

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO**

**MARCOS RAFAEL MARTIN**

**TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE  
TRÂNSITO DE SANTA CATARINA NOS TRÂMITES DE TRÂNSITO E VEÍCULOS  
AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS**

**SÃO LEOPOLDO  
2018**

Marcos Rafael Martin

TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE  
TRÂNSITO DE SANTA CATARINA NOS TRÂMITES DE TRÂNSITO E VEÍCULOS  
AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre  
em Direito, pelo Programa de Pós-  
Graduação em Direito da Universidade do  
Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS.  
Área de concentração: Direito da  
Empresa e dos Negócios

Orientador: Prof. Dr. Pedro Henrique Poli de Figueiredo

São Leopoldo

2018

M382t Martin, Marcos Rafael

Terceirização das atividades-meio do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina nos trâmites de trânsito e veículos aos cartórios de Registro de Títulos e Documentos / por Marcos Rafael Martin. – 2018.

126 f. : il., 30 cm.

Dissertação (mestrado) — Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2018.

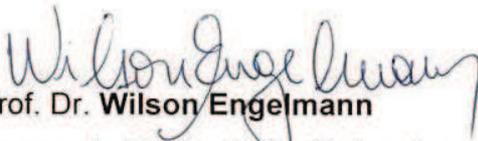
Orientação: Prof. Dr. Pedro Henrique Poli de Figueiredo.

Catálogo na Fonte:  
Bibliotecária Vanessa Borges Nunes - CRB 10/1556

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS  
NÍVEL MESTRADO PROFISSIONAL

O Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: "**TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA NOS TRÂMITES DE TRÂNSITO E VEÍCULOS AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS**" elaborado pelo mestrando **Marcos Rafael Martin**, foi julgado adequado e aprovado por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO DA EMPRESA E DOS NEGÓCIOS - Profissional.

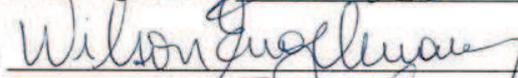
Porto Alegre, 12 de julho de 2018

  
Prof. Dr. **Wilson Engelmann**

Coordenador do Programa de Mestrado Profissional em Direito da Empresa  
e dos Negócios

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Dr. Pedro Henrique Poli de Figueiredo 

Membro: Dr. Wilson Engelmann 

Membro: Dr. Marciano Buffon 

Membro: Dr. Cristiano Rosa de Carvalho (Participação por SKYPE) \_\_\_\_\_

Agradeço a Deus por estimular o meu aprendizado.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha amada esposa Alana Corrêa pelo apoio e incentivo aos estudos.

[...] a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

BRASIL. Constituição (1988).

## RESUMO

A dissertação busca analisar a viabilidade jurídica e o impacto econômico e financeira da terceirização das atividades-meio do Departamento Estadual de Trânsito – Detran aos cartórios de Registro de Títulos e Documentos – RTD, do Estado de Santa Catarina. Também visa avaliar o modo como a terceirização de serviços pode ser mais bem implantada, enquanto instrumento para dar aplicação às determinações normativas e aos princípios dos serviços públicos de forma inovadora nos serviços do Detran/SC; identificar as atribuições exercidas pelo tomador e pelo prestador do serviço; verificar a compatibilidade jurídica das atribuições do tomador e do prestador do serviço, especialmente sob as regras de execução ou princípios jurídicos de regência; abordar a viabilidade jurídica da terceirização das atividades compatíveis, haja vista a possibilidade jurídica de repasse total das atividades de competência do Detran com dispensa de licitação, devido ao grau de especialização dos prestadores de serviço e pelo credenciamento mediante convênio; aferir a influência econômica e financeira para as partes envolvidas na terceirização, bem como das vantagens obtidas e elaborar minuta de convênio para promover a terceirização.

**Palavras-chave:** Atividade-meio. Detran. Terceirização. Cartório de Registro de Títulos e Documentos. Convênio.

## **ABSTRACT**

The dissertation for the task to obtaining an analysis and evaluation of the outsourcing of the activities of the State Department of Transit – Detran, to the Registry of Deeds and Documents – RTD, Santa Catarina's State. It also aims to evaluate how service outsourcing can be better implemented as an instrument to apply normative determinations and principles of public services in an innovative way in the services of Detran / SC; identify the attributions exercised by the requesting and the service provider; to verify the legal compatibility of the tasks of the requesting and the service provider, especially under the implementing rules or legal principles of regency; to address the legal feasibility of outsourcing compatible activities, due to the legal possibility of transferring all the activities of Detran competence without bidding, due to the degree of specialization of the service providers and the enabling by means of an agreement. gauge the economic and financial influence for the parties involved in outsourcing, as well as the advantages obtained and elaborate draft agreement to promote outsourcing.

**Keywords:** Company's Support Activity. Detran. Outsourcing. Registry of Deeds and Documents. Agreement.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Discriminação das atribuições do Detran .....	57
Tabela 2 – Arrecadação mínima. ....	87
Tabela 3 – Arrecadação máxima.....	88

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	<b>19</b>
2.1 Método de abordagem .....	19
2.2 Método de procedimento .....	20
2.3 Técnicas de pesquisa .....	21
<b>3 TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DE SANTA CATARINA NOS TRÂMITES DE TRÂNSITO E VEÍCULOS AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS</b> .....	<b>22</b>
3.1 Considerações gerais sobre terceirização no Poder Público .....	24
3.2 Aspectos gerais sobre a terceirização de serviço estatal como método de inovação em serviços .....	28
3.2.1 Ecossistemas de inovação .....	32
3.2.2 Inovação colaborativa .....	34
3.2.3 Modelo Aberto .....	35
3.2.4 <i>Stage-Gate</i> de Nova Geração .....	36
3.2.5 Tomada de decisão do gestor de serviço público para a terceirização .....	37
<b>4 ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA E SUA COMPATIBILIDADE COM O REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS PARA FINS DE TERCEIRIZAÇÃO</b> .....	<b>41</b>
4.1 Natureza jurídica da execução dos registros no Brasil .....	41
4.1.1 Registro executado pelo Poder Público – Registro Nacional de Veículos Automotores .....	45
4.1.1.1 Atribuições registrais do Detran nos trâmites de veículos .....	47
4.1.1.1.1 <i>Normatização geral do Detran e de suas atribuições</i> .....	51
4.1.1.2 Atribuições em espécie das atividades do Detran de Santa Catarina .....	56
4.1.2 Registro executado mediante delegação à iniciativa privada – Registro de Títulos e Documentos .....	59
4.1.2.1 Atribuições dos Registros de Títulos e Documentos .....	61
<b>5 ANÁLISE JURÍDICA, ECONÔMICA E FINANCEIRA DA TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DETRAN AOS REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS.</b> .....	<b>63</b>

<b>5.1 Viabilidade jurídica.....</b>	<b>63</b>
5.1.1 Direito estadual comparado com o Estado do Rio Grande do Sul .....	70
5.1.2 Modelo jurídico para a formalização da terceirização .....	73
5.1.2.1 Convênio .....	74
5.1.2.2 Credenciamento mediante convênio .....	80
<b>5.2 Viabilidade econômica e financeira da terceirização para o tomador do serviço.....</b>	<b>84</b>
<b>5.3 Viabilidade econômica e financeira para o prestador do serviço .....</b>	<b>93</b>
<b>5.4 Análise das principais vantagens .....</b>	<b>94</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>
<b>APÊNDICE A – MINUTA DE CONVÊNIO .....</b>	<b>113</b>
<b>ANEXO A – MODELO DE CONVÊNIO DO DETRAN/RS .....</b>	<b>116</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o intuito de pesquisar a possibilidade de terceirização da atividade-meio (atendimento à população, a captação de dados, a análise jurídica, a inserção de dados em sistema de informática, a impressão de documento e a entrega de documentos) das atribuições desenvolvidas pelo Departamento de Trânsito de Santa Catarina, relativas a trânsito e veículos, aos cartórios de Registro de Títulos e Documentos do Estado. Em suma, trata da Terceirização das atividades-meio do Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Santa Catarina nos trâmites de trânsito e veículos aos cartórios de Registro de Títulos e Documentos.

No estudo serão abordados os pontos que se julgam importantes para o desenvolvimento do tema.

Inicialmente, abordar-se a temática da terceirização ligada aos serviços públicos e a forma de como ela poderia ser utilizada sem implicar afronta à legislação, em especial para não caracterizar um retrocesso na terceirização enquanto relação de trabalho, e conseqüentemente um retrocesso legal pelo descumprimento das normas ou dos princípios jurídicos, o que poderia resultar na piora da prestação dos serviços.

Para a abordagem do tema, serão levantadas questões importantes para uma decisão técnica e legal relacionadas à terceirização.

Em um segundo momento, faz-se necessária a delimitação da natureza jurídica com que se executam os serviços estudados e, para tanto, se refletirá sobre o enquadramento das atividades do Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Santa Catarina – Detran, no ramo do Direito.

Identificar-se-ão as atividades desenvolvidas pelo órgão estatal Detran, promovendo a classificação e a descrição das atividades, de modo que se possa identificar quais passam a ser objeto mais detalhado do estudo.

Parece fundamental que se identifiquem as atividades desenvolvidas pelo órgão catarinense, a fim de que a proposição final a que visa este estudo não apresente vícios de legalidade, de ordem econômica ou até mesmo de ordem administrativa, pois o Detran, como órgão estatal, deve respeitar os princípios constitucionais da Legalidade e da Eficiência.

Em seguida se faz necessária a análise das atribuições dos cartórios de Registro de Títulos e Documentos – RTD, relacionadas com a atividade registral do Detran, eis que somente com o aprofundamento do conhecimento dessas funções pode-se concluir sobre uma possibilidade de terceirização de atividades-meio afetas ao Detran.

Depois disso, haverá a verificação da possibilidade de terceirização sob um prisma legal e uma análise de vantagens para os envolvidos, considerando os dados econômicos e financeiros para a estipulação do limite de custo da terceirização.

Felizmente, uma proposta com contornos similares ao que o nosso estudo se propõe já foi realizada e vem sendo executada em outro Estado da Federação. Assim, não há como deixar de avaliar esse fato num estudo comparativo de caso, em que serão confrontadas as legislações estaduais.

Realizadas as etapas descritas, se passará para uma fundamentação na forma de minuta de convênio para a realização de terceirização das atividades-meio do Detran.

O Estado de Santa Catarina, pelo Departamento Estadual de Trânsito, não tem desempenhado com plenitude as tarefas que lhe são legalmente atribuídas; não consegue desenvolver as atribuições delegadas<sup>1</sup> de trânsito com quadro próprio de servidores, eis que vem se utilizando de servidores públicos integrantes da Secretaria de Estado da Segurança Pública, policiais e de trabalhadores provisórios (terceirizados).

A utilização de servidores públicos da área da segurança pública apresentam elevado custo para o Estado, eis que, por disposições constitucionais e legais, tais servidores, mesmo que desenvolvam atividade documental/registral, não recebem remuneração equiparada à dos profissionais do mercado de trabalho sujeitos a normas da Consolidação das Leis do Trabalho, cujo piso salarial é sabidamente inferior ao dos servidores públicos.

Poderia não ser de melhor técnica administrativa a utilização de pessoal, que tendo outro treinamento e preparo na formação profissional efetue atribuições que não lhe são próprias, e eventualmente isso pode ocasionar atentado contra os

---

<sup>1</sup> Lei 9.503, Art. 22 “Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

[...]

III – vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente;”

Princípios Constitucionais da Eficiência e Economicidade e, conseqüentemente, infração prevista na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429).

O Brasil, assim como todos os países da América Latina, possui estatísticas extremamente elevadas de violência e de crimes não solucionados. Embora Santa Catarina tenha índices relativamente baixos em comparação a outros Estados brasileiros<sup>2</sup>, a grande massa da população catarinense pleiteia – ano a ano – em suas reivindicações o desejo de ter maior atendimento na área de segurança pública.

Na atividade documental de veículos, a Secretaria de Estado da Segurança Pública – SSP, é quem, de fato, tem efetuando a análise jurídica registral.

O Estado tem, nesse agir, desprestigiado a segurança pública porque destaca enorme efetivo policial para realizar função burocrática e documental que, historicamente, era e é feita por outros profissionais. Ao mesmo tempo, abre mão da segurança jurídica porque realiza os registros com a utilização de mão de obra não preparada adequadamente para tal função, pois se utiliza de profissionais não ligados à área jurídica, e principalmente porque os registros muitas vezes são informados por particulares como, por exemplo, nos contratos bancários e de particulares em geral, sendo que esses contratos por eles elaborados não sofreram qualquer intervenção por profissional da área jurídica.

O Estado de Santa Catarina, assim como os outros Estados brasileiros, necessita reduzir os custos dos serviços e ampliar a sua disponibilidade, de modo a dar aplicabilidade ao Princípio constitucional da Eficiência.

Isso significa que, por disposição legal, é necessário que sejam observados os princípios incidentes sobre os serviços públicos. Uma tarefa de difícil execução haja vista o Princípio da Modicidade das Tarifas. Por exemplo, quanto maior o custo com a execução do serviço, menor será a margem financeira para investimento na expansão e melhoria constante.

A terceirização é um método amplamente utilizado na iniciativa privada para redução de custos, especialização de determinado serviço ou até mesmo para

---

<sup>2</sup> Os números relativamente baixos de criminalidade no Estado de Santa Catarina são contrastados pelo aumento da criminalidade acima da média nacional. Por exemplo: a taxa de homicídio é baixa em relação a diversos outros Estados, mas o aumento desse tipo de crime sobe acima da média nacional. Fonte dos dados: Ipea. *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/link/7/crimes-violentos-contr-a-pessoa>> e <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

viabilizar determinada tarefa que dependa de grande investimento financeiro, técnico ou que demande tempo demasiado para implantação.

Identificar as atividades do Detran e analisar a sua compatibilidade sob o enfoque do Direito Registral com as atividades dos cartórios de Registro de Títulos e Documentos, bem como a possibilidade jurídica, econômica e financeira de terceirização dos serviços que forem compatíveis, serão os caminhos trilhados para a solução do problema, visando uma possível proposta de minuta de convênio para a promoção da terceirização das atividades-meio.

Assim, a possibilidade de que a análise documental/jurídica dos registros seja feita com a mesma ou maior efetividade e com o mesmo, ou menor, custo se elaborada por outros profissionais que também desempenham função pública pode embasar um parecer técnico que conclua de forma jurídica, econômica e financeira pela terceirização das atividades-meio do Detran.

A diminuição de tarefas burocráticas da Secretaria de Estado da Segurança Pública pode garantir uma melhora na segurança pública e/ou a concentração de esforço na sua atividade principal. E, a permissão aos cartórios de realizar a tarefa das atividades-meio do Detran poderá dar tanto ou mais segurança jurídica aos atos documentais.

O registro previsto no Código de Trânsito Brasileiro, ao ser realizado com a colaboração dos oficiais de Registros de Títulos e Documentos de que trata este projeto, poderá trazer inúmeras vantagens sob a ótica da legalidade, da economia e da gestão administrativa.

Um estudo comparado com o modelo jurídico existente no Estado do Rio Grande do Sul poderá deixar a proposta de Santa Catarina com resguardo jurídico maior ao iniciar a execução da terceirização, visto que naquele Estado já foram feitas análises de legalidade.

Em suma, o tema abordará essencialmente a compatibilidade de atribuições das partes, a viabilidade jurídica da terceirização aos cartórios de Registro de Títulos e Documentos da atividade-meio do Detran nos trâmites documentais que envolvam trânsito e veículos, bem como do impacto econômico e financeiro de modo a agregar vantagens a todas as partes.

A possibilidade de que os usuários dos serviços de documentação registral de veículos automotores do Detran também sejam atendidos pelos cartórios de Registro de Títulos e Documentos terá como objetivos específicos:

- a) analisar o modo como a terceirização de serviços pode ser mais bem implantada no serviço público;
- b) identificar as atribuições exercidas pelo tomador e pelo prestador do serviço;
- c) verificar a compatibilidade das atribuições do tomador e do prestador do serviço;
- d) abordar a viabilidade jurídica da terceirização das atividades compatíveis;
- e) estimar o impacto econômico e financeiro para as partes envolvidas na terceirização;
- f) constatar as principais vantagens decorrentes da terceirização para os participante.
- g) elaborar minuta de convênio para promover a terceirização.

Esse contexto ressalta então uma pesquisa sobre as atribuições dos envolvidos, relacionado com a possibilidade de terceirização das atividades-meio do Detran para que a execução dessa tarefa possa se dar de forma capacitada juridicamente e com baixo impacto no custo do serviço, gerando vantagens ao tomador, prestador e usuário do serviço.

## 2 METODOLOGIA

Para o desenvolvimento do tema a pesquisa será aplicada e essencialmente exploratória, de forma a tornar explícita a problemática levantada e construir uma hipótese (terceirização). Os métodos utilizados quanto a abordagem, procedimentos e técnicas de pesquisas, embora às vezes distintos, serão complementares, de acordo com a finalidade perquirida, ou seja, para a verificação da possibilidade jurídica de terceirização serão utilizadas ferramentas distintas das que empregadas para a análise econômica e financeira.

Verifica-se isso na legislação quando ela estipula valores e percentuais. Esses temas ficam restritos à análise econômica e financeira, pois não permite, ao menos em tese, desvirtuamento. Por exemplo: quando a lei determina que “[...] no mínimo 20% (vinte por cento) serão destinados ao pagamento de despesas de pessoal dos órgãos ou entidades destinatários dos recursos”, não há campo discricionário que possibilite, em uma primeira análise, desvirtuar esse percentual mínimo.

Logo, há a necessidade de utilização de metodologias diferentes para a investigação de acordo com os objetivos estipulados. Assim, serão utilizadas as metodologias a seguir explanadas para o desenvolvimento da pesquisa e conclusão do trabalho.

### 2.1 Método de abordagem

O método de abordagem qualitativo será empregado quanto às matérias teóricas da Administração e de Direito e o quantitativo, para a coleta e o tratamento de dados financeiros.

As partes jurídicas e administrativas algumas vezes irão atuar de forma interdisciplinar com a parte financeira, no entanto deve-se ter por norte que dentre os objetivos está a verificação da possibilidade jurídica de terceirização dos serviços apontados e que para tanto é necessária a pesquisa jurídica qualitativa, ainda que financeiramente fosse possível e recomendável a terceirização, esta não será possível se houver proibição normativa.

A pesquisa qualitativa visa abordar o tema na sua parte jurídica e administrativa teórica de forma não quantificável, ou seja, conforme Gerhardt e

Silveira, “A pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais”<sup>3</sup>.

Os pontos que digam respeito a questões financeiras e, até mesmo da parte jurídica que remeta a questões financeiras, serão abordados de forma quantitativa, pois, segundo as mesmas autoras, “A pesquisa quantitativa, que tem suas raízes no pensamento positivista lógico, tende a enfatizar o raciocínio dedutivo, as regras da lógica e os atributos mensuráveis da experiência humana”.<sup>4</sup>

## 2.2 Método de procedimento

Em relação à parte estritamente jurídica, os dados documentais e bibliográficos nos indicarão, pela dedução, a validade da hipótese que também poderá ser experimentada pelo procedimento do método comparativo<sup>5</sup>, eis que será efetuada uma comparação da legislação do Estado de Santa Catarina com a do Rio Grande do Sul, pois este último já terceirizou algumas atividades do seu departamento de trânsito.

Esse método comparativo somente será possível em relação à parte da viabilidade jurídica da terceirização, pois os valores de arrecadação e de despesas são distintos entre os Estados brasileiros, inviabilizando um método comparativo em relação às finanças.

Para a análise econômica e financeira serão coletados dados referentes à arrecadação dos serviços do Detran de Santa Catarina, bem como dos custos com pessoal dos serviços prestados.

O cruzamento dos dados tratados com a análise da legislação nos auxiliará, pelo método dedutivo, a concluir pela viabilidade jurídica, econômica e financeira, ou não, de se terceirizar determinadas atividades.

---

<sup>3</sup> GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 32.

<sup>4</sup> GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 33.

<sup>5</sup> O método comparativo é relevante no presente caso, pois confrontará duas realidades idênticas, sendo esse o objetivo do referido método. “La utilización del método comparado ha servido en gran medida al Derecho para la observación de otros modelos y la modernización de sistemas legales. Es una tradición el uso del modelo en el Derecho, que hasta existe una rama del derecho definida como derecho comparado. Sáenz López, Karla Annett Cynthia; Gorjón Gómez, Francisco Javier; Gonzalo Quiroga, Marta. **Métodos cualitativos aplicados al Derecho in Sáenz López, Karla Annett Cynthia (Ed.) et al. Metodología para investigaciones de alto impacto en las ciencias sociales y jurídicas**. Madrid: Dykinson, 2013, p. 91.

De posse dos dados, será feita uma estimativa percentual do custo de mão de obra em relação à arrecadação dos serviços postos à disposição dos usuários e, a partir desse resultado, pode-se propor uma eventual terceirização.

### 2.3 Técnicas de pesquisa

Para a parte jurídica e teórica da Administração será utilizada a pesquisa bibliográfica com o emprego da análise do discurso.<sup>6</sup>

Para a análise dos dados econômicos e financeiros, será aplicada a pesquisa documental de primeira mão, com técnicas de geração, por cálculo matemático, e apresentação, organizados por gráficos e/ou tabelas.

A obtenção dos dados foi realizada com a utilização de pesquisa documental, especialmente dos documentos públicos sobre arrecadação e custos dos serviços.

---

<sup>6</sup> “A análise do discurso objetiva realizar uma reflexão sobre as condições de produção e apreensão do significado de textos produzidos em diferentes campos, como, por exemplo, o religioso, o filosófico, o jurídico e o sociopolítico”. GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 85. As autoras ainda observam que “Os procedimentos de análise, segundo Orlandi (1987), são divididos em quatro: (1) em primeiro lugar, procede-se ao estudo das palavras do texto, separando adjetivos, substantivos, verbos e advérbios; (2) realiza-se a construção das frases; (3) constrói-se uma rede semântica que evidencia uma dinâmica intermediária entre o social e a gramática; (4) por fim, elabora-se a análise, considerando a produção social do texto como constitutiva de seu próprio sentido”.

### 3 TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DE SANTA CATARINA NOS TRÂMITES DE TRÂNSITO E VEÍCULOS AOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS

A terceirização pode ser conceituada como uma estratégia de gestão que visa à geração de benefício para os envolvidos e consiste na execução de tarefa por outra pessoa ou empresa (prestador do serviço).

Para Amato Neto,

A terceirização é uma técnica administrativa que possibilita o estabelecimento de um processo gerenciado de transferência, a terceiros, das atividades acessórias e de apoio ao escopo da empresa, permitindo a esta (chamada empresa-mãe) concentrar-se no seu negócio principal, ou seja, no seu core business. Para a empresa subcontratada, o próprio serviço prestado na forma de terceirização integra sua atividade-fim.<sup>7</sup>

Para Zéu Palmeira Sobrinho<sup>8</sup> a terceirização é

[...] a estratégia empresarial que consiste em uma empresa transferir para outra, e sob o risco desta, a atribuição, parcial ou integral, da produção de uma mercadoria ou a realização de um serviço, objetivando – isoladamente ou em conjunto – a especialização, a diminuição de custos, a descentralização da produção ou a substituição temporária de trabalhadores.

Essa estratégia pode ser analisada sob a ótica do “fazer” ou “comprar”. Embora a decisão possa parecer apenas econômica, vários são os aspectos que determinam uma opção pela terceirização.

Até mesmo atividades consideradas estratégicas para uma instituição, como a área de Pesquisa e Desenvolvimento, estão sendo terceirizadas. Schreiber chama esse fenômeno de “Fazer ou Comprar?”. Suas palavras são:

A compra ou a externalização das atividades de P&D se apoia na Teoria de Custos de Transação à luz da qual devem ser consideradas as variáveis objetivas derivadas da teoria econômica

---

<sup>7</sup> AMATO NETO, João (Org.). **Gestão estratégica de fornecedores e contratos**: uma visão integrada. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 49.

<sup>8</sup> SOBRINHO, Zéu Palmeira. **Reestruturação Produtiva e Terceirização**: o caso dos trabalhadores das empresas contratadas pela Petrobras no RN. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Natal, 2006. p. 96.

onde o custo de realização de atividades implica na decisão de fazê-las internamente ou contratar a sua realização junto a um fornecedor que as ofereça em melhores condições de custo, qualidade e tempo de entrega. No entanto é possível evidenciar com base em inúmeros exemplos empíricos que a decisão de “Fazer ou Comprar?” assume dimensões de maior complexidade dentro do ambiente organizacional.<sup>9</sup>

Dada a complexidade do tema para a decisão de terceirização, pode-se tomar de empréstimo as palavras de Lazzarotto, que constrói um resumo de fatores críticos para a terceirização, dividindo-a em três fases (Preparação, Implantação e manutenção).<sup>10</sup>

Embora a autora se refira à itens de gestão de um contrato de terceirização, esses itens são requisitos que, obviamente, serão analisados desde o início do contrato e, se não existentes, que sejam implementados, sendo desejável que permaneçam durante toda a sua execução, como por exemplo, a Co-criação de valor. A autora ainda prossegue: “Os referidos tópicos têm o intuito de fortalecer a relação fazendo com que seja estabelecida uma parceria duradoura”<sup>11</sup>

Pode-se perceber que nem sempre será fácil a tarefa de decidir entre “fazer” ou “comprar”. E, nas relações empresárias ou negociais, isso pode ser muito complexo.

A terceirização também pode ser compreendida juridicamente conforme definição na legislação trabalhista, especialmente na Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, e da interpretação da Súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST<sup>12</sup>, da qual se depreende lícita a contratação de trabalhadores por empresa

---

<sup>9</sup> SCHREIBER, Dusan. Análise compreensiva do processo decisório de “fazer ou comprar?” em P&D. **Pensamento & Realidade**. São Paulo. 2014, Vol. 29, Issue 1, p. 46-66.

<sup>10</sup> LAZZAROTTO, Bruna Omizzolo. **Proposição de diretrizes de gestão para contratos de terceirização baseados em resultados inseridos no contexto B2B**. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2013, p. 37-38.

<sup>11</sup> LAZZAROTTO, Bruna Omizzolo. **Proposição de diretrizes de gestão para contratos de terceirização baseados em resultados inseridos no contexto B2B**. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2013, p. 37.

<sup>12</sup> Súmula nº 331 do TST: **CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE**. I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços

interposta para a execução de atividade-meio, desde que não haja personalidade e subordinação direta.

### 3.1 Considerações gerais sobre terceirização no Poder Público

O Poder Público tem a sua disposição as mesmas opções, isto é, executar o serviço diretamente ou terceirizar.<sup>13</sup>

Nesse sentido é o entendimento de Diogo Palau de Flores Santos, ao afirmar que:<sup>14</sup>

[...] o instituto da terceirização serve como uma forma de estratégia formulada de acordo com a conformação da organização em face de sua competência essencial. A terceirização visa reduzir custos de transação de modo que a organização (e o Estado aí considerado) possa se dedicar a atividades que realmente importam. Em relação à Administração Pública, as fórmulas de estratégia organizacional ganham relevo, considerando a necessidade de alocação eficiente de recursos públicos, tendo em vista que estes são escassos.

O mesmo autor ainda refere que há duas formas de execução indireta de serviços pela Administração Pública: a delegação de serviços públicos e a terceirização de serviços.<sup>15</sup> E, independentemente dessa dicotomia jurídica que o autor formula com fulcro na Constituição Federal, identifica-se a sua possibilidade, seja por um instrumento jurídico ou por outro.

---

especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a personalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. Grifo do autor. Brasil. Superior Tribunal do Trabalho. **Súmula nº 331**. Disponível em: <[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas\\_com\\_indice/Sumulas\\_Ind\\_301\\_350.html#SUM-331](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331)>. Acesso em: 01 ago. 2018.

<sup>13</sup> “A decisão entre ‘fazer’ e ‘comprar’ também se aplica à gestão pública”. SANTOS, Diogo Palau de Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 19.

<sup>14</sup> SANTOS, Diogo Palau de Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 177.

<sup>15</sup> SANTOS, Diogo Palau de Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 49.

Vieira et al argumentam que a legislação primordial sobre terceirização na Administração Pública brasileira é o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de julho de 1967. E, concluem pela possibilidade de terceirização na Administração Pública fundamentados na legislação e em estudo do Tribunal de Contas da União.<sup>16</sup>

Na hipótese aqui tratada não há que se falar no enquadramento das regras previstas no Código Civil quanto ao contrato de prestação de serviço, uma vez que tal diploma rege o contrato “[...] que não estiver sujeita às leis trabalhistas ou a lei especial [...]”.<sup>17</sup> Neste sentido é o entendimento de Wilson Alves Polonio.<sup>18</sup>

Quanto aos riscos da terceirização, Polonio aponta o aspecto legal, sob a ótica da legislação trabalhista, eis que, para ele a terceirização será válida quando não for simulada ou fraudulenta que visem descaracterizar um vínculo empregatício.<sup>19</sup>

Havendo ilegalidade culposa, nos termos da Súmula n. 331 do TST, acarretaria na responsabilidade subsidiária da Administração Pública, contudo, isso não ocorre quando o prestador do serviço é oficial de serventia extrajudicial.<sup>20</sup> E, de acordo com a referida súmula, a terceirização “não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional”. Logo, não haverá vínculo trabalhista a ser descaracterizado.

---

<sup>16</sup> Os autores, referendando o estudo do Tribunal de Contas da União, apontam as seguintes normas: Lei n.º 6.019, de 03 de janeiro de 1974; Lei n.º 8.745, de 09 de dezembro de 1993; Decreto n. 2.271/97; Decreto n.º 2.487, de 02 de fevereiro de 1998; Lei n. 9.632, de 07 de maio de 1998; Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000; Decreto n.º 4.547, de 27 de dezembro de 2002; Decreto n.º 4.748, de 16 de junho de 2003; Decreto n.º 5.151, de 22 de julho de 2004; Lei n.º 11.514, de 13 de agosto de 2007. VIEIRA, Antonieta Pereira et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 24.

<sup>17</sup> Lei n.º 10.406, art. 593. A prestação de serviço, que não estiver sujeita às leis trabalhistas ou a lei especial, reger-se-á pelas disposições deste Capítulo. BRASIL. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

<sup>18</sup> Destarte, o contrato de prestação de serviço, *stricto sensu*, subordina-se ao direito civil, aplicando-se-lhe suas regras quanto à capacidade das partes, ao objeto, ao consentimento, à forma e à prova, direitos e obrigações das partes contratantes etc., bem como ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, DE 11-09-1990), cujo objetivo é a proteção do consumidor, na relação de consumo. POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 42.

<sup>19</sup> POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 97-127.

<sup>20</sup> Essa é a conclusão obtida por Diogo Palau de Flores Santos ao analisar a jurisprudência e doutrina. Concluindo que se trata de “um tratamento diferenciado”. SANTOS, Diogo Palau de Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 156-163.

Verifica-se, portanto, que no caso em tela não há risco de responsabilidade trabalhista pela terceirização para a Administração Pública seja por força da Súmula 331 do TST seja pela jurisprudência e doutrina.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao discorrer sobre o conceito amplo de privatização e categorizando as medidas, elenca os *contracting out*, “(como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contrato de obras e prestação de serviço);”. E, conclui que é nessa categoria que se enquadra a terceirização.<sup>21</sup>

A autora também reforça a necessidade de que a terceirização não afronte uma situação que configure um vínculo empregatício, entendendo que somente se permite a terceirização de serviço e não de mão de obra, pois este último caso só seria possível mediante lei disciplinadora do ente governamental e em casos temporários de excepcional interesse público.<sup>22</sup>

Embora grandes os riscos na terceirização, as vantagens<sup>23</sup> podem ser consideráveis e “Os benefícios para o setor público, constantemente acusados de ser ‘máquina emperrada’ ou se constituir em ‘cabide de empregos’, são claramente detectáveis.”<sup>24</sup>

Não obstante, sem uma terceirização adequada, não haverá vantagem para todos os envolvidos, eis que o Estado pode acabar por incidir com total desprestígio aos *valores sociais do trabalho*<sup>25</sup> participando da precarização das relações trabalhistas e sociais.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1996. p. 12.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1996. p. 99-104.

<sup>23</sup> Como exemplo, Fabio Capecchi aponta 16 melhorias, benefícios e reduções positivas na terceirização logística em contraponto, elenca 13 categorias de riscos inerentes a qualquer projeto de terceirização. CAPECCHI, Fabio José. **Operadores Logísticos**. São Leopoldo: Unisinos, 2012. p. 25-27. Leiria e Saratt trazem 37 aspectos positivos e dez aspectos negativos. LEIRIA, Jerônimo Souto; SARATT, Newton Dorneles. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. São Paulo: Gente, 1995. p. 47-48.

<sup>24</sup> LEIRIA, Jerônimo Souto; SARATT, Newton Dorneles. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. São Paulo: Gente, 1995. p. 23.

<sup>25</sup> Fundamento da República, previsto na Constituição Federal: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”.

<sup>26</sup> Por exemplo, no estudo social sobre terceirização realizado no ambiente do Banco Caixa, “Essa situação de transitoriedade e instabilidade pode tornar a formação da identidade de difícil consecução, quando nos referimos aos trabalhadores terceirizados. E mais, contribui para o enfraquecimento da subjetividade deles, pois, no espaço bancário, convivem trabalhadores com

Na área da Administração, uma das vantagens que a terceirização proporciona é a especialização no negócio principal (*core business*)<sup>27</sup> das empresas e tem por consequência a maior geração de lucro. Ora, se para as empresas privadas o objetivo final é lucro, não há sentido em se falar de terceirização quando pelo menos uma das partes não obtiver alguma vantagem financeira.

Portanto, mais do que analisar a possibilidade de terceirizar o gestor público, deve verificar-se se a terceirização será usada como ferramenta de gestão para a cocriação de valor<sup>28</sup>, o que pode ser traduzido como vantagens para os envolvidos. Uma possibilidade para isso está na utilização da terceirização como forma de inovação.

A terceirização aplicada como inovação formará uma ferramenta tendente a satisfazer os requisitos da própria conceituação e caracterização de *Terceirização*<sup>29</sup>,

---

status diferenciados; são os trabalhadores contratados diretamente e os trabalhadores das empresas terceiras, que, por sua vez, têm tratamento diferenciado, o que gera desintegração e desconfiança no ambiente de trabalho. DIAS, Ana Patrícia. A terceirização da força de trabalho: a institucionalização da precarização do emprego e da vida. **Revista Acesso Livre**, v. 3, Iss 3, p. 146-159, 2015. Outro exemplo: “[...] ser um trabalhador de uma empresa terceirizada significa perder seus principais direitos trabalhistas e ser submetido a condições precárias de trabalho. Outro fator a ser analisado é que, com a terceirização, os trabalhadores ficam desprotegidos e perdem as forças para se unir e resistir a esse sistema, tendo, com isso, por muitas vezes, que aceitar as condições de trabalho as quais estão sendo submetidos”. PEREIRA, Hélio Araújo; ALBUQUERQUE, Roosevelt da Silva; MORAES, Aline Fábria Guerra de. Terceirização e precarização: um estudo com terceirizados de serviços gerais na Universidade Federal da Paraíba. **Revista Principia**, v. 1, Iss 26, pp. 106-115, 2015, Editora IFPB.

<sup>27</sup> Por exemplo: CAPECCHI, Fabio José. **Operadores Logísticos**. São Leopoldo: Unisinos, 2012. *passim*; LEIRIA, *passim*; LAZZAROTTO, Bruna Omizzolo. **Proposição de diretrizes de gestão para contratos de terceirização baseados em resultados inseridos no contexto B2B**. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2013, p. 34. No direito: POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 97. MANNRICH, Nelson. Terceirização: luzes e sombras *in* MARTINS, Sérgio Pinto (Coord.); MESSA, Ana Flávia (Coord.). **Empresa e trabalho: estudos em homenagem a Amador Paes de Almeida**. São Paulo: Saraiva. 2010, p. 181-202; AMATO NETO, João (Org.). **Gestão estratégica de fornecedores e contratos: uma visão integrada**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 49; SANTOS, Diogo Palau de Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública: estudo da responsabilidade subsidiária**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 23.

<sup>28</sup> Conforme o estudo realizado por Bruna Omizzolo Lazzarotto, “A co-criação de valor é um fator relevante para a manutenção do relacionamento entre contratante e contratado”. No entanto, “[...] poucas práticas são observadas”. LAZZAROTTO, Bruna Omizzolo. **Proposição de diretrizes de gestão para contratos de terceirização baseados em resultados inseridos no contexto B2B**. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2013, p. 36.

<sup>29</sup> “[...] na terceirização se garante a autonomia gerencial da (sub)contratada (terceira), desenvolve-se uma relação de parceria e cooperação fundada na confiança e busca-se uma negociação baseada na política do ganha-ganha (vantagens para empresa-mãe e terceira) [...]”. AMATO NETO, João (Org.). **Gestão estratégica de fornecedores e contratos: uma visão integrada**. São Paulo:

ou seja, aquela que proporciona benefício para todas as partes envolvidas de modo a não provocar a precarização das relações de trabalho.

Os métodos de gestão da inovação podem colaborar muito para que a terceirização seja utilizada com sucesso. O gestor público deve considerar esses diversos aspectos que possui a gestão de inovação e os riscos que as decisões atreladas ao serviço público desafiam para a tomada de decisão sobre a terceirização.

### 3.2 Aspectos gerais sobre a terceirização de serviço estatal como método de inovação em serviços

A terceirização de serviço público pode ser efetuada para a promoção da inovação em serviço, já que inovar é dever do Estado e que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem promover e incentivar a inovação.

A Constituição Federal (especialmente no inciso V, do artigo 23, e artigo 218 e seguintes) é expressa nesse sentido. A Emenda Constitucional de n.º 85 introduziu o tema na Carta Magna em diversas passagens.<sup>30</sup>

---

Saraiva, 2014. p. 49. “Quando é bem administrada, a contratação de terceiros só traz vantagens. E, mais importante, para ambos os lados da nova parceria que se forma” LEIRIA, 1995, p. 23.

<sup>30</sup> Por exemplo, Constituição Federal, Art. 23. **É competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] V – **proporcionar os meios de acesso** à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à **inovação**; Art. 218. **O Estado promoverá e incentivará** o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a **inovação**. § 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. § 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. § 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho. § 4º A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho. § 5º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. § 6º O Estado, na execução das atividades previstas no *caput*, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo. § 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no *caput*. Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Parágrafo único. **O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados**, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. **Art. 219-A.**

A inovação é tema recorrente em muitas entidades que buscam crescimento ou destaque no mercado.

Segundo o Manual de Oslo, “Uma empresa pode realizar vários tipos de mudanças em seus métodos de trabalho, seu uso de fatores de produção e os tipos de resultados que aumentam sua produtividade e/ou seu desempenho comercial”.<sup>31</sup> E, ela pode ocorrer de quatro formas: inovações de produto, inovações de processo, inovações organizacionais e inovações de *marketing*.

O Setor Público também oferece serviços, respeitado o distanciamento e objetivos distintos dos das empresas. A Constituição Federal prevê esparsamente alguns serviços públicos que o Estado explorará<sup>32</sup>, mas no seu artigo 173, traz o seguinte mandamento:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Veja-se que o Setor Público deve se abster de praticar atividades econômicas, englobando aqui o fornecimento de produtos e serviço. No entanto, há casos em que a Administração Pública presta serviço ou disponibiliza um produto sem ter finalidade econômica ou, quando presente este elemento, o faz sob o respaldo da segurança nacional ou no relevante interesse coletivo.

Poder-se-ia dizer que o Setor Público não necessitaria observar critérios de qualidade semelhantes ou superiores ao desenvolvido pelas empresas, que querem

**A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei.** Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. Grifos nosso.

<sup>31</sup> **Manual de Oslo**. Tradução FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. 3. ed. 1997. p. 23.

<sup>32</sup> Exemplo: Art. 21 X – serviço postal e o correio aéreo nacional; Art. 21, XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

ser líderes de mercado, tão pouco inovar. Ocorre que “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]”<sup>33</sup> (grifo nosso).

Assim, a eficiência é a norma jurídica constitucional<sup>34</sup> para que o Setor Público busque sempre uma melhor prestação dos seus serviços e a disponibilização de produtos cada vez melhores. Nesse diapasão a inovação é fundamental para que isso ocorra. Ademais, as normas extraconstitucionais podem impor implicitamente ou explicitamente a inovação como meio para consecução de alguns serviços, como, por exemplo, no Art. 6º da Lei nº 8.987<sup>35</sup>, que dispõe:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, **atualidade**, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º **A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.** (grifos nossos).

Embora a utilização de técnica, equipamentos e das instalações devam ser atuais, isso não implica explicitamente na obrigatoriedade de inovar. Ocorre que de acordo com o Manual de Oslo<sup>36</sup>:

O desenvolvimento de processos pode ser mais informal para serviços do que para bens, com uma fase inicial consistindo de pesquisa, união de ideias e de avaliação comercial, seguida pela implementação. As atividades de inovação em serviços também tendem a ser um processo contínuo, consistindo em uma série de mudanças incrementais em produtos e processos. Isso pode eventualmente complicar a identificação das inovações em serviços em termos de eventos isolados, isto é, como a implementação de

---

<sup>33</sup> Art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

<sup>34</sup> Ressalta-se que a previsão constitucional da eficiência não é simples norma jurídica, mas Princípio constitucional que norteia toda a produção legislativa e a atuação do Poder Público.

<sup>35</sup> Brasil. **Lei n.º 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

<sup>36</sup> **Manual de Oslo**. Tradução FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. 3. ed. 1997. p. 47

uma mudança significativa em produtos, processos e outros métodos.

Malerba e Adams<sup>37</sup> alegam que:

Embora a inovação em serviço envolva um alto grau de *learning-by-doing* com os usuários, seria enganoso caracterizar serviços como meros *adopters* de tecnologias desenvolvidas por sectores da indústria transformadora (PAVITT, 1984). Pesquisas recentes, de fato, indicam que, junto com a compra de máquinas e equipamentos, o investimento em tecnologias (incluindo software), P & D e treinamento são significativos em muitos setores de serviços. O que caracteriza os serviços em termos de conhecimento e aprendizagem é a importância da técnica e procedimento ao lado de dispositivos e artefatos. Inovação em tecnologia de equipamentos anda de mãos dadas com a inovação nas habilidades e nos procedimentos utilizados para organizar e oferecer serviços (TETHER E METCALFE, 2004). Tradução nossa.

Assim, para manter-se atualizado com o fim de melhoria e expansão do serviço ou haverá a inovação diretamente desenvolvida ou haverá a compra/implementação da inovação desenvolvida por outros, o que não deixa de ser um incentivo à inovação e até mesmo uma nova inovação, quando ocorrer o que ressaltam os autores citados.

Essa obrigatoriedade de inovar decorre de imposição de norma legal e do Princípio da Atualidade.<sup>38</sup>

Contudo, deve-se ter em mente que inovar não é um procedimento fechado e estanque cuja aplicação se dá na mesma forma para toda e qualquer organização. Há diferenças setoriais no processo de inovação.<sup>39</sup> Isso revela que a inovação será mais bem desenvolvida e terá maior êxito se observadas essas distinções entre os

---

<sup>37</sup> MALERBA, F.; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 10).

<sup>38</sup> Princípio assim denominado por MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2008, p. 175.

<sup>39</sup> Segundo Malerba e Adams, o tema também é desenvolvido por outros autores em economia industrial (BAIN, 1956; TIROLE, 1988; SCHERER, 1990; SUTTON, 1991, 1998) e em gestão por Michael Porter. MALERBA, F.; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 10). Embora tais estudos estejam voltados para empresas e não considerem fortemente organizações como, por exemplo, agências governamentais, deve-se considerar que as diferenças setoriais podem ser equivalentes quando analisadas sob o ponto de vista de que há fornecimento de um produto ou de um serviço.

setores. Por exemplo, inovar em atividades do setor de serviços possui características distintas das do setor de produtos farmacêuticos.<sup>40</sup>

Nessa temática, as instituições têm importante papel na colaboração da inovação nos setores.<sup>41</sup> Assim, o Poder Público deve incentivar a inovação como meio de realizar sua política pública criando ou fortalecendo setores escolhidos. Uma vez que a Administração Pública também presta serviços, inclusive os de cunho não obrigatórios em termos constitucionais, deve necessariamente inovar, pois sua atividade é atender “[...] a relevante interesse coletivo”<sup>42</sup> por meio da inovação, vez que estará fazendo as vezes da iniciativa privada.

Dentre os diversos temas estudados e utilizados pelas empresas o Ecosistemas de inovação, a Inovação Colaborativa, o Modelo Aberto e Stage-Gate de gestão de inovação são muito apropriados e até mesmo desejáveis ao Poder Público quando este pretender inovar nos serviços públicos. Estes temas serão brevemente abordados.

### 3.2.1 Ecosistemas de inovação

Considerando que a Administração Pública visa o interesse da coletividade, que é o interesse público primário, a inovação no Setor Público deveria necessariamente observar as noções de Inovação em Ecosistemas<sup>43</sup>, isto é, incluir no seu desenvolvimento a participação de atores que tradicionalmente não fazem parte da cadeia produtiva.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> As distinções setoriais são reconhecidas pela Manual de Oslo. **Manual de Oslo**. Tradução FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. 3. ed. 1997. p. 46. E, podem ser mais bem compreendidas em MALERBA, F.; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 10).

<sup>41</sup> Levantam-se os seguintes pontos “[...] as instituições desempenham um papel importante na dinâmica de todos os sistemas setoriais, influenciando a taxa de mudança tecnológica, a organização da atividade inovadora e o desempenho inovador das empresas”. E, “Assim, um sistema setorial pode tornar-se predominante em um país devido ao fato de que as instituições existentes desse país proporcionam um ambiente que apoia as empresas no setor.” MALERBA, F.; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 10). Tradução nossa.

<sup>42</sup> Conforme Art. 173 da Constituição Federal brasileira, de 1988.

<sup>43</sup> AUTIO, E.; THOMAS, L. D. W. Innovation Ecosystems: Implications for Innovation Management? In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 11).

<sup>44</sup> “Serviços, de fato, normalmente envolvem altos níveis de contato com os clientes na concepção, produção, entrega e consumo da atividade de serviço. Como resultado, a inovação em serviços gira muito mais em torno de normas sociais e culturais do que outros sistemas setoriais cujo foco

O modelo de Ecossistemas de inovação utiliza a colaboração das sinergias dos atores para se extrair deles os valores necessários e focar no cliente (cidadão e/ou usuário).

Essa participação conjunta ou colaborativa no âmbito empresarial se justifica para ganhar mercado ou evitar a sua perda, afastando naturalmente outros *players* ou o surgimento de novos, especialmente, quando observarmos o surgimento da concorrência que compete com *inovações disruptivas*, que visam romper ou destruir integralmente um produto, fórmula ou método de produção consolidados.<sup>45 46</sup>

Malerba também traz um ponto importante, que não só as instituições (no presente caso: o Setor Público) é que direcionam e influenciam a inovação. Em alguns casos os setores específicos é que influenciam o Poder Público a apoiar a inovação.<sup>47</sup>

está em produtos tangíveis” Tradução nossa. MILES, 2005 *apud* MALERBA, F.; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 10).

<sup>45</sup> A ideia de *inovações disruptivas* surgiu no final da década de 1990, pelo grupo estrategistas corporativos liderado por Clayton Christensen na Universidade de Harvard. Para maiores detalhes e compreensão ver DAMODARAN, Aswath. **Gestão Estratégica do risco**: Uma referência para a tomada de riscos empresariais. Tradução: Félix Nonnenmacher. Porto Alegre: Bookmann, 2009, p. 351-353.

<sup>46</sup> Embora não tenha ocorrido uma concorrência, há um exemplo da implantação do modelo disruptivo no Direito com a criação da alienação fiduciária de bem imóvel (Lei n.º 9.514), que deixou em segundo plano o uso da hipoteca para garantir financiamentos imobiliários. A hipoteca claramente não atendia mais os anseios do mercado para desempenhar sua função de garantia, eis que não era ágil como pretendia ser a alienação fiduciária. Essa referência é expressa na exposição de motivos interministerial do Projeto de Lei n.º 3.242, originário do Poder Executivo, que se transformou na Lei n.º 9.514, e, que traz as seguintes passagens: “Reside aí a grande inovação: por oferecer segurança quanto à execução sem delongas da garantia, o contrato de alienação fiduciária constitui poderoso estímulo ao crédito, ao investimento nos Certificados de Recebíveis Imobiliários e portanto à aquisição e produção de imóvel mediante pagamento a prazo. Trata-se de verdadeira pedra angular do novo modelo de financiamento habitacional ora proposto. [...] Essa modalidade de contrato concilia a segurança e celeridade necessárias, superando as formas obsoletas de garantia, que tornam os negócios imobiliários demasiadamente lentos e onerosos, tolhendo o potencial de expansão do setor”. **Diário da Câmara dos Deputados**, ano LII, n.º 119, de 9 de julho de 1997, página 18.922. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09JUL1997.pdf#page=50>> Acesso em: 18 de jul. de 2017.

<sup>47</sup> “É claro, a interação entre as instituições nacionais e os sistemas setoriais não só é unidirecional, indo de instituições nacionais a variáveis setoriais. Às vezes, a direção é invertida, de tal forma que os desenvolvimentos em setores específicos trabalham para influenciar as instituições nacionais, políticas específicas destinadas a apoiar as novas empresas de biotecnologia ou regulamentos feitos para proteger os consumidores no setor bancário, por exemplo, têm, em alguns casos, inspirado mudanças mais amplas nas instituições nacionais (ou seja, para apoiar a criação de empresas em uma ampla gama de setores ou desenvolver leis para proteção de privacidade).” Tradução nossa. MALERBA, F.; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 10).

Há, por assim dizer, duplo papel do Estado na inovação: inovar em seus produtos/serviços e incentivar a inovação nos setores público e privado.<sup>48</sup>

### 3.2.2 Inovação colaborativa

Ainda, na mesma linha de raciocínio, no Poder Público a atuação colaborativa não teria exclusivamente a função econômica de afastar concorrência ou de evitá-la, mas também uma função política de incluir o cidadão na sociedade e torná-lo parte efetivamente do Estado Democrático.

O Setor Público, mais do que visar simplesmente o lucro, quando desenvolve atividade econômica, ou a eficiência, quando presta serviços, deve funcionar em busca do seu fim que é constituir e manter um Estado Democrático, previsto no Art. 1º da Constituição Federal de 1988.<sup>49</sup> Essa obrigação é dever jurídico constitucional, decorrente do Princípio da Participação.<sup>50 51</sup>

Segundo Dodgson a colaboração é condição *sine qua non* da gestão da inovação<sup>52</sup>. No Setor Público, pode-se dizer que o próprio Estado só existe decorrente da colaboração da sociedade, seguindo na mesma esteira do “contrato social” de Rosseau. Logo, toda atuação do Poder Público deve ser colaborativa, ao menos com seus cidadãos e com suas empresas. Isso leva a crer que os serviços e produtos disponibilizados pelo Setor Público e a inovação praticada por ele adotem o modelo colaborativo de gestão.

A inovação colaborativa não é novidade nem seria exclusividade do Brasil, pois na década de 1980 muitos programas de colaboração em tecnologia da informação e em comunicações foram instigados na Europa, Japão e EUA.

---

<sup>48</sup> Vide nota n. 30 supra, sobre a atuação estatal na inovação.

<sup>49</sup> Constituição Federal, Art. 1º, A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político.

<sup>50</sup> Constituição Federal, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: **§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente;** (*grifo nosso*).

<sup>51</sup> Nesse sentido SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 141-146 e 675.

<sup>52</sup> DODGSON, M. Collaboration and Innovation Management. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 23).

Segundo DODGSON,<sup>53</sup> a inovação colaborativa consiste no “[...] compromisso compartilhado de recursos para os objetivos mutuamente acordados, de uma série de parceiros”. Prossegue o autor: “A colaboração é usada para desenvolver novos mercados, ganhar acesso a redes de produção e distribuição, e mais comumente para tratar de questões relacionadas com a investigação, tecnologia e inovação”.

A colaboração para inovação não se sustentaria apenas no fato jurídico de sua necessidade por disposição constitucional e legal. Também há um suporte racional, tanto que é adotado como ferramenta por empresas privadas que estão e pretendem manter-se na liderança.

As empresas colaboram por diversos motivos. Para Dodgson elas colaboram para alcançar complementaridades, incentivar a aprendizagem e desenvolver as suas capacidades, e lidar com a incerteza e complexidade.<sup>54</sup>

Nota-se que a prática empresarial visa métodos eficientes para a obtenção de resultados mais expressivos que muitas vezes só a colaboração pode auxiliar nesse objetivo. E, não há empecilho para que o Poder Público também se utilize dessa ferramenta. Ao contrário, há incentivo e normas nesse sentido.

Compreende-se, portanto, que o Poder Público tem duas funções para a inovação colaborativa: obter melhores resultados; permitir a participação dos usuários.

### 3.2.3 Modelo Aberto

A inovação adotada pelo Estado melhor se amoldaria à Constituição se fosse de Modelo Aberto, modelo cada vez mais adotado pelas empresas para inovação<sup>55</sup>. Isso decorre da massificação e especialização do fornecimento de serviços e produtos. Ou seja, as empresas estão se especializando em um produto/serviço ou linha de produto/serviço, tornando-os altamente desenvolvidos e massificados (produção em grande escala para redução de preço e aumento do público consumidor).

---

<sup>53</sup> DODGSON, M. Collaboration and Innovation Management. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 23).

<sup>54</sup> DODGSON, M. Collaboration and Innovation Management. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015 (Cap. 23).

<sup>55</sup> CHESBROUGH, Henry. Why Companies Should Have Open Business Models. **MIT Sloan Management Review**, v. 48, 2007.

Diante disso, o desenvolvimento e o aproveitamento de novas ideias de uma empresa podem ser mais bem explorados por outra empresa e vice-versa.<sup>56</sup> Então, o conceito de Modelo Aberto de inovação permite maximizar o proveito da empresa, e a utilização por terceiros de suas tecnologias internas que não são aproveitadas. Ele permite capturar e criar valor.

Significa que o Setor Público pode não só captar novas ideias para desenvolvê-las e aprimorar seus serviços e produtos como também pode fornecer suas ideias não aproveitadas ao Setor Privado para que ele as explore com maior rendimento.

#### 3.2.4 *Stage-Gate* de Nova Geração

Mesmo que o Poder Público tenha um serviço inovador<sup>57</sup>, leve em conta a *Inovação em Ecossistemas*, utilizando-a de forma *Colaborativa*, com *Modelo Aberto* (capta ideias e agrega valor), para manter-se na vanguarda seria necessária a utilização de um sistema de gerenciamento de inovação *Stage-Gate de nova geração*<sup>58</sup>, que visa o aprimoramento constante do produto/serviço inovador. Nesse gerenciamento da inovação, também há que se considerar a participação dos decisores das principais áreas da corporação para que o projeto inovador tenha sucesso. No mundo jurídico da administração pública, esse sistema de gestão pode ser traduzido como participação democrática, liberdade para proposições de melhorias no serviço público e receptividade das ideias propostas.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Por causa disso, as empresas olham para oportunidades de forma diferente. Elas irão reconhecer rapidamente ideias que se encaixam no padrão que tem sido bem sucedida para elas no passado, mas elas vão lutar com conceitos que requerem uma configuração desconhecida de bens, recursos e posições. CHESBROUGH, Henry. Why Companies Should Have Open Business Models. **MIT Sloan Management Review**, v. 48, 2007.

<sup>57</sup> Reforça-se a ideia de que inovação em serviços não é apenas aquisição de maquinário e software. Nesse sentido vide a posição de MALERBA, F.; ADAMS, P. acima referenciada na nota 38.

<sup>58</sup> Stage-Gate é “um mapa conceitual e operacional para mover projetos de novos produtos desde a ideia até o lançamento e além – um plano para gerenciar o desenvolvimento de novos produtos de processo (NPD) para melhorar a eficácia e eficiência”. COOPER, R. Perspective: The Stage-Gates Idea-to-Launch Process — Update, What’s New, and NexGen Systems. **The Journal of product innovation management**, v. 25, p. 213-232, 2008. Este mapa visa gerir um projeto de inovação dentro da corporação para que ele seja descartado, arquivado ou desenvolvido com o máximo de sucesso. Dentre suas etapas, na nova geração, está o melhoramento contínuo do projeto.

<sup>59</sup> Essas conclusões podem ser extraídas da Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

### 3.2.5 Tomada de decisão do gestor de serviço público para a terceirização

O gestor público pode até mesmo se deparar com a obrigação de gerar lucro, no entanto, esta não é a principal finalidade que a Administração Pública deve buscar.

A principal finalidade que o Poder Público deve perseguir quando atua é o interesse da coletividade (interesse público primário)<sup>60</sup>. Tal fundamento está lastreado no Art. 1º da Constituição Federal ao estipular que o Brasil é uma República (coisa do povo), logo, o titular é o povo. Por isso, a Administração deve buscar o interesse do povo.

A afirmação de que o interesse público não pode satisfazer interesse particular está correta, pois esse só será satisfeito pela Administração quando coincidente com o interesse público. Assim, quando da tomada de decisões, os gestores devem buscar atender às finalidades previstas na Constituição Federal e na legislação extravagante.

Embora os serviços públicos não sejam destinados a causar prejuízo<sup>61</sup>, nem sempre eles terão a equação equilibrada de *receita (arrecadação decorrente do serviço) x despesas*. Em muitos casos, os serviços públicos possuem apenas arrecadação de verba pública oriundas do caixa unificado<sup>62</sup> e despesas para a execução do serviço.

Extraí-se disso que o princípio que pauta a gestão do serviço público não será o mesmo que o da iniciativa privada, pois este se funda no lucro enquanto aquele no interesse público.

Os princípios basilares do interesse público para a atuação do gestor, no tocante a serviço público, estão previstos na Constituição Federal, Art. 37, *caput* e na legislação ordinária como, por exemplo, Lei n.º 8.987<sup>63</sup> e Lei n.º 13.460<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Exceto quando o interesse secundário é coincidente com o primário. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello o interesse público pode ser primário ou secundário. O interesse secundário seria o interesse da Administração enquanto gestora do patrimônio público, o que, segundo outros autores, seria interesse da Administração Pública e não interesse público. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 65-70.

<sup>61</sup> Como exemplo: Lei n.º 8.112, "Art. 4º É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei".

<sup>62</sup> A unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional está regulada pelo Decreto n.º 93.872 de 23 de dezembro de 1986.

<sup>63</sup> Especialmente nos artigos 6º e 7º.

<sup>64</sup> Principalmente nos artigos 4º e 5º.

Assim, o gestor público deve basear suas decisões nesses princípios, especialmente nos constitucionais (Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da Publicidade e da Eficiência) e nos extraconstitucionais (regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência, cortesia e modicidade das tarifas).<sup>65</sup>

A depender da decisão que o gestor irá tomar, ele deverá sopesar sobre as consequências que irão impactar esses princípios. Poder-se-ia ponderar que o gestor público sempre tem o dever de aplicá-los, no entanto a aplicação total e irrestrita dos princípios estatuídos não é consequência lógica, pois, se assim o fosse, o *princípio da modicidade das tarifas* acabaria por ocasionar gratuidade ou retribuição irrisória, gerando a necessidade de subsídio ou de subsídios maiores.<sup>66</sup> Nesse exemplo do *princípio da modicidade das tarifas*, equilíbrio é a palavra chave para aplicá-lo substancialmente.<sup>67</sup>

Tem-se que a tomada de decisão do gestor de serviço público pode ocasionar uma exposição ao risco com consequências negativas e indesejáveis ou permitir a exploração com proveitos positivos.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Embora todos esses princípios provoquem desafios que lhe são próprios, alguns podem ser encarados como consequência de outros, como o Princípio da Regularidade e da Segurança, que estão contidos no Princípio Constitucional da Eficiência. A opinião de Toshio Mukai é no seguinte sentido “Dentre esses princípios, não se encontra o da regularidade, indicado pela Lei, mas ele se contém no princípio da eficiência; o da segurança também nele se contém”. MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 23.

<sup>66</sup> Na mesma linha de raciocínio são as palavras de MELLO ao comentar sobre o princípio da adaptabilidade “[...] sua atualização e modernização, conquanto, como é lógico, dentro das possibilidades econômicas do Poder Público.”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 706. Sobre a modicidade das tarifas, nos ensina Pedro Henrique Poli de Figueiredo que “[...] a modicidade nas tarifas significa que o preço do serviço não pode ultrapassar a justa retribuição pela prestação dos serviços, dentro de critérios que tenham em vista o equilíbrio na equação custo/benefício”, fundamentando seu posicionamento no Art. 6º, da Lei n.º 8.987. FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 31.

<sup>67</sup> Figueiredo, além de abordar o tema da modicidade das tarifas, traz meios de se evitar o fenômeno da “captura” que pode afetar frontalmente a modicidade das tarifas. FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, *passim*.

<sup>68</sup> Para Damodaran uma definição mais abrangente de risco considera tanto resultados negativos quanto positivos, já que riscos e oportunidades estão juntos. Em resumo, extrai-se de seus ensinamentos as conclusões a seguir. Qualquer minimização de risco implica também na redução de oportunidades. Além da importância do risco e de como incorporá-lo na tomada de decisões, trata-se também do vínculo entre risco e recompensa e de risco e inovação. Quem deseja mais recompensa terá de se expor a riscos. Uma empresa que se proteger de todos os riscos pode não gerar lucro aos acionistas. Contudo, uma empresa que se exponha a tipos errados de riscos pode se sair ainda pior. A essência da boa gestão está em tomar as decisões certas ao lidar com os diferentes tipos de risco. A importância da gestão do risco é inegável, no entanto é necessário analisar seus aspectos. Por muito tempo a definição e termos de gestão do risco estavam ligados aos *hedges*, cuja finalidade é de eliminar ou reduzir riscos. Busca-se ampliar os limites de atuação

Ao lidar com a inovação alguns ou todos os princípios serão afetados e irão merecer atenção do gestor para sua tomada de decisão. Logo, a análise do impacto que a decisão poderá causar nesses princípios, positiva ou negativamente, deve ser o ponto de partida para a análise de risco do gestor do serviço público, tendo ditos princípios a função de filtro para o gerenciamento de risco.

Portanto, é evidente que o gestor deve aplicar tais princípios na execução e gestão do serviço público, todavia, sempre os analisando sob a ótica de que ao fazer uso deles deverá ponderar e aplicá-los substancialmente, isto é, não irrestritamente ao ponto de comprometer o próprio serviço, mas sempre que possível dando máxima efetividade a eles. Isso quer dizer que um princípio deve ser usado sempre que permitir a maior incidência de outro(s). Inevitavelmente, ocorrerá a exploração positiva da exposição aos riscos, que refletirão na melhora do serviço público e/ou na ampliação do interesse público primário, ou seja, uma vantagem.

Pode-se concluir que o risco na tomada de decisão que o gestor no processo de terceirização deve levar em conta é preponderantemente jurídico, especialmente porque ele deve dar cumprimento imediato às determinações constitucionais e legais e mediatamente buscar lucro (resultado financeiro positivo), quando possibilitado em lei.

Claro que os aspectos econômicos também são importantes, mas não preponderantes e definidores na tomada de decisão do presente caso, pois a implantação da terceirização como inovação em serviço deve levar em contas os itens abordados nos tópicos anteriores que visam muito mais garantir o atendimento aos princípios constitucionais e normativos relativos à prestação de serviço público e à utilização da inovação nos serviços dispostos pelo setor público.

Logo, mister a análise das atividades que envolvem o presente estudo, isto é, das atividades do Detran e dos Cartório de Registro de Títulos e Documentos – RTD, da viabilidade jurídica; e posteriormente a análise econômica e financeira da

---

dos gestores de risco, em que a exposição a alguns tipos de risco leve a algum benefício. A definição de gestão de risco geralmente tende a ser limitada, pois se limitam a sua mitigação e não a sua exploração. Considerando que a gestão do risco permite um potencial de ganho, é necessário que as empresas saibam avaliar os cenários para identificar os riscos que podem assumir/explorar. Isso é uma visão mais abrangente de explorar riscos do que simplesmente fazer um *hedge*. Então, é necessário identificar quais riscos devem ser ignorados, quais precisam ser mitigados e quais devem ser explorados. DAMODARAN, Aswath. **Gestão Estratégica do risco**: Uma referência para a tomada de riscos empresariais. Tradução: Félix Nonnenmacher. Porto Alegre: Bookmann, 2009, p. 21-27.

terceirização das atividades-meio do serviços do Detran nos trâmites de trânsito e veículos.

## **4 ATIVIDADES DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA E SUA COMPATIBILIDADE COM O REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS PARA FINS DE TERCEIRIZAÇÃO**

Situando a natureza jurídica da execução dos serviços prestados pelo Detran (especialmente da atividade de registro do Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavan) pode-se verificar a compatibilidade com os Registros Públicos e a similaridade da atuação dos serviços prestados (análise documental nos trâmites de trânsito e veículos) pelos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos.

Na análise comparada, fica claro e exemplificado como os serviços registrais aproximam as atribuições.

A compatibilidade legal e de normas técnicas do Detran, enquanto executor da atividade do Registro Nacional de Veículos Automotores, em relação aos Registros Públicos de que trata o Art. 236 da Constituição Federal é assunto necessário para situarmos as atribuições (*core business*) das partes objeto deste estudo.

A diferença de natureza jurídica na forma pela qual são desempenhadas as atividades registrais não torna incompatível a terceirização das atividades-meio do Detran, pelo contrário, legitima ainda mais a atuação dos registradores de títulos e documentos para a análise prévia dos atos que devam ser objeto de atuação do Detran.

### **4.1 Natureza jurídica da execução dos registros no Brasil**

A matéria de registros públicos está assentada na Constituição Federal de 1988 – CF/88 – no artigo 22, inciso XXV, de seguinte teor: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXV – registros públicos”.

Claramente a Constituição Federal reservou à União a competência para legislar sobre a matéria. No Art. 236 assim dispôs:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

A lei a que se refere o parágrafo primeiro, do artigo 236, da CF, é a Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, Lei dos Notários e Registradores – LNR. Estipula quais serão as atividades que irão compor o quadro dos registros públicos delegados. Todos os demais registros poderão ser delegados, mas não o serão obrigatoriamente.

Nota-se que uma interpretação extensiva da Constituição deveria impor o exercício em caráter privado da atividade registral, ou seja, todos os registros deveriam ter sua execução delegada, conforme determina a CF/88. No entanto, a interpretação que se deve dar a esse dispositivo não é nesse sentido. Utiliza-se uma leitura restritiva, isto é, somente serão delegados os serviços expressamente elencados na legislação, no caso, os que constam da Lei n.º 8.935.

O Supremo Tribunal Federal – STF – na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.150 decidiu que a atribuição da atividade notarial e registral a que se refere o Art. 236 da Constituição Federal reside em competência ordinária e não em competência constitucional. Esse entendimento foi mantido e reforçado com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 4.227 e n.º 4.333.<sup>69</sup>

Assim, compete à legislação federal reservar quais registros serão delegados nos termos constitucionais e quais serão executados pelo próprio Poder Público. Portanto, há, no Brasil, quanto à natureza jurídica do exercício da atividade de registros, duas espécies: *a) registro executado pelo Poder Público; e, b) registro executado mediante delegação à iniciativa privada.*

---

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.150/DF**, Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375341>> Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.227/DF**, Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10608150>> Acesso em: 26 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.333/DF**, Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10608132>> Acesso em: 26 fev. 2018.

Um exemplo de *registro executado pelo Poder Público* é o registro de veículos, nos moldes atualmente constituídos pela Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, que em seus artigos 19 e 22 dispõe:

Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União:  
[...]

VII – expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os **Certificados de Registro** e o de Licenciamento Anual **mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal**;

[...]

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

III – vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, **registrar**, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente; (Grifo nosso)

Embora a atividade de registro de veículos tenha sua execução outorgada para outro Ente federativo, isso não lhe retira a natureza jurídica de *registro executado pelo Poder Público*, pois é um registro executado pela própria Administração Pública, já que a “delegação”<sup>70</sup> contida na lei federal é destinada a um órgão integrante do Poder Público, mas da esfera Estadual. E, como bem aponta Figueiredo<sup>71</sup>, essa execução é na realidade uma

[...] prestação de serviço público, feita de forma indireta, por entes criados pelo Poder Público especificamente para a realização de determinadas atividades. Nesta hipótese, a transferência de competência para a realização do serviço se dá por outorga legal, e não por delegação.

<sup>70</sup> Tecnicamente, segundo Figueiredo, as atribuições exercidas pelos Detrans não são oriundas de delegação, mas de execução indireta. Assim, quando a legislação infraconstitucional autorizar uma “delegação”, deve-se interpretá-la como sinônimo de “incumbência”, “repasso”, “transmissão”, “conferência”, “outorga” etc., visto que somente a Constituição Federal pode jurídica e tecnicamente autorizar “delegações”. As demais legislações podem autorizar uma “outorga”, mas não uma delegação. Contudo, a legislação federal utilizou o termo “delegação” (parte final do inciso VII, do Art. 19, da Lei n.º 9.513, de 23 de setembro de 1997) para outorgar aos Estados a execução dos serviços de registros de veículos. FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 17-28. No mesmo sentido é a doutrina de Alexandre Santos de Aragão. ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 532-534. Arnaldo Rizzardo, sem a mesma profundidade teórica sobre o tema, apenas ressalta que a lei “atribui ou delega” atividades. RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008 p. 100.

<sup>71</sup> FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 25.

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI – é mais um exemplo de *registro executado pelo Poder Público* mediante outorga legal.<sup>72</sup> Assim como os registros de veículos, a execução pelo Poder Público se dá de forma indireta, ou seja, o Poder Público outorga para o próprio Poder Público a execução do serviço, mas para outro Ente federativo ou para uma pessoa jurídica de direito público.

No caso do INPI, trata-se de uma outorga da União para uma pessoa jurídica de direito público. E o registro de veículos é outorgado de um Ente federativo para outro Ente federativo (da União para os Estados).<sup>73</sup>

Já os *registros executados mediante delegação à iniciativa privada* são os registros públicos previstos nos incisos II ao VII do Art. 5º da LNR:

- Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:
- I – tabeliães de notas;
  - II – tabeliães e **oficiais de registro de contratos marítimos**;
  - III – tabeliães de protesto de títulos;
  - IV – **oficiais de registro de imóveis**;
  - V – **oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas**;
  - VI – **oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas**;
  - VII – **oficiais de registro de distribuição**. (Grifos nossos)

<sup>72</sup> O Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI – criado pela Lei Federal n.º 5.648, de 11 de dezembro de 1970, foi instituído como uma autarquia federal em substituição ao Departamento Nacional da Propriedade Industrial que era integrante da administração direta da União. A descentralização do INPI não lhe retirou da sua atividade a natureza jurídica de *registro executado pelo Poder Público*, eis que a atividade continua a ser exercida pela Administração Pública, uma vez que as autarquias são partes integrantes daquela. (Art. 4º e 5º do Decreto-Lei 200, de 1967: Art. 4º A Administração Federal compreende: [...] II – A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: I – Autarquia – o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.) E, embora não contenham a denominação “registro”, lhe são atribuídas as mesmas características e efeitos legais através da figura jurídica denominada de “patente” (Lei n.º 9.279 de 14 de maio e 1996).

<sup>73</sup> Outro exemplo de execução de forma indireta para órgão de esfera distintas é o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, em que a titularidade do serviço é da União e a execução é efetuada pelas Juntas Comerciais. Embora as juntas tenham subordinação técnica a um ente federal (DNRC), eles estão administrativamente vinculados aos governos estaduais. Lei n.º 8.934: Art. 6º As juntas comerciais subordinam-se administrativamente ao governo da unidade federativa de sua jurisdição e, tecnicamente, ao DNRC, nos termos desta lei. Ainda, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que as Juntas Comerciais não possuem personalidade jurídica própria, sendo as mesmas integrantes dos Estados. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 97.542-0/SP**, Primeira Turma. Relator: Ministro Rafael Mayer. Brasília, 1983. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=190945>> Acesso em: 26 fev. 2018.

Todos os demais registros não são delegáveis na forma da Constituição Federal. Todavia, a legislação poderá ampliar ou reduzir as atribuições desses registros elencados.

#### 4.1.1 Registro executado pelo Poder Público – Registro Nacional de Veículos Automotores

O registro de veículos teve seu início esparsamente no Brasil, pois inicialmente não havia uma legislação nacional que tratasse do tema e abrangesse todo o território brasileiro. Os registros de veículos eram praticados pelos Municípios e pelos Estados.

Segundo pesquisa efetuada pela Câmara Federal<sup>74</sup>, a primeira regulamentação federal sobre o trânsito se deu no ano de 1910. Contudo, a norma não abordava sobre o cadastro ou o registro de veículos automotores.

A primeira referência que a legislação federal fez sobre o emplacamento, registro ou qualquer tipo de cadastramento sobre veículos automotores foi no Decreto n.º 18.323, de 24 de julho de 1928, que versava sobre a circulação internacional de automóveis no território brasileiro. O Decreto apenas estipulava que os registros e as licenças deveriam mencionar a potência ou o peso dos veículos. Somente com a Lei n.º 5.108, de 21 de setembro de 1966, Código de Trânsito Brasileiro, foi implementado o registro de veículos nos moldes atuais e nacionalmente controlados.

Esse registro é controlado e mantido por um órgão da esfera federal e executado por órgão da esfera estadual mediante outorga estipulada em lei federal ordinária, pois de acordo com a Lei n.º 9.513, atual Código de Trânsito Brasileiro – CTB – artigo 19, “Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União: [...] IX – organizar e manter o Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam”; esse órgão nacional é o Departamento Nacional de Trânsito – Denatran.

Entretanto, nos termos do inciso VII, também do Art. 19, do atual CTB, esse mesmo órgão deve “expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal”, isto é, a

---

<sup>74</sup> Brasil. Câmara de Deputados. **Caderno de pesquisa**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/relatorio\\_pesquisa\\_transito.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/relatorio_pesquisa_transito.pdf)> Acesso em: 21 dez. 2016.

execução do registro é atribuída, outorgada, aos *órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal*.

Tais órgãos são assim descritos por Sobrinho<sup>75</sup>:

Os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal são as estruturas de execução de trânsito nas Unidades da Federação. Suas atividades diversificadas vão da representatividade do órgão máximo executivo de trânsito da União, ao operar os sistemas de registro nacional de veículos e condutores e exercer, por delegação, as tarefas de registro de veículos e habilitação de condutores até o exercício da repressão a infrações de trânsito relativas a veículos e seus condutores.

São os órgãos conhecidos como Detrans – Departamentos Estaduais de Trânsito ou Departamento Distrital de Trânsito, no caso do Distrito Federal – tradicionais administradores do trânsito em nosso País.

A competência desses órgãos estaduais – Detrans – está prevista no Art. 22 do novo CTB, estando a mais importante para o nosso tema contida no inciso III, “vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, **registrar**, emplacar, selar a placa, e **licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual**, mediante delegação do órgão federal competente” (grifos nossos). Também a que consta no recente CTB, Capítulo XI – DO REGISTRO DE VEÍCULOS, Art. 120:

Todo veículo automotor, elétrico, articulado, reboque ou semirreboque, **deve ser registrado perante o órgão executivo de trânsito do Estado ou do Distrito Federal**, no Município de domicílio ou residência de seu proprietário, na forma da lei. (Grifos nossos).

Santa Catarina não foge da regra, o órgão executivo estadual é o Departamento Estadual de Trânsito – Detran.

Nesse tema, analisando-se a legislação pertinente, os Estados possuem plena competência legislativa para dispor sobre seus órgãos de trânsito, estrutura, valores de cobrança etc.

Diante disso, o Estado de Santa Catarina dispõe, em sua Constituição de 1989, no Art. 106, inciso III, que “a execução dos serviços administrativos de trânsito” compete à Polícia Civil.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 123.

Não obstante, a Lei Complementar Estadual n.º 381, de 7 de maio de 2007,<sup>77</sup> repetiu as legislações anteriores e manteve<sup>78</sup> a subordinação do Departamento Estadual de Trânsito diretamente à Secretaria de Estado da Segurança Pública – SSP, e não à Polícia Civil.

#### 4.1.1.1 Atribuições registrais do Detran nos trâmites de veículos

Quando da criação do Renavan, a legislação estipulou que sua finalidade seria a simples centralização do controle. Veja-se a redação do Art. 55 da Lei n.º 5.108, criadora do Renavan:

Art. 55. É criado com sede no Distrito Federal e subordinado ao Conselho Nacional de Trânsito, o Registro Nacional de Veículos Automotores, com a finalidade de **centralizar o controle** dos veículos automotores no País e dos Certificados de Registro. (Grifos nossos)

A lei não atribuía nenhuma outra finalidade para o Renavan.

Posteriormente, a Lei n.º 9.503, atual CTB, revogou por completo o Código anterior (Lei n.º 5.108). Nessa nova legislação, não atribui expressamente nenhuma finalidade ao Renavan, o que lhe implicaria simples função cadastral<sup>79</sup>. Entretanto,

---

<sup>76</sup> Constituição do Estado de Santa Catarina, Art. 106. A Polícia Civil, dirigida por delegado de polícia, subordina-se ao Governador do Estado, cabendo-lhe: [...] III – a execução dos serviços administrativos de trânsito.

<sup>77</sup> Lei Complementar Estadual n.º 381, Art. 60. A Secretaria de Estado da Segurança Pública é constituída pelos seguintes órgãos e instituições:

- I – Polícia Militar;
- II – Polícia Civil;
- III – Corpo de Bombeiros Militar;
- IV – Instituto Geral de Perícias; e
- V – Departamento Estadual de Trânsito.

<sup>78</sup> Todas as leis posteriores à Constituição Estadual mantiveram o Detran sob subordinação direta à Secretaria de Estado da Segurança Pública, Lei n.º 8.245, de 18 de abril de 1991, Art. 38, VII; Lei n.º 9.831, de 17 de fevereiro, de 1995, ANEXO XVII; Lei Complementar n.º 243, de 30 de janeiro de 2003, Art. 42, III; Lei Complementar n.º 284, de 28 de fevereiro de 2005, Art. 56, III. Mesmo recentemente, a Lei Complementar n.º 534, de 20 de abril de 2011, em nada alterou sobre esse item.

<sup>79</sup> Para os juristas, registro está ligado ao âmbito jurídico destinado a dar publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos. Ver mais em Miguel Maria de Serpa Lopes. **Tratado dos Registros Públicos**. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. p. 18. v. I; Luiz Guilherme Loureiro. **Registros Públicos: teoria e prática**. 4. ed. São Paulo: Método, 2013. p. 23. Também José Horácio Cintra Gonçalves Pereira em coordenação de NETO, José Manuel de Arruda Alvim e outros. **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 02. Segundo a engenheira Cartográfica Andrea Flávia Tenório Carneiro, ao abordar o tema de cadastro imobiliário e registro imobiliário expõe que o cadastro é responsável pela descrição física do imóvel, o registro firma sua situação legal. CARNEIRO, Andrea F. T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**.

pode-se extrair implicitamente que as suas atribuições e finalidades jurídico-registras estão contidas no Art. 123 do CTB, que possui o seguinte teor:

Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:  
I – for transferida a propriedade;  
II – o proprietário mudar o Município de domicílio ou residência;  
III – for alterada qualquer característica do veículo;  
IV – houver mudança de categoria.

Ainda que se possa negar que o Art. 123 do CTB consigne atribuições registras, o Código Civil, no seu Art. 1.361, parágrafo primeiro<sup>80</sup>, traz que a constituição da propriedade fiduciária de veículos se dá na repartição competente para seu licenciamento,<sup>81</sup> ou seja, essa é, inegavelmente, uma atribuição registral executada perante o Renavan.

Houve, então, uma ampliação das finalidades do registro de veículos tanto com a nova codificação de trânsito quanto com a edição do Código Civil de 2002, aquela de caráter ao menos cadastral e essa de caráter registral.

A legislação federal ordinária também será a que definirá o objeto de atuação do registro, a competência dos registros de veículos. Essa atribuição de competência pode ser ampliada ou reduzida. Por exemplo, até a edição de Lei n.º 13.154, de 30 de julho de 2015, competia aos municípios os registros de ciclomotores. Embora se trate de veículo motorizado, a legislação atribuía o registro

---

Disponível em: <<http://mundogeo.com/blog/2004/02/29/cadastro-imobiliario-e-registro-de-imoveis/>>. Acesso em: 6 jan. 2017. Sobre o tema – ainda – Eduardo Agostinho Arruda Augusto esclarece que “Cadastro é um inventário, um rol de informações sobre determinado interesse, tendo por base pessoas ou coisas. Seu objetivo é político-administrativo, podendo ser utilizado em qualquer seara (econômica, social, fiscal, segurança nacional, ambiental). A atividade cadastral é competência do Executivo, que tem a missão de colher informações que lhe propiciem gerenciar, com eficiência, o povo em seu território” e que “Registro, por sua vez, não trata de nada disso. O registro imobiliário não tem a missão de inventariar imóveis, nem ao menos controlar sua quantidade, valor ou produtividade. Ao registro cabe tão-somente cuidar do direito constitucional da propriedade privada e os demais direitos ligados ao bem imóvel, constituindo e tornando públicos esses direitos”. AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Cadastro e Registro: irmãos siameses da regularização fundiária**. Disponível em: <<http://eduardoagusto-irib.blogspot.com.br/2011/09/cadastro-e-registro-irmaos-siameses-da.html>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

<sup>80</sup> Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor. § 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.

<sup>81</sup> Arnaldo Rizzardo entende plenamente válida a competência registral dos órgãos ou entidades de trânsito para o registro dos contratos de alienação fiduciária. RIZZARDO, RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008 p. 294.

a um órgão municipal. Após a edição da referida lei, do ano de 2015, houve a ampliação da atribuição dos órgãos estaduais para efetuar o registro também dos ciclomotores.

Assim, compete ao órgão de trânsito dos Estados o registro de qualquer veículo automotor<sup>82</sup> e competem aos municípios os registros de veículos de propulsão humana ou de tração animal.<sup>83</sup>

Essas atribuições acima descritas, que o Detran possui, são verdadeiros atos de registro. Segundo a doutrina<sup>84</sup>, inscrever atos, fatos, contratos ou direitos é ato de registro público; logo, a função que o Detran desempenha é uma função de registro.

Embora os serviços de registros também desempenhem funções cadastrais, isso não impede que também pratiquem atos de registro. Não há vedação alguma na cumulação dessas atribuições e, tampouco, incompatibilidades.<sup>85</sup>

A titularidade jurídica sobre determinado objeto ou direito requer a mais completa descrição e extensão do objeto ou direito sobre o qual recai a propriedade/direito, pois sem tal definição abrem-se caminhos para a dúvida decorrente da má delimitação. Essa falha na especialização objetiva (descrição do objeto ou direito) gera insegurança jurídica para determinar a propriedade (segurança jurídica estática) e insegurança jurídica no tráfego negocial (segurança jurídica dinâmica). Não à toa, a própria Lei n.º 9.503, em seu artigo 121 traz a obrigatoriedade de descrição do objeto. Veja-se:

Art. 121. Registrado o veículo, expedir-se-á o Certificado de Registro de Veículo – CRV de acordo com os modelos e especificações estabelecidos pelo Contran, contendo **as características e**

---

<sup>82</sup> Lei n.º 9.503, Art. 19. Compete ao órgão máximo executivo de trânsito da União: [...] VII – expedir a Permissão para Dirigir, a Carteira Nacional de Habilitação, os Certificados de Registro e o de Licenciamento Anual mediante delegação aos órgãos executivos dos Estados e do Distrito Federal.

<sup>83</sup> Lei n.º 9.503, Art. 24. Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: [...] XVII – registrar e licenciar, na forma da legislação, veículos de tração e propulsão humana e de tração animal, fiscalizando, atuando, aplicando penalidades e arrecadando multas decorrentes de infrações.

<sup>84</sup> Vide nota 79.

<sup>85</sup> O Doutor Sérgio Jacomino conclui que é necessária essa integração entre cadastro e registro. **Registro e Cadastro:** uma interconexão necessária. Disponível em: <<https://cartorios.org/2000/10/17/registro-e-cadastro-uma-interconexao-necessaria/>>. Acesso em: 6 jan. 2017. No mesmo sentido, Ricardo Dip. DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis:** vários estudos. Porto Alegre: Safe, 2005. p. 229-240 e 344-346. Essa conexão entre cadastro e registro é essencial e está relacionada com a segurança jurídica dinâmica e estática a que se refere Jacomino (**A qualificação registral:** história e importância do direito registral imobiliário brasileiro. Tese de doutorado em Direito. Franca, 2003. p 180); e, DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis:** vários estudos. Porto Alegre: Safe, 2005. p. 148-150.

**condições de invulnerabilidade à falsificação e à adulteração.**  
(Grifos nossos)

A lei também assim se expressa nos artigos 114, 115, 123, 125 e inciso VII do Art. 230, entre outros.

Quanto à descrição do direito, a lei preocupa-se inclusive sobre detalhes da origem do título, não admitido, por exemplo, mera declaração de propriedade fiduciária, mas requer todos os elementos que lhe deram origem, consoante previsão no Art. 1.362 do Código Civil.<sup>86</sup> Portanto, embora o Detran possua atribuições cadastrais, é inegável que detenha atribuições de caráter registral.

Segundo Sobrinho<sup>87</sup>, “Guardadas as devidas proporções, o Certificado de Registro de Veículo (CRV) tem para o veículo a mesma relevância que a averbação no Registro de Imóveis tem para a propriedade imobiliária”.

Embora o STF entenda que o certificado de propriedade não possa ser considerado como comprovante absoluto da existência, ou não, de ônus,<sup>88</sup> e reforçar a existência da Súmula n.º 489<sup>89</sup> do próprio Supremo, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n.º 4.227 e n.º 4.333 a Corte entendeu que, em relação à alienação fiduciária, a competência registral é da repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro e considerou constitucional o § 1º, do Art. 1.361 do Código Civil.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Lei n.º 10.406, Art. 1.362. O contrato, que serve de título à propriedade fiduciária, conterà: I – o total da dívida, ou sua estimativa; II – o prazo, ou a época do pagamento; III – a taxa de juros, se houver; IV – a descrição da coisa objeto da transferência, com os elementos indispensáveis à sua identificação.

<sup>87</sup> O mesmo autor não chega descrever tecnicamente a natureza jurídica do CRV, mas lhe aponta a função jurídica, eis que para ele tal documento “[...] serve ao proprietário como documento comprobatório da propriedade e da regularidade de registro.” SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 336.

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 159.925-1/SP**, Primeira Turma. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213257>> Acesso em: 6 mar. 2018.

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula n.º 489**. A compra e venda de automóvel não prevalece contra terceiros, de boa-fé, se o contrato não foi transcrito no Registro de Títulos e Documentos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=489.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

<sup>90</sup> Pinheiro e Ribeiro esclarecem que o registro no órgão de trânsito serve para conferir eficácia perante terceiros do contrato entabulado. Destacam a natureza jurídica dos bens móveis e sua forma de transferência. PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos; RIBEIRO, Dorival. **Código de Trânsito Brasileiro Interpretado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000. p. 229-237.

Essa redação do Código Civil está, portanto, consolidada tanto do ponto de vista legislativo quanto da doutrina e da jurisprudência, que conferem competência registral ao Detran.

#### *4.1.1.1.1 Normatização geral do Detran e de suas atribuições*

O Detran necessita de normas para melhor executar seu serviço e, mais do que isso, para bem delimitar o conteúdo do objeto sujeito a registro, seus titulares e o tudo que lhe for correlato. Portanto, para exercer essa atividade registral, todos os registros públicos possuem normativas próprias para a melhor execução e padronização do serviço e a segurança jurídica daqueles que se utilizam dos registros.

Na legislação há diversas previsões que permitem essa normatividade sobre os serviços registrais, a título exemplificativo: o INPI, Lei n.º 5.648, Art. 2º; o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, Lei n.º 8.934, Art. 3º, I, e o Decreto n.º 1.800, Art. 3º, I; os Registros Públicos mencionados na Lei n.º 8.935, previsão no Art. 30, XIV; e o Registro de Veículos possui previsão de normatização na sua lei de regência, CTB, nos arts. 12, X, Art. 124, XI, e Art. 129.

As normas primárias que definem a competência e atuação dos registros públicos são delineadas pela Constituição Federal e explicitadas pela legislação federal ordinária. No entanto, essas normas não são, nunca serão e não devem ser suficientes para a prática dos registros.

O direito sempre toma contornos distintos com o passar do tempo e não há como as normas primárias acompanharem essas mudanças. Sempre haverá de se normatizar o surgimento de novas tecnologias, novas figuras jurídicas, novos modelos contratuais e negociais, e de se buscar a conformidade com a jurisprudência, com a política pública, etc.

Sobrinho<sup>91</sup>, ao comentar sobre os documentos exigidos para o registro de veículos, reforça a ideia de que os órgãos executivos de trânsito dos Estados possuem poder normativo:

O CTB menciona aqui as exigências mínimas para o registro do veículo, nada impedindo, contudo, que outros documentos sejam

---

<sup>91</sup> SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 337.

exigidos pelos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, baseados em Resoluções do Contran ou mesmo em Portarias, tanto do DENATRAN quanto próprias. Essas exigências, contudo, não poderão conflitar com as que estão dispostas neste artigo.

Não há dúvida de que a normatização auxilia as demais de hierarquia superior para garantir a finalidade dos registros. No entanto, as normas dos registros não possuem a mesma natureza quando da sua aplicação. Algumas peculiaridades existentes fazem com que determinado serviço registral possua normas com diferentes graus de vinculação e “coercibilidade” para o seu cumprimento. Por exemplo, a exigência de requerimento para a prática de serviços. Evidente que alguns serviços exigirão formalidades maiores do que outros quanto ao requerimento.

Enquanto representante da administração pública, o funcionário público deve atuar em conformidade com os princípios constitucionais, só podendo exercer sua função no estrito limite da legalidade.

A necessidade de haver um fundamento normativo para a atuação do funcionário público baseia-se no Princípio da Legalidade de que ele “É o fruto da submissão do Estado à lei”<sup>92</sup>. Aqui, enquadram-se tanto os serviços executados diretamente pela administração titular, assim legalmente definidos, quanto os exercidos mediante outorga a outro ente público, pois, embora havendo outorga, o regime jurídico sobre o qual recai ao serviço é o mesmo, isto é, o regime jurídico-administrativo, que define o interesse público como supremo e cuja executabilidade exige o cumprimento e a observância ao Princípio da Legalidade no seu sentido mais amplo de interpretação.

A Constituição Federal submete o regime jurídico-administrativo do Estado a diversos princípios, sendo o da legalidade um dos seus princípios basilares.<sup>93</sup> Nesse contexto, é “a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.”<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103.

<sup>93</sup> *Ibidem*. p. 103-109

<sup>94</sup> Essa é a conclusão de Mello ao citar Renato Alessi. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103.

Com a utilização do Princípio da legalidade, nos serviços de registro, se alcançam os Princípios da moralidade, da imparcialidade, da publicidade e da eficiência. Sem esses pilares, não se poderia conferir aos atos administrativos o atributo da presunção de legitimidade.<sup>95</sup> Exatamente como ocorre com os documentos gerados e emitidos pelos servidores do Detran, que desempenham os registros relativos aos veículos. Assim, é extremamente importante que, quando não houver lei específica, haja ao menos uma norma regulamentadora para a execução do serviço, pois não cabe ao executor do registro agir com discricionariedade, pois tal possibilidade lhe permitiria efetuar a análise dos pedidos e os registros baseados em critério de oportunidade e conveniência tanto em relação ao procedimento quanto ao deferimento do registro.<sup>96</sup>

Ao praticar um ato de registro, a análise técnica que o funcionário irá elaborar não pode se pautar em subjetivismo. As normativas dos registros explicitam tecnicamente os atos e os procedimentos que devem ser adotados para cada situação. Não havendo normativa para a prática de um ato, o funcionário público deve se dirigir ao superior hierárquico para que este lhe determine o procedimento e a forma de realização do ato em questão.

No entanto, nem sempre haverá uma normativa para que o ato seja executado,<sup>97</sup> pois poderá ocorrer que, em virtude de nova legislação ou até mesmo por prática consuetudinária, não tenha surgido a necessidade de tal uniformização

---

<sup>95</sup> Segundo Maria Sylvia Zanella: “A presunção de legitimidade diz respeito à conformidade do ato com a lei; em decorrência desse atributo, presumem-se, até prova em contrário, que os atos administrativos foram emitidos com observância da lei. [...] assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 200.

<sup>96</sup> Di Pietro explica que “Normalmente a discricionariedade existe: a) quando a lei expressamente a confere à Administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção ex officio do funcionário, a critério da Administração, para atender à conveniência do serviço; b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com o princípio extraído do ordenamento jurídico; c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 215.

<sup>97</sup> Um exemplo de normativa *intra legem* editada para a melhor execução do serviço é a Portaria 0009/17/ASJUR do Detran de Santa Catarina. SANTA CATARINA. Departamento Estadual De Trânsito. **Portaria 0009/17/ASJUR**. Dispõe sobre o procedimento a ser adotado para a transferência de propriedade do veículo retomado pelo credor fiduciário, nas hipóteses de inadimplência ou mora no cumprimento das obrigações contratuais, regulamentando o Art. 3º, §§ 1º e 2º, do Decreto-Lei Federal 911/69. Disponível em: <file:///C:/Users/M%20R%20Martin/Desktop/Portaria%200009\_17\_ASJUR%20-%20Procedimento%20Transfer%20C3%AAncia%20Alienado%20Fiduciariamente.pdf> Acesso em: 22 ago. 2017.

ou, mesmo havendo a necessidade, não houve provocação ao Detran ou ao superior para que houvesse a edição de um regramento.

No caso de não haver instruções preexistentes, poderá ocorrer que a prestação do serviço seja efetuada de modo disforme, ocasionando procedimentos diversos e com implicações aos usuários, ainda que o resultado final seja idêntico. O proceder de um caso pode ter caminhos e prazos diferentes e em função disso até gerar consequências diferentes.<sup>98</sup> Ainda, poderão ocorrer decisões antagônicas em dois casos semelhantes.

Nesses casos, não há óbice para que seja requerida a regulamentação do proceder da análise e do registro, de modo a serem evitadas essas situações de tratamento desigual, a fim de evitar as condutas discricionárias.

As normas podem conferir melhor eficiência aos serviços de registro, eis que havendo, por exemplo, critérios de padronização podem ser evitados atos desnecessários ou protelatórios. Também conferem maior segurança jurídica aos usuários, pois lhes garantem que, independentemente do servidor público que realizará o ato, todos terão o mesmo tratamento e conseqüentemente o mesmo resultado jurídico pretendido.

A restrição quanto ao exercício das funções do Detran, embora ainda possuidora de Poder Normativo, não lhe permite exercer normas primárias para o regramento técnico da matéria na qual atua.<sup>99</sup> Pode, contudo, atuar *intra legem*, desde que não lhe caiba a “[...] explicitação direta de matérias absolutamente reservadas à lei em sentido formal”<sup>100</sup>. Isso quer dizer que o Detran poderia, por exemplo, normatizar internamente quais serviços serão executados por determinado

---

<sup>98</sup> Imagine o caso em que dois registros apresentados na mesma data, mas que foram processados de forma não uniforme resultando na conclusão de um em tempo diverso do outro. Poderá haver a perda de uma vantagem ou de um direito em razão da diferença de datas como, por exemplo, do benefício fiscal, da diferença de alíquota ou do valor de taxas a serem pagas.

<sup>99</sup> “Em alguns casos, todavia, o produto da atividade normativa do Poder Legislativo mostra-se incompleto, no sentido de necessitar de maiores detalhamentos regulamentares. Nesses casos, atribui-se à Administração Pública a prerrogativa excepcional de expedição de normas gerais e abstratas, normalmente secundárias em relação àquelas oriundas do Poder Legislativo, justamente para sua regulamentação. Essa prerrogativa é o que se pode denominar de poder regulamentar ou poder normativo da Administração Pública, a qual se concretiza através de vários instrumentos (decretos, regulamentos, portarias, resoluções, instruções normativas, regimentos, etc.)”. MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008, p. 75.

<sup>100</sup> MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008, p. 76.

setor/órgão<sup>101</sup> ou de como proceder em determinados casos<sup>102</sup>. Entretanto, não poderia, por exemplo, incluir outro direito registrável no Renavan.

Na regência da atual Constituição, a competência para matéria legislativa primária não permite, por exemplo, que o Detran crie novas formas jurídicas de transferência de veículos. No entanto, a entidade pode editar normativas que visam a amparar sua atuação. Tais normas devem estar enquadradas no contexto mencionado, ou seja, *intra legem*.

A Constituição Federal, Art. 37, *caput*, estabelece como um dos seus princípios o da Legalidade. Por esse princípio, a Administração Pública só poderá fazer ou deixar de fazer em virtude de lei. Dentro dessa referência, está contido o Princípio da Finalidade Administrativa, isto é, toda atuação da Administração Pública deve observar a finalidade pública, consubstanciada na legislação.<sup>103</sup>

Porém, nota-se que essas regras são unicamente de caráter técnico para a execução dos atos de registros e de cadastros e não quanto à forma administrativa e financeira de gerenciamento dos órgãos executivos.<sup>104</sup>

Inclusive os Conselhos Estaduais de Trânsito – Cetran<sup>105</sup>, embora possuam limitação quanto a sua organização, também possuem competência para elaborar normas no âmbito de suas competências.<sup>106</sup> Já os órgãos executivos de trânsito dos Estados, e aqui está classificado o Detran, sequer possuem o mesmo grau de interferência de que sofrem os Cetrans por parte da lei.

---

<sup>101</sup> No Estado de Santa Catarina, a organização da estrutura do Detran tem fundamento na Lei Complementar n.º 381, de 7 de maio de 2011, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual.

<sup>102</sup> Exemplo citado na nota 97: “Um exemplo de normativa *intra legem* editada para a melhor execução do serviço é a Portaria 0009/17/ASJUR do Detran de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento a ser adotado para a transferência de propriedade do veículo retomado pelo credor fiduciário, nas hipóteses de inadimplência ou mora no cumprimento das obrigações contratuais, regulamentando o Art. 3º, §§ 1º e 2º, do Dec.-Lei Federal n.º 911/69”.

<sup>103</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 667.

<sup>104</sup> Nesse mesmo sentido é a opinião de José Almeida Sobrinho. SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 26-28.

<sup>105</sup> Art. 7º Compõem o Sistema Nacional de Trânsito os seguintes órgãos e entidades: I – o Conselho Nacional de Trânsito – Contran, coordenador do Sistema e órgão máximo normativo e consultivo; II – os Conselhos Estaduais de Trânsito – Cetran e o Conselho de Trânsito do Distrito Federal – Contrandife, órgãos normativos, consultivos e coordenadores; III – os órgãos e entidades executivos de trânsito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; IV – os órgãos e entidades executivos rodoviários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; V – a Polícia Rodoviária Federal; VI – as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal; e VII – as Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARI.

<sup>106</sup> Lei nº 9.503, Art. 14. “Compete aos Conselhos Estaduais de Trânsito – Cetran e ao Conselho de Trânsito do Distrito Federal – Contrandife: [...] II – elaborar normas no âmbito das respectivas competências”.

O CTB hodierno é claro ao estipular as competências para a organização dos respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito. Tal previsão está contida no Art. 8º: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão os respectivos órgãos e entidades executivos de trânsito e executivos rodoviários, estabelecendo os limites circunscricionais de suas atuações”.

Nesse contexto as atribuições do Detran estão previstas especialmente em lei. O órgão poderá livremente editar normas de duas espécies: a) normas de organização interna, administrativas e financeiras; b) normas técnicas *intra legem* para amparar sua atuação.

Assim, não resta outra conclusão senão a de que as funções técnicas para execução dos registros são normatizadas em nível nacional pelo Conselho Nacional de Trânsito – Contran, consoante o CTB, Art. 12, X<sup>107</sup>, e supletivamente pelas normas estaduais dos Detrans, mas a competência para estabelecer as normas quanto à organização interna, administrativa e financeira dos órgãos executivos estaduais é de competência dos Estados e dos próprios órgãos, quais sejam, dos Detrans.<sup>108</sup>

A organização administrativa do Detran de Santa Catarina está regulada pelo Decreto n.º 6.000, de 26 de outubro de 1978, que aprovou o Regimento Interno do Detran.<sup>109</sup>

#### 4.1.1.2 Atribuições em espécie das atividades do Detran de Santa Catarina

Como já visto, o Detran não possui a competência para legislar sobre normas primárias, assim, esse órgão não pode, salvo melhor juízo, definir quais são suas atribuições legais, ampliar ou reduzir suas atribuições de competência para registro,

---

<sup>107</sup> Lei n.º 9.503, Art. 12. “Compete ao CONTRAN: [...] X – normatizar os procedimentos sobre a aprendizagem, habilitação, expedição de documentos de condutores, e registro e licenciamento de veículos;”

<sup>108</sup> Rizzardo, ao fazer referência sobre a competência dos Estados e sobre a denominação dos órgãos executivos de trânsito, consigna que “[...] não se nominam os órgãos e entidades, porquanto visou o legislador assegurar liberdade às unidades da Federação, segundo suas peculiaridades e necessidades, a elas competindo a criação dos órgãos que mais convierem aos interesses locais”. RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008 p. 98

<sup>109</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto n.º 6.000, de 26 de outubro de 1978**. Aprova Regimento Interno do Departamento Estadual de Trânsito – Detran. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/1978/006000-005-0-1978-000.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

contudo tem poder e deve normatizar a sua atuação, inclusive quanto a sua estrutura e funcionamento.

Diante disso, os Estados editam leis para a cobrança de valores de acordo com as tarefas disponibilizadas pelos respectivos Detrans que geralmente refletem as atividades e o respectivo executor.

No Estado de Santa Catarina, atualmente as atividades exercidas pelo Detran podem ser mais bem individualizadas de acordo com sua especificação em lei. A Lei Estadual n.º 7.541, de 30 de dezembro de 1988, que dispõe sobre as taxas estaduais e dá outras providências, contém no “ANEXO ÚNICO”, “TABELA III – ATOS DA SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA – TAXA DE SERVIÇOS GERAIS”<sup>110</sup>, a relação de todos os atos individualizados e o valor devido pela prática de cada um.

Evidente que cada serviço previsto na mencionada lei pode ser composto por mais de um ato, no entanto, para fins de praticidade foi adotado o critério previsto na legislação para a classificação das atividades do Detran.

Os serviços são:

Tabela 1 – Discriminação das atribuições do Detran

		(continua)
CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO	VALOR R\$
1. POR INTERMÉDIO DE QUALQUER ÓRGÃO SUBORDINADO		
1.1 – Expedição dos seguintes documentos:		
1.1.1	Certidão de antecedentes	9,87
1.1.2	Auto de vistoria policial	9,87
1.1.3	Atestados	9,87
1.1.4	Certidão	9,87
1.1.5	Fotocópia autenticada de documento, em quantidade superior a 10 folhas, para cada lote de 10 unidades	9,87
2. POR INTERMÉDIO DA POLÍCIA CIVIL		
[...]		

<sup>110</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei n.º 7.541, de 30 de dezembro de 1988**. Dispõe sobre as taxas estaduais e dá outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1988/7541\\_1988\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1988/7541_1988_lei.html)>. Acesso em: 31 mar. 2018. Valores atualizados pelo Decreto n.º 1.368. ESTADO DE SANTA CATARINA. **Decreto n.º 1.368, de 06 de dezembro de 2017**. Atualiza os valores das taxas estaduais previstas na Lei n.º 7.541, de 1988, e estabelece outras providências. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

(continuação)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO	VALOR R\$
2.4. REFERENTES À ATIVIDADE DE TRÂNSITO		
2.4.1 – Alvará Anual para:		
2.4.1.1	Instrutor autônomo	140,25
2.4.1.2	Pessoa Física	140,25
2.4.1.3	Pessoa Jurídica / Profissional Liberal	140,25
2.4.2 – Veículos:		
2.4.2.1	Certificado de Registro de Veículo (CRV) – Primeiro emplacamento	140,25
2.4.2.2	Transferência de veículo	140,25
2.4.2.3	Certificado de Registro de Veículo (CRV), 2ª via	339,70
2.4.2.4	Alteração de dados do veículo ou do proprietário	140,25
2.4.2.5	Vistoria em veículo ou validação, no órgão de trânsito (ADI 2013.029174-2 procedente)	55,32
2.4.2.6	Vistoria em veículo, fora do órgão de trânsito	115,32
2.4.2.7	Vistoria lacrada	115,32
2.4.2.8	Certificado de Licenciamento Anual (CLA)	114,40
2.4.2.9	Certificado de Licenciamento Anual (CLA), via adicional	144,47
2.4.2.10	Escolha de placa (dentro das possibilidades das placas livres no sistema)	339,70
2.4.2.11	Registro de Placas de experiência ou renovação mensal	596,42
2.4.3 – Autorização para:		
2.4.3.1	Trânsito de veículo inacabado	55,32
2.4.3.2	Trânsito de veículo de competição	55,32
2.4.3.3	Trânsito de veículo de transporte escolar	55,32
2.4.3.4	Táxi substituto	55,32
2.4.3.5	Transporte de passageiros em veículo de carga	55,32
2.4.3.6	Lacrar placa	55,32
[...]		
2.4.5 – Diversos:		
2.4.5.1	Estadia de veículo em órgãos do Detran, pátio das Delegacias de Polícia e quartéis, taxa diária	9,82
2.4.5.2	Guinchamento de veículo, por quilômetro, para todos os órgãos da SSP	9,82

(conclusão)

CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO	VALOR R\$
2.4.5.3	Expedição de certidão ou relatório (por folha formato A-4)	21,39
2.4.5.4	Consulta em prontuários e busca em arquivos	42,79
2.4.5.5	Vistoria para instalação, reabertura ou mudança de endereço de credenciados	140,25
2.4.5.6	Inscrição para processo de seleção – para todas as formas de credenciamento	297,73
2.4.5.7	Credenciamento de pessoa jurídica e profissional liberal	2.983,34
2.4.5.8	Registro ou Renovação do Credenciamento de pessoa física	81,39
2.4.5.9	Credenciamento de entidades ministrantes de cursos de capacitação para condutores	397,93
2.4.5.10	Homologação ou Registro (para todas as finalidades relacionadas com o Detran)	118,86
2.4.5.11	VETADO	VETADO

Fonte: Lei n.º 7.541

Observa-se que as principais atividades estão contidas nos itens 2.4.2 e subitens, sendo os demais atos de autorização e de Poder de Polícia como, por exemplo, a emissão de alvarás. Quando da análise econômica e financeira, será demonstrado que os valores e as quantidades de atos praticados confirmarão tal assertiva.

Pode-se concluir que as atividades-fim são as previstas na Lei n.º 9.503, Art. 22, inciso III, que compreende “vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual [...]”, mais especificamente as atividades contidas na tabela da Lei n. 7.541, exposta, sendo que as atividades-meio são todas aquelas antecedentes e preparatórias às funções previstas em lei.

#### 4.1.2 Registro executado mediante delegação à iniciativa privada – Registro de Títulos e Documentos

Os registros públicos delegados, nos termos da Constituição Federal, Art. 236, são os previstos na Lei n.º 8.935, Art. 5º, incisos II a VII, a saber:

Art. 5º Os titulares de serviços notariais e de registro são os:

[...]

II – tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos;

III – tabeliães de protesto de títulos;

IV – oficiais de registro de imóveis;

V – oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas;

VI – oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas;

VII – oficiais de registro de distribuição.

A finalidade dos Registros Públicos delegados está contida tanto na própria lei regulamentar quanto na legislação pertinente aos registros públicos, ou seja, na Lei n.º 6.015 – Lei de Registros Públicos (LRP) – e na legislação esparsa.

Cada especialidade possui suas atribuições descritas na LRP, sendo daí que se extraem seus princípios e suas regras para aplicação da legislação esparsa que verse sobre a matéria.

Tem-se que a legislação federal, no caso a LNR, pode ampliar ou reduzir os tipos de registros públicos que serão delegados nos termos da Constituição Federal. Um exemplo é o previsto no Art. 5º, inciso VII, da LNR, pois anteriormente a tal legislação de 1994 não havia previsão de âmbito nacional desse registro. A delegação do Registro de Títulos e Documentos está prevista na primeira parte do inciso V, do Art. 5º, da Lei n.º 8.935.

Para exercer as atribuições da delegação, os oficiais necessitam obedecer à previsão constitucional do “concurso público de provas e títulos”. Embora não seja titular de cargo público e não seja servidor público *stricto sensu*, o registrador é servidor público *lato sensu*<sup>111</sup> e está sujeito, praticamente, às mesmas normas principiológicas que regem as atividades dos servidores públicos (assim como também estão os servidores do Detran).

Os registradores têm o dever legal de prestar atendimento eficiente e adequado, com urbanidade e presteza,<sup>112</sup> conceitos esses que se traduzem, dentre

<sup>111</sup> Assim já se manifestou o Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 2.602 e n.º 3.643. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.602/MG**, Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>>. Acesso em: 16 dez. 2016. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ**, Pleno. Relator: Ministro Carlos Ayres Brito. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

<sup>112</sup> Lei n.º 8.935, Art. 4º Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, [...] e Art. 30. São deveres dos notários e dos oficiais de registro: [...] II – atender as partes com eficiência, urbanidade e presteza;. No Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina tal previsão está contida no art. 462.

outros, também no dever de conhecimento técnico<sup>113 114</sup> para a melhor prestação do serviço.

#### 4.1.2.1 Atribuições dos Registros de Títulos e Documentos

As atribuições dos cartórios de Registros de Títulos e Documentos – RTD estão previstas principal na LRP, especialmente nos artigos 127 a 129<sup>115</sup>. Importante ressaltar que o parágrafo único, do artigo 127 prevê que “Caberá ao Registro de

<sup>113</sup> Nesse sentido são as normas administrativas dos Tribunais de Justiça ao disporem sobre a atividade notarial. A título exemplificativo: CAPÍTULO XIV, SEÇÃO I, Item 2, das Normas Extrajudiciais da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de São Paulo. No Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal do Estado do Paraná “Art. 658, § 1º, XVII”. No Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina “Art. 461, IV e V”. Na Consolidação Normativa Notarial e Registral da Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul “Art. 568, c”.

<sup>114</sup> A doutrina não é silente no tema, pois traz como um dever deontológico a atualização técnico-científica. Veja-se a lição de Sebastián J. Cosola ao apontar que “En efecto, la competencia jurídica hace mención a la constante actualización por parte del mismo profesional de las nuevas normas jurídicas que directa, o indirectamente influyen en su ejercicio diario de actuación.” COSOLA, Sebastián J. **Los deberes éticos notariales**. Buenos Aires: Ad-hoc, 2008. p. 415. Também em ARATA, Roberto Mario. **Ética Notarial**. Buenos Aires: Abeledo Perrot. [197-?], *passim*. Carlos Fernando Brasil Chaves e Afonso Celso F. Rezende possuem o mesmo entendimento “Assim, está o tabelião instado ao seu particular desenvolvimento intelectual, sendo próprio da natureza de sua função, o necessário aprimoramento acadêmico e o estudo contínuo dos institutos jurídicos aplicados ao seu mister.” CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de Notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 64.

<sup>115</sup> Art. 127. No Registro de Títulos e Documentos será feita a transcrição: I – dos instrumentos particulares, para a prova das obrigações convencionais de qualquer valor; II – do penhor comum sobre coisas móveis; III – da caução de títulos de crédito pessoal e da dívida pública federal, estadual ou municipal, ou de Bolsa ao portador; IV – do contrato de penhor de animais, não compreendido nas disposições do Art. 10 da Lei nº 492, de 30-8-1934; V – do contrato de parceria agrícola ou pecuária; VI – do mandato judicial de renovação do contrato de arrendamento para sua vigência, quer entre as partes contratantes, quer em face de terceiros VII – facultativo, de quaisquer documentos, para sua conservação. Parágrafo único. Caberá ao Registro de Títulos e Documentos a realização de quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício. Art. 128. À margem dos respectivos registros, serão averbadas quaisquer ocorrências que os alterem, quer em relação às obrigações, quer em atinência às pessoas que nos atos figurarem, inclusive quanto à prorrogação dos prazos. Art. 129. Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros: 1º) os contratos de locação de prédios, sem prejuízo do disposto do artigo 167, I, nº 3; 2º) os documentos decorrentes de depósitos, ou de cauções feitos em garantia de cumprimento de obrigações contratuais, ainda que em separado dos respectivos instrumentos; 3º) as cartas de fiança, em geral, feitas por instrumento particular, seja qual for a natureza do compromisso por elas abonado; 4º) os contratos de locação de serviços não atribuídos a outras repartições; 5º) os contratos de compra e venda em prestações, com reserva de domínio ou não, qualquer que seja a forma de que se revistam, os de alienação ou de promessas de venda referentes a bens móveis e os de alienação fiduciária; 6º) todos os documentos de procedência estrangeira, acompanhados das respectivas traduções, para produzirem efeitos em repartições da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios ou em qualquer instância, juízo ou tribunal; 7º) as quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam; 8º) os atos administrativos expedidos para cumprimento de decisões judiciais, sem trânsito em julgado, pelas quais for determinada a entrega, pelas alfândegas e mesas de renda, de bens e mercadorias procedentes do exterior. 9º) os instrumentos de cessão de direitos e de créditos, de sub-rogação e de dação em pagamento.

Títulos e Documentos a realização de quaisquer registros não atribuídos expressamente a outro ofício”, isto é, os registros atribuídos ao cartório de Registro de Títulos e Documentos, além dos previstos na LRP e na legislação esparsa brasileira, também aqueles que não possuem indicação de competência. Isso significa que quando houver previsão legal de que um registro deve ser efetuado, mas não houver indicação de qual órgão o executará, será realizado perante o Registro de Títulos e Documentos.

Esse caráter residual já denota suficientemente a abrangência de atos jurídicos que podem ser analisados em tal serventia registral, eis que os mais diversos instrumentos jurídicos são apreciados dia a dia nos cartórios de RTD.

Não obstante a extrema abrangência de contratos e instrumentos jurídicos a que estão acostumados tais cartorários, importa mencionar que, por disposição expressa em lei, ao Ofício mencionado está preservado:

Art. 127 [...] a transcrição:

[...]

II – do penhor comum sobre coisas móveis.

[...]

Art. 129 [...] registro [...]

[...]

5º) os contratos de compra e venda em prestações, com reserva de domínio ou não, qualquer que seja a forma de que se revistam, os de alienação ou de promessas de venda referentes a **bens móveis e os de alienação fiduciária;**

[...]

7º) **as quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam; [...]** (Grifos nossos)

Nota-se a similitude tanto das atribuições quanto dos objetos materiais e dos direitos em que atuam esses serviços registraes em relação aos registros efetuados pelos Detrans.

## **5 ANÁLISE JURÍDICA, ECONÔMICA E FINANCEIRA DA TERCEIRIZAÇÃO DAS ATIVIDADES-MEIO DO DETRAN AOS REGISTROS DE TÍTULOS E DOCUMENTOS.**

Nesse momento passa-se a uma análise da viabilidade jurídica, ou seja, da possibilidade constitucional e infraconstitucional de ser efetuada a terceirização.

O exame dos caracteres jurídicos da terceirização no caso concreto levará em consideração o conteúdo já apresentado e a adequação dos instrumentos jurídicos que formalizariam a terceirização, considerando os princípios do serviço público.

Também será realizada uma apreciação dos dados econômicos e financeiros de modo que possam ser verificados seus aspectos positivos, ou seja, as vantagens que a terceirização pode proporcionar aos envolvidos, levando em conta esses dados.

Essa apuração econômica e financeira vai além da simples quantificação da arrecadação e das despesas, pois ela é relevante para mensuração dos ditames do Princípio da Modicidade das Tarifas.

### **5.1 Viabilidade jurídica**

Veja-se que dentre os contratos e documentos nos quais o Detran tem atuação,<sup>116</sup> os cartório de Registro de Títulos e Documentos também o possuem, isto é, estes efetuam análises jurídicas dos mesmos documentos e direitos que aquele, contudo a gama jurídica de atuação do Detran é mitigada, pois a ele compete a análise jurídica quando houver as seguintes hipóteses:

Lei n.º 9.503, Art. 123. Será obrigatória a expedição de novo Certificado de Registro de Veículo quando:

- I – for transferida a propriedade;
- II – o proprietário mudar o Município de domicílio ou residência;
- III – for alterada qualquer característica do veículo;
- IV – houver mudança de categoria.

Nesta outra situação:

---

<sup>116</sup> Descritas no tópico “4.1.1 Registro executado pelo Poder Público – Registro Nacional de Veículos Automotores”.

Lei n.º 10.406, Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor. § 1º Constitui-se a propriedade fiduciária com o registro do contrato, celebrado por instrumento público ou particular, que lhe serve de título, no Registro de Títulos e Documentos do domicílio do devedor, ou, **em se tratando de veículos, na repartição competente para o licenciamento, fazendo-se a anotação no certificado de registro.** (Grifos nossos)

Aos cartórios também compete analisar documentação de transferência de propriedade de bens móveis e de veículos, inclusive que:

Estão sujeitos a registro, no Registro de Títulos e Documentos, para surtir efeitos em relação a terceiros:

[...]

7º) as quitações, recibos e contratos de compra e venda de automóveis, bem como o penhor destes, qualquer que seja a forma que revistam;<sup>117</sup>

Nota-se que os cartórios efetuam atos com base nas mesmas atribuições que os Detrans e até mesmo atos de maior complexidade técnica, pois atuam em uma gama muito maior de atribuições jurídicas. Contudo, o fato de as partes efetuarem registros e cadastros dos mesmos atos e fatos jurídicos relativos a bens móveis semelhantes não se configura conflito ou sobreposição de competência registral. Veja-se o exemplo do Registro Aeronáutico Brasileiro<sup>118</sup>, que efetua registros e cadastros de bens móveis.<sup>119</sup>

Ainda que o objeto e o direito material sejam idênticos, a legislação federal poderá prever que determinado registro seja feito por órgão distinto em função de alguma característica específica. No CTB há o exemplo dos veículos de uso bélico que não se sujeitam ao registro ali previsto e podem possuir registro em outra repartição ou órgão que não seja o estatuído pelo Renavan.

A coincidência do objeto a ser registrado, bem como dos direitos que serão analisados e registrados, é importante para destacar a sua compatibilidade de exercício prático, isto é, demonstra que o conhecimento, a técnica, os instrumentos e os aparatos utilizados para a realização dos registros e cadastros são semelhantes.

---

<sup>117</sup> Lei n.º 6.015, Art. 129.

<sup>118</sup> Previsto na Lei n.º 7.565 e regulamentado pela Resolução n.º 293, de 19 de novembro de 2013, da Agência Nacional de Aviação Civil.

<sup>119</sup> Como já apontado, a legislação federal determinará a competência e atribuição de cada entidade registral.

Entretanto, é necessária a verificação não só da compatibilidade prática, mas também da viabilidade jurídica de terceirização, em outras palavras, verificar a legalidade de o órgão executivo de trânsito do Estado de Santa Catarina terceirizar parte de sua atividade para pessoa ou entidade que não integre sua administração.

Assim, deve-se destacar que a análise desenvolvida não aborda a competência registral em si, mas sim os trâmites que antecedem o registro ou o ato de poder de polícia.

Aqui reside o ponto fundamental da análise jurídica da terceirização: deve-se diferenciar i) *atividades administrativas que antecedem o registro ou o ato de poder de polícia* de ii) *atividade que concretiza o registro ou o ato de poder de polícia* – competência registral *stricto sensu*. Por exemplo, no Poder Judiciário, ainda que os cartórios judiciais efetuem diversos trâmites e alguns atos preparatórios, as decisões judiciais somente são válidas se subscritas por magistrados. Outro exemplo: nos cartórios extrajudiciais, mais especificamente nos tabelionatos de notas, embora uma procuração possa ser lavrada sob minuta, redigida por qualquer pessoa que obteve a documentação, testemunhas, guias de tributos e certidões, enfim – que teve toda a sua preparação efetuada por um estranho –, ela somente terá validade como *escritura pública* se tomar assento no livro de notas do tabelionato e for subscrita pelo tabelião ou seu preposto.

Não obstante essa distinção do conteúdo das atribuições, os Detrans poderiam repassá-las totalmente.<sup>120</sup> Esse é o entendimento doutrinário de Figueiredo<sup>121</sup> ao escrever sobre a possibilidade de concessão dos serviços de inspeção veicular (Art. 22, III, CTB):

Neste mesmo Estado, já sob a vigência da Lei Federal sobre Concessões, o Detran/RS (Departamento de Trânsito do Estado), antes pertencente à administração direta, foi transformado em autarquia por meio da Lei n. 10.847, de 20 de agosto de 1996, em decorrência da qual se depreende ser o novo órgão o Poder Concedente para os serviços de inspeção veicular.

---

<sup>120</sup> Independentemente da natureza jurídica que tenha o órgão executivo de trânsito, não será ela, em princípio, que determinará a possibilidade de transferência do serviço. Fernando Vernalha Guimarães discorre longamente sobre os entes da administração indireta que assumem o papel de poder concedente. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 149-171.

<sup>121</sup> FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 30.

No mesmo sentido é o ensinamento de Sobrinho<sup>122 123</sup>, que faz o seguinte comentário:

Observe-se que, no caso dos credenciamentos feitos para que terceiros exerçam atividade privativa dos órgãos executivos de trânsito, este deverá sempre ser feito mediante licitação. Nos demais casos, simplesmente mediante cumprimento de pré-requisitos fixados pelo órgão credenciador. Os primeiros resultam em exclusividade no exercício da atividade, e os últimos se regem pelo regime de livre concorrência.

Arnaldo Rizzardo<sup>124</sup> entende igualmente que a atividade registral pode ser delegada: “[...] cabe aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal a atribuição do registro, ficando permitida ser delegada essa atividade a uma instituição conveniada.”

Deve-se mencionar que a Resolução Contran n.º 689<sup>125</sup> possibilita que alguns registros sejam efetuados por intermédio de pessoas jurídicas privadas. No entanto, essa possibilidade estaria restrita a registros de contratos com cláusula de alienação fiduciária em operações financeiras, consórcio, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor, identificados na Resolução como “Gravames”.<sup>126 127</sup> Contudo, a

<sup>122</sup> SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 129.

<sup>123</sup> O mesmo autor, quando faz comentários sobre o Art. 104, do CTB, aborda a necessidade de licitação para o credenciamento de órgãos ou entidades que vise a realização das inspeções veiculares. SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 307.

<sup>124</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008 p. 294. O autor referia-se à Resolução Contran n.º 159/2004, revogada pela Resolução Contran n.º 320, também revogada pela Resolução Contran n.º 689, que atualmente visa perpetuar e legitimar os registros efetuados por entidades privadas.

<sup>125</sup> CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (Contran). **Resolução nº 689**, de 27 de setembro de 2017. Estabelece o Registro Nacional de Gravames – Renagrav e dispõe sobre o Registro de Contratos com cláusula de Alienação Fiduciária em operações financeiras, consórcio, Arrendamento Mercantil, Reserva de Domínio ou Penhor, nos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, para anotação no Certificado de Registro de Veículos – CRV. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao6892017R.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>126</sup> Embora, na prática e à revelia da lei, haja repasse da competência registral para se ultimar algumas espécies de registros, os mesmos continuam, para todos os efeitos, sob a competência do órgão executivo estadual de trânsito. Diversos procedimentos e denúncias já foram efetivadas perante os Tribunais de Contas dos Estados em relação a irregularidades que culminam na assunção dessa atividade pública de registro de veículos, contudo, o Contran têm reeditado suas resoluções de forma a perpetuar o repasse da função pública para empresas privadas sem a devida observância da Lei n.º 8.666. Exemplo: ESTADO DO MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Processo nº 14.158-5/2012**. Relator: Conselheiro Valter Albano. Cuiabá, 15 de março de 2016; ESTADO DE SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Processo nº LCC-14/00498861**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 12 de dezembro de 2017.

<sup>127</sup> A Resolução Contran n.º 689 estabelece um “subsistema” de registros (Renagrav) e impõe dois tipos de “atravessadores”, empresas para apontamento e empresas registradoras. O alvedrio das

própria Resolução do Contran, apesar de criar embaraço aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, reafirma que os registros, inclusive os de gravame, são atribuições dos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal.<sup>128</sup>

Veja-se que dentre as atribuições que os Detrans detêm em virtude do Código de Trânsito Brasileiro, todas podem ser integral e legalmente repassadas. O Estado de Santa Catarina, inclusive, possui legislação nesse sentido: Lei n.º 13.721, de 16 de março de 2006.<sup>129</sup>

Nessa legislação catarinense, estão previstas as possibilidades de quais atribuições possam ser delegadas como, por exemplo, a “lacração de placas de veículos automotores”, atividade expressamente prevista no Art. 22, III, do CTB:

---

Resoluções do Contran com a superação das normas constitucionais, federais e estaduais, ainda que não intencional, mantém uma reserva de mercado nos registros de veículos, pois impõe que tais “gravames” sejam remetidos a uma empresa para “apontamento” e depois que essas informações sejam repassadas aos órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal por outra empresa (empresa registradora). Ela determina dois procedimentos totalmente desnecessários, pois quem efetua de forma cabal o registro são os órgãos executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal. Ainda, ressalta que os documentos criadores do direito real (gravames) sejam enviados pelos credores aos órgãos executivos estaduais de trânsito (Art. 11 da Resolução). Enfim, demonstra de forma incontestável a desnecessidade dos dois procedimentos que estabelece. Disso resulta que a Resolução está invadindo seara privada, regulando de forma obrigatória como o sistema financeiro deve encaminhar seus contratos de “gravame” para os órgãos executivos de trânsito por empresas desnecessárias e favorece empresas cuja atuação deveria ser opcional, já que os contratos devem ser remetidos diretamente para os Detrans. Para exemplificar, seria o caso de o Contran impor que todas as transferências de veículos entre particulares sejam efetuadas por despachante e que, mesmo assim, o vendedor tivesse que enviar os documentos da transferência ao Detran.

<sup>128</sup> Resolução Contran n.º 689, Art. 10. O protocolo das informações para o registro do Contrato será realizado por empresa registradora de contratos, por meio da obtenção dos dados encaminhados pelas instituições credoras e daqueles constantes do Renagrav, a qual transmitirá as informações aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal para efetivação do registro do contrato. §1º Os órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal deverão implementar os novos procedimentos para registro dos contratos nos termos desta Resolução, cabendo-lhes a supervisão e o controle de todo o processo de forma privativa e intransferível, podendo sua execução ser realizada por terceiros, mediante credenciamento e/ou contratação. § 2º Os órgãos e entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal poderão operacionalizar o registro dos contratos através de credenciamento ou outra forma concorrencial, mesmo que haja outro modelo vigente. Mais adiante, reafirma essa posição ao prever: Art. 33. Os custos relativos ao Apontamento e ao protocolo do Registro de Contrato serão determinados e pagos diretamente ao Denatran, pela ECD ou empresa registradora de contrato, respectivamente, ficando à cargo do órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal o efetivo registro do contrato e a determinação do respectivo valor, através de taxa, tarifa ou preço público, para esse procedimento. Art. 34. O órgão ou entidade executivo de trânsito dos Estados e do Distrito Federal é responsável pela cobrança do respectivo valor de registro do contrato.

<sup>129</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei n.º 13.721**, de 16 de março de 2006. Autoriza ao Poder Executivo a delegar serviços públicos na área de trânsito e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://leis.ale.sc.gov.br/html/2006/13721\\_2006\\_lei.html](http://leis.ale.sc.gov.br/html/2006/13721_2006_lei.html)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

Art. 22. Compete aos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua circunscrição:

III – vistoriar, inspecionar quanto às condições de segurança veicular, **registrar, emplacar, selar a placa**, e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e o Licenciamento Anual, mediante delegação do órgão federal competente; (Grifos nossos)

Nota-se que essa atividade está contida no mesmo rol de atividades que a de “registro”. Logo, poderia a legislação de Santa Catarina ter possibilitado o repasse dessa atividade registral de forma plena com a utilização desse instrumento legal. No entanto, a Lei Estadual n.º 13.721, que previa no inciso III a delegação do “registro do contrato da propriedade fiduciária de veículos”, teve tal disposição revogada, o que desobriga o Estado, nesse momento, de efetuar o repasse dessa atividade com a utilização da delegação ali prevista e naqueles moldes.

Entretanto, o intuito deste estudo é a viabilidade do repasse da atividade-meio mantendo a atividade-fim com o detentor do serviço, isto é, a supervisão, o gerenciamento, o controle etc. sobre o serviço continuarão com o respectivo órgão executivo de trânsito. E, que no presente momento desse tema, analisa-se a viabilidade jurídica dessa atividade-meio – *atividades administrativas que antecedem o registro ou o ato de poder de polícia* – dos serviços do Detran poder ser efetuada por terceiros que não sejam servidores públicos do próprio órgão executivo de trânsito. Assim, em nada se altera a competência para perfectibilizar, finalizar, consagrar, legitimar ou ultimar o registro de veículos, que será e continuará sendo do órgão executivo de trânsito, por determinação do inciso, VII, do Art. 19, e inciso III, do Art. 22, ambos da Lei n.º 9.503, ou seja, o que aqui será analisado é, literalmente, o repasse da atividade-meio.

Tendo em vista que a execução da atividade de registro é efetuada pelo Detran catarinense<sup>130</sup>, ela é, portanto, tarefa prestada pelo Poder Executivo do Estado de Santa Catarina.

Considerando essas premissas, a redação do artigo 10, da Lei Complementar Estadual n.º 219, de 15 de maio de 1997 traz o seguinte: “Art. 10. Fica o Estado de Santa Catarina, por seus órgãos competentes, autorizado a firmar convênios com as

---

<sup>130</sup> A atividade de registro é executada em sua plenitude pelo Detran do Estado de Santa Catarina, pois não há qualquer instrumento jurídico (outorga, delegação, concessão etc.) em vigor. Quanto aos “gravames”, as Resoluções do Contran, bem como todo e qualquer instrumento de contrato, convênio ou instrumento jurídico, devem ser consideradas como válidas em todos os seus aspectos, o que implica reconhecer que o Detran de SC é quem efetivamente os registra; ao menos assim deve ser considerado até que decisão em sentido contrário o declare.

Serventias Extrajudiciais de Registro Civil, Títulos e Documentos do Estado, visando assegurar melhor prestação de serviços”.<sup>131</sup> Essa redação legislativa consagra a viabilidade jurídica de que seja feito convênio para a melhor prestação dos serviços públicos de competência do Estado de Santa Catarina, inclusive os serviços do Detran. Assim, a legislação estadual possibilitaria não só o repasse das atividades-meio de todos os registros, inclusive dos que contenham gravame, para os cartórios de Títulos e Documentos do Estado, sem a necessidade de elaboração de nenhuma outra legislação.

Considerando que no presente estudo a competência registral fica inalterada, com mais robustez jurídica ficará a terceirização. Logo, a terceirização se daria sem a necessidade do procedimento licitatório, já que: 1) a lei estadual, que previa a delegação da atividade de registro de alienações fiduciárias, não exigia licitação para esse item<sup>132</sup> e 2) há lei autorizando expressamente o convênio.

De forma complementar, Santa Catarina possui uma peculiaridade, pois todos os cartórios de Títulos e Documentos estão anexados a um cartório de Registros Cíveis das Pessoas Naturais.<sup>133</sup> Isso lhes garante a aplicação dos parágrafos 2º e 3º

<sup>131</sup> ESTADO DE SANTA CATARINA. **Lei Complementar n.º 219**, de 15 de maio de 1997. Dispõe sobre o valor dos emolumentos nos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, na forma da Lei federal n.º 10.169, de 2000. Disponível em: <[http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2001/219\\_2001\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/2001/219_2001_lei_complementar.html)>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>132</sup> Lei n.º 13.721, Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a delegar, em âmbito estadual, a execução dos seguintes serviços públicos: I – Controladoria Regional de Trânsito; II – ~~formação de condutores de veículos automotores~~; (ADI STF 4707/11 – Ação julgada procedente.); III – ~~registro do contrato da propriedade fiduciária de veículos~~; LEI 15.451/2011 (Art. 1º) – (DO. 19.009 de 18/01/2011) “Fica revogado o inciso III [...] do Art. 1º da Lei n.º 13.721, de 16 de março de 2006, que autoriza o Poder Executivo a delegar serviços na área de trânsito.” IV – lacração de placas de veículos automotores; e V – ~~fabricação de placas de veículos automotores~~. (ADI STF 5332/15 – Ação julgada parcialmente procedente). § 1º ~~Os serviços previstos nos incisos I a IV deste artigo serão delegados sob o regime da permissão ou concessão, formalizados mediante contrato, nos termos do Art. 137, § 2º, da Constituição Estadual.~~ (ADI STF 4707/11 – Ação julgada procedente.) § 2º O serviço previsto no inciso V, por tratar-se de atividade de natureza privada, será delegado sob o regime da autorização, nos termos da regulamentação estabelecida pelo Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. § 3º ~~O prazo das delegações de serviços públicos previstas neste artigo será de 15 (quinze) anos, podendo ser prorrogado por igual período.~~ (ADI STF 4707/11 – Ação julgada procedente.) § 4º ~~A delegação contida no inciso III deste artigo deverá ser concedida à instituição investida de competência legal.~~ LEI 15.451/2011 (Art. 1º) – (DO. 19.009 de 18/01/2011) “Fica revogado [...] o § 4º do Art. 1º da Lei n.º 13.721, de 16 de março de 2006, que autoriza o Poder Executivo a delegar serviços na área de trânsito.”

<sup>133</sup> Lei n.º 5.624, Art. 79 e inciso II, do § 2º, do Art. 342. Santa Catarina. **Lei n.º 5.624**, de 09 de novembro de 1979. Dispõe sobre a adaptação do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado de Santa Catarina à Lei Orgânica da Magistratura Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1979/5624\\_1979\\_lei.html](http://leis.alesec.sc.gov.br/html/1979/5624_1979_lei.html)>. Acesso em: 25 mar. 2018.

do Art. 29 da Lei de Registros Públicos,<sup>134</sup> ou seja, seria possível que os cartórios de Registros Cíveis das Pessoas Naturais fizessem convênio, credenciamento ou matrícula com órgãos e entidades públicas para prestar serviços.<sup>135</sup>

Finalmente, eventual arguição de incompatibilidade prevista no Art. 25 da Lei n.º 8.935 não prospera, pois os atos da atividade-meio do Detran são atos de atividade registral. Por se tratar de serviços de âmbito estadual, careceria de constitucionalidade por ofensa ao pacto federativo uma legislação da União que estipule minúcias sobre serviços públicos cuja competência para delegar é Estadual. Ainda, mesmo que a LNR tenha se referido apenas as atividades de registros das delegações do Art. 236, da CF, ela estaria revogada pela Lei n.º 11.484, que possibilita a compatibilidade.<sup>136</sup>

Sobretudo, a aplicação da Emenda Constitucional n.º 85 de 2015 acaba por cessar esse obstáculo, uma vez que aplicação e incentivo à inovação são impositivos.

### 5.1.1 Direito estadual comparado com o Estado do Rio Grande do Sul

Dado que as condições jurídicas de terceirização são as mesmas, isto é, o Estado de Santa Catarina possui a mesma competência legislativa que o Estado do Rio Grande do Sul em relação aos poderes e deveres sobre os serviços de trânsito, é totalmente justificável efetuar-se aqui um estudo do Direito Estadual comparado, sob os aspectos unicamente da viabilidade jurídica da terceirização, sem envolver dados econômicos e financeiros eis que, justamente por possuírem certa plenitude

<sup>134</sup> Lei n.º 6.015, Art. 29. Serão registrados no registro civil de pessoas naturais: [...] § 3º Os escritórios do registro civil das pessoas naturais são considerados escritórios da cidadania e estão autorizados a prestar outros serviços remunerados, na forma prevista em convênio, em credenciamento ou em matrícula com órgãos públicos e entidades interessadas. § 4º O convênio referido no § 3 deste artigo independe de homologação e será firmado pela entidade de classe dos registradores civis de pessoas naturais de mesma abrangência territorial do órgão ou da entidade interessada.

<sup>135</sup> Essa possibilidade, prevista na legislação federal, foi introduzida pela Lei n.º 13.484 de 26 de setembro de 2017 e encontra-se suspensa por decisão singular na ADI 5.855 do STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.855/DF**, Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%285855%2E+OU+5855%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y9mvz14e>>. Acesso em: 25 mar. 2018. Embora as atividades dos registradores Cíveis não contenha a mesma semelhança que a desenvolvida pelos registradores de Títulos e Documentos, em Santa Catarina, todos os registradores de Títulos e Documentos do Estado poderiam fazer uso dessa norma para firmar convênio e atuar junto ao Detran.

<sup>136</sup> Possibilidade que ocorrerá de forma subsidiária caso o julgamento da ADI 5.855/DF seja pela improcedência da ação.

legislativa, especialmente sobre a estipulação de valores sobre seus serviços, esses Estados possuem valores distintos de cobrança por seus serviços de trânsito.

No Estado gaúcho o Detran é classificado como uma entidade autárquica criada em agosto de 1996 pela Lei n.º 10.847<sup>137</sup> e possuidora de poder concedente, cujos artigos 1º e 2º possuem as seguintes redações:

Art. 1º – Fica criado o Departamento Estadual de Trânsito – Detran/RS, como órgão central do sistema estadual de trânsito, sob a forma de **autarquia**, com autonomia administrativa e financeira. Parágrafo único – O órgão criado nesta Lei fica sujeito à supervisão prevista no artigo 2º da Lei nº 10.356, de 10 de janeiro de 1995.

Art. 2º – O Departamento Estadual de Trânsito terá como finalidade gerenciar, fiscalizar, controlar e executar, em todo o território do Estado, as atividades de trânsito, nos termos da legislação própria.

§ 1º – **As atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de concessão ou permissão**, precedidas, em qualquer hipótese, de lei autorizatória específica e do procedimento licitatório correspondente.

§ 2º – Além do disposto no parágrafo anterior, as atividades pertinentes à execução dos serviços poderão ser objeto de convênios com Prefeituras Municipais. (Grifos nossos)

A natureza jurídica dos órgãos de trânsito dos dois Estados permite a celebração de convênios para execução de tarefas de seus serviços. Nesse ponto, são semelhantes as possibilidades, eis que uma presta o serviço diretamente e a outra o faz de forma indireta, por via de uma autarquia, e esta última poderia causar certa inviabilidade jurídica no repasse das atividades, contudo já foi visto que isso não ocorre.<sup>138</sup>

No Rio Grande do Sul, em junho de 1998, surge a Lei n.º 11.183<sup>139</sup>, e em seu Art. 29 consta a seguinte redação:

Art. 29 – Compete ao Conselho da Magistratura, por proposta do Corregedor-Geral da Justiça, autorizar a celebração de convênios

<sup>137</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 10.847, de 20 de agosto de 1996. Cria o Departamento Estadual de Trânsito – Detran/RS e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010847&idNorma=233&tipo=pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

<sup>138</sup> No tópico anterior, foi abordado sobre essa possibilidade, de uma autarquia possuir poderes para conceder serviço público.

<sup>139</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 11.183, de 29 de junho de 1998. Dispõe sobre os concursos de ingresso e remoção nos serviços notarial e registral, neste Estado, e sobre a ação disciplinar, relativa aos mesmos serviços, conforme previsão da Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=6400&hTexto=&Hid\\_IDNorma=6400](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=6400&hTexto=&Hid_IDNorma=6400)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

entre o Estado ou a Municipalidade com os oficiais do registro civil das pessoas naturais, quando de interesse da comunidade local, com vista à prestação dos serviços correspondentes, ou outros serviços de interesse público.

Nota-se que a redação legislativa catarinense, que autoriza a formação de convênios, é muito parecida com essa, embora aquela não condicione o convênio a nenhum tipo de autorização.

No mês seguinte, o Conselho da Magistratura autoriza a proposição do convênio. Em agosto a Procuradoria-Geral do Estado – PGE – emite o Parecer n. 12.288<sup>140</sup> e finalmente o Conselho da Magistratura no Processo n. 150/98-CM<sup>141</sup> aprova a realização do convênio.

Nas notas do parecer da PGE são impostos dois requisitos para a legalidade da celebração do convênio: i) apreciação do convênio pela Assembleia Legislativa estadual, com fulcro no Art. 53, XXIV, da Constituição Estadual e ii) autorização do Conselho da Magistratura, haja vista a previsão do Art. 29 da Lei n.º 11.183.

Esses dois óbices podem ser facilmente superados pelo Estado de Santa Catarina, uma vez que, como bem mencionado no parecer do Conselho da Magistratura, são inúmeras as decisões do Supremo Tribunal Federal declarando a inconstitucionalidade de normas estaduais que imponham a submissão de convênio firmado pelo Executivo ao Poder Legislativo. Inclusive, dispositivos semelhantes na Constituição catarinense também já foram declarados inconstitucionais.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer n.º 12288**. Centro de Registro de Veículos Automotores – CRVA – Projeto piloto. Convênio entre o Estado do Rio Grande do Sul e titulares de serventias extrajudiciais – Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais de Porto Alegre para a prática de atos executivos ao registro de veículos automotores. Possibilidade em face do permissivo do artigo 29, da Lei Estadual n.º 11.183, de 29 de junho de 1998. Necessidade de prévia autorização do Conselho da Magistratura e aprovação do Convênio pela Assembleia Legislativa. Possibilidade de que a lei estadual cometa outras atribuições aos titulares de serventias extrajudiciais, mesmo que inexistir previsão em lei federal. Disponível em: <<http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa12288.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>141</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Processo n.º 150/98-CM**. Relator: Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto. Porto Alegre, 1998.

<sup>142</sup> Nesse sentido, a título exemplificativo: ADI 177-9/RS, 676-2/RJ, 165-5/MG, 770-0/MG, 1.857-2/SC e 342-9/PR. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 177-9/RS, Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266236>>. Acesso em: 28 mar. 2018. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 676-2/RJ, Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266484>>. Acesso em: 28 mar. 2018. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 165-5/MG, Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266231>>. Acesso em: 28 mar. 2018. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 770-0/MG, Pleno. Relator: Ministro Ellen Gracie. Brasília, 2002. Disponível em:

Já o segundo óbice sequer existe na legislação estadual de Santa Catarina. Logo, referido parecer da PGE, com essas devidas ressalvas, poderia ser aproveitado em todos os seus termos para embasar a terceirização de que trata esta dissertação.

Da experiência gaúcha, pode-se extrair, da minuta de convênio elaborada em setembro de 1998, que o seu objeto compreende duas situações distintas: 1) a delegação da execução completa dos serviços de vistoria de veículos; 2) a terceirização de *atividades administrativas que antecedem o registro ou o ato de poder de polícia*.

Em conclusão, deve ser mencionado que o referido convênio está sob análise do Tribunal de Contas do Estado, em processo que sofreu transmutação de Inspeção Especial para Extraordinária<sup>143</sup>. Dentre os motivos, está a “inexistência de licitação para a administração dos CRVAs e não configuração da inexigibilidade correspondente, no caso concreto”. Contudo, no tópico seguinte será abordado esse tema ligado à terceirização da atividade-meio do Detran/SC.

### 5.1.2 Modelo jurídico para a formalização da terceirização

O modelo jurídico que poderia ser adotado para a terceirização da atividade-meio do Detran/SC merece aqui ser analisado para melhor detalhamento da viabilidade jurídica, em especial para a não utilização do procedimento licitatório, seja por inaplicabilidade ou por inexigibilidade.

Em um primeiro momento, surgem duas figuras jurídicas possíveis: convênio ou credenciamento. Em ambos os casos, não se utilizaria de licitação.

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266527>>. Acesso em: 28 mar. 2018. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.857-2/SC, Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266785>>. Acesso em: 28 mar. 2018. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 342-9/PR, Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266305>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>143</sup> ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Processo nº 011855-0200/13-3**. Relator: Conselheiro Algir Lorenzon. Porto Alegre, 5 de fevereiro de 2014.

### 5.1.2.1 Convênio

O convênio é um instrumento utilizado pelo Estado para descentralização<sup>144</sup> e melhor aproveitamento das estruturas públicas, tais comandos estão previstos no Decreto-Lei n.º 200.<sup>145</sup> Pode-se perceber claramente tal intuito com a utilização do convênio na redação do parágrafo único do Art. 9º.

Quando ficar demonstrada a inviabilidade de celebração de convênio (alínea *b* do § 1º do Art. 10) com os órgãos estaduais e municipais que exerçam atividades idênticas, os órgãos federais buscarão com eles coordenar-se, para evitar dispersão de esforços e de investimentos na mesma área geográfica.

O doutrinador Marcelo Alexandrino também entende que os convênios entre as entidades públicas visam o aproveitamento racional das instituições, ao afirmar que “Poderão ser celebrados convênios ou contratos entre os entes federados, a fim de possibilitar a colaboração mútua e o aproveitamento racional das instituições já existentes ou que venham a ser criadas”.<sup>146</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro menciona que “O convênio é um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas quer com entidades privadas”.<sup>147</sup>

Tal instrumento deve ser utilizado não só entre os entes públicos, mas também entre o Poder Público e particulares.<sup>148</sup> Sendo um exemplo o previsto no Art. 156, § 2º, do referido diploma, que assim dispõe:

Art. 156. A formulação e Coordenação da política nacional de saúde, em âmbito nacional e regional, caberá ao Ministério da Saúde.

---

<sup>144</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro critica essa nomenclatura utilizada no Decreto-Lei n.º 200, já que o Art. 10, § 1º, traz quatro figuras: desconcentração, cooperação, execução indireta e descentralização. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 427.

<sup>145</sup> Brasil. Decreto-Lei n.º 200. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>146</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 322.

<sup>147</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1996. p. 112.

<sup>148</sup> Decreto-Lei n.º 200, Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: [...] b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

§ 2º Na prestação da assistência médica dar-se-á preferência à celebração de **convênios com entidades públicas e privadas**, existentes na comunidade. (Grifos nossos)

Ao instrumento de convênio não se lhe aplica totalmente a Lei n.º 8.666 por não se enquadrar no conceito de contrato<sup>149</sup> previsto no Art. 2º.<sup>150</sup> Sendo que a doutrina<sup>151</sup> conceitua “convênio” como uma estipulação jurídica para a consecução de objetivo comum.

Para esse tipo de instrumento jurídico, aplica-se, contudo, no que for cabível, a disposição do artigo 116 da Lei de Licitações.<sup>152</sup> Fernanda Marinela apenas descreve que os convênios devem observar o Art. 116, § 1º, da Lei n.º 8.666.<sup>153</sup> Embora Di Pietro também faça essa referência de aplicabilidade do Art. 116, a autora entende que:

<sup>149</sup> Nesse mesmo sentido é o entendimento de Maria Sylvia Zanella di Pietro “O convênio não constitui modalidade de contrato, embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas ou com entidades privadas”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 342.

<sup>150</sup> Lei n. 8.666, Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

<sup>151</sup> Em Bandeira de Mello encontram-se os seguintes dizeres “[...] ou seja, daqueles em que as partes têm interesses e finalidades comuns.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 691. Para Marinela “O convenio representa um acordo firmado por entidades políticas, de qualquer espécie, ou entre essas entidades e os particulares para realização de objetivos de caráter comum, buscando sempre interesses recíprocos, convergentes. Difere do contrato administrativo, tendo em vista que, neste, os interesses perseguidos são divergentes.” MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010. p. 444. Para Eros Grau no convênio “as partes desejam a mesma coisa: realizar conjuntamente uma ou várias operações comuns; seus interesses, ainda se diferentes, caminham na mesma direção”. *Apud* ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 719. Ronny Charles de Lopes Torres comenta que “Há que se diferenciar os contratos propriamente ditos daquele negócio com nítido caráter de cooperação, que se costumou chamar, genericamente, de convênio, muitas vezes tratado como “contrato em sentido amplo” TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3 ed. Salvador: Jus podivm, 2010. p. 140. Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo são “[...] acordos firmados entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e entidades privadas, a fim de possibilitar a colaboração mútua entre os participantes, visando a consecução de objetivos desinteresse comum a eles.” ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 19. ed. São Pulo: Método, 2011. p. 551.

<sup>152</sup> Lei n.º 8.666, Art. 116. “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.”

<sup>153</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010. p. 445.

O convênio não se presta a delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas tem competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos.<sup>154</sup>

Entretanto, deve-se recordar que no estudo do presente caso ambos os convenientes prestam serviço público e, embora os atos praticados não se deem na mesma competência registral, a atividade registral aqui apresentada algumas vezes é idêntica e possui semelhanças que poderiam muito bem enquadrar-se em uma exceção a essa “impossibilidade” arguida pela autora. E mais, pode-se extrair exemplificativamente do Decreto n.º 6.170,<sup>155</sup> que não é necessário que as partes devam ser detentoras de mesma atividade e competência. Tal legislação estipula que os convênios devam visar o “[...] interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” o que nesse estudo parece estar bem delineado e adequado ao que se propõe. Finalmente, reforça-se que não se pretende a delegação da atividade registral, mas apenas a terceirização das atividades-meio e que por esses dois motivos a crítica não se enquadra nesse estudo.

Utiliza-se ainda do Decreto n.º 6.170 para referir-se a terceirização, pois se pode observar em seu Art. 11 o seguinte texto:

Art. 11. Para efeito do disposto no Art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a **contratação de serviços** com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos **deverão observar os princípios da impessoalidade,**

<sup>154</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 344.

<sup>155</sup> O Decreto n.º 6.170, que embora não verse sobre o caso específico que aqui se estuda, pois trata de convênios com uso de recursos federais, pode emprestar alguns conceitos legislativos como o dos termos “convênio” e “conveniente”. Eis a norma: Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. § 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se: I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; VI – conveniente – órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;. Nota-se que em momento algum a legislação exige o comentado pela autora, isto é, coincidência de atribuições e competências.

**moralidade e economicidade**, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.<sup>156</sup> (Grifos nossos)

Na mesma linha de observância dos princípios do Decreto, Bandeira de Mello ressalta que “Para travar convênios com entidades privadas — salvo quando o convênio possa ser travado com todas as interessadas — o sujeito público terá que licitar ou, quando impossível, realizar algum procedimento que assegure o princípio da igualdade”.<sup>157</sup>

Veja-se que os convênios devem observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade. Mesmo que não referidos expressamente no Art. 116 da Lei n.º 8.666, como de observância obrigatória pelos convênios; esses são princípios constitucionais e ordinários que regem as relações do Poder Público e de seus serviços e estão presentes na figura do convênio de terceirização aqui explanados.

Os princípios da impessoalidade e da moralidade estarão presentes de forma direta na figura do convênio, pois os aderentes serão os responsáveis pelas serventias de Registros de Títulos e Documentos, que conforme visto anteriormente são selecionados através da licitude dos concursos públicos e fiscalizados pelo Poder Judiciário. No item seguinte, *Viabilidade econômica e financeira da terceirização para o tomador do serviço* (5.2), será abordada a incidência do Princípio economicidade.

Tem-se que a aplicação da Lei n.º 8.666, no que for cabível, aos convênios deve-se justamente para o cumprimento dessas questões principiológicas, pois, embora seja possível aventar a aplicabilidade da licitação, é plausível a hipótese de inviabilidade de competição quando da formação de um convênio. Assim, caso seja subentendido que determinado instrumento jurídico firmado pelo Poder Público devesse se submeter à licitação, deve-se verificar a possibilidade de competição,

---

<sup>156</sup> O termo “contrato” mencionado no Art. 11 deve ser entendido como “convênio”, não por falta de técnica do legislador, mas porque a norma não trata exclusivamente de convênios, mas também de contratos de repasse e tal interpretação melhor se enquadra nesse estudo. E, conforme mencionado por Torres, ao comentar sobre “contratos administrativos”: “[...] embora considerados contratos administrativos em sentido *lato*, devem ser analisados e tratados de forma apartada os convênios, os acordos de cooperação e os instrumentos congêneres. O legislador admitiu tal diferenciação, tanto que permitiu que o regime dos contratos previstos na Lei n.º 8.666/93 fosse aplicado apenas naquilo que cabível, conforme deixa claro o artigo 116 desta Lei.”. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 3 ed. Salvador: Jus podivm, 2010. p. 30.

<sup>157</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 694.

justamente para dar aplicação aos princípios nas hipóteses de inexigibilidade de licitação.

A doutrina de Fátima Regina de Souza<sup>158</sup> colabora para esclarecer a inexigibilidade do artigo 25 da Lei n.º 8.666<sup>159</sup>:

A licitação é inexigível quando, concretamente, se caracterizem as circunstâncias referidas em dispositivo legal.

A professora Lúcia Valle Figueiredo, distinguindo dispensa e inexigibilidade, afirma: 'Quando há possibilidade de dispensa, em princípio, a licitação seria exigível. Todavia, as peculiaridades da situação fazem com que a Administração possa contratar diretamente. Na inexigibilidade, afasta-se o dever de licitar, pela impossibilidade fática, lógica ou jurídica do confronto licitatório.'

Ronny Charles<sup>160</sup> complementa ainda com outro motivo a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição. Suas palavras são:

Assim, competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tomando sua realização inútil ou prejudicial, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).

Em complementação, Maria Sylvia Zanella Di Pietro traz que "Resta assinalar, com relação ao convênio, que sua celebração independe de prévia licitação."<sup>161</sup>

Fernando Vernalha Guimarães<sup>162</sup> é voz contrária, pois entende que para a concessão não pode ser arguida a disposição do Art. 25 da Lei n.º 8.666. São estas as suas palavras:

No entanto, vale lembrar que o § 1º do Art. 23 da Lei n. 9.427/96 acabou por vedar a declaração de inexigibilidade prevista no Art. 25 da Lei n. 8.666/93 para licitações destinadas a contratar concessões e permissões de serviço público e uso de bem público.

---

<sup>158</sup> SOUZA, Fátima Regina de. **Manual básico de licitação**. São Paulo: Nobel, 1997. p. 33

<sup>159</sup> Lei n.º 8.666, "Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial".

<sup>160</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3 ed. Salvador: Jus podivm, 2010. p. 149. Bandeira de Mello entende do mesmo modo. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 570.

<sup>161</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 117.

<sup>162</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 254 e 255.

Ele assim argumenta com fundamento em legislação que versa nitidamente sobre concessões de energia elétrica (Lei n.º 9.427<sup>163</sup>), entendendo o autor que tal legislação deve ser interpretada como norma geral de licitações. Sem adentrar sobre esse conflito de normas, seu entendimento versa sobre concessões e não poderia ser estendido para contratações de terceirização; também não é válido para casos de convênio sem concessão ou para os casos de credenciamentos.

Diante do exposto, a figura do convênio parece totalmente adequada para a terceirização da atividade-meio do Detran/SC para os cartórios de Registro de Títulos e Documentos. Eis que os delegatários responsáveis pelos cartórios são selecionados por concurso público, satisfazendo os requisitos principiológicos de amplo acesso a qualquer interessado, possuem os requisitos específicos que permitem a melhoria do serviço (são especializados no tema), podem colaborar com a necessidade de inovar através da terceirização.

O Poder Público, ao realizar a terceirização da atividade-meio do Detran, deve primar por tudo o que foi dito nos tópicos anteriores, isso quer dizer que deve inovar (buscando um melhor resultado nos serviços com a participação de todos os atores) em modelo aberto (de modo a desconcentrar, descentralizar, conceder e terceirizar), especializando o serviço, sem, contudo, precarizar as relações de trabalho. Deve fazer isso constantemente.

Tudo isso atende ao interesse público, e o instrumento de “convênio” pode ser utilizado para essa concretização, sem a realização de licitação, seja por inaplicabilidade (com respeito aos princípios exigidos) ou por inexigibilidade (por dois motivos: a inviabilidade de competição, já que a quantidade de cartórios é fixada em *numerus clausus* com atuação territorial sem sobreposição; e, por inutilidade da competição, já que as serventias de Títulos e Documentos são peritas na atividade e que a atuação de outro profissional não atenderia no mesmo grau tal especialidade e conseqüentemente não atenderia o interesse público de modo tão satisfatório).

---

<sup>163</sup> **Lei n.º 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.

### 5.1.2.2 Credenciamento mediante convênio

Para conceituar credenciamento tomam-se de empréstimo as palavras de Adilson Dallari<sup>164</sup>:

Credenciamento é o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso, remuneradas diretamente pelos interessados, sendo que o resultado dos trabalhos executados desfruta de especial credibilidade, tendo o outorgante o poder/dever de exercer a fiscalização, podendo até mesmo extinguir a outorga, assegurados os direitos e interesses patrimoniais do outorgado inocente e de boa-fé.

Sobre esse item do credenciamento, não se pode deixar de mencionar as palavras de Ronny Charles<sup>165</sup>:

A brilhante Raquel Melo Urbano de Carvalho lembra, como hipótese de inexigibilidade, a situação em que a Administração aceita como colaborador todos aqueles que, atendendo as motivadas exigências públicas, manifestem interesse em firmar contrato ou acordo administrativo, figura denominada “credenciamento” (2009, p. 70). Realmente, quando a possibilidade de contratação for colocada de forma aberta, acessível para todas as pessoas que satisfaçam os requisitos exigidos e nela tenham interesse, não haverá sentido em se fixar qualquer competição. Nesse caso, não há uma seleção, no sentido de disputa, mas um credenciamento. Dá-se, assim, uma hipótese de inexigibilidade. Não há necessidade de submissão a disputa entre os interessados, bastando que o interessado atenda as exigências contratuais estabelecidas.

Porém Bandeira de Mello<sup>166</sup> comenta que, inclusive quanto ao credenciamento, quando ocorrer a viabilidade de competição, deve haver licitação.

Diante disso, pode-se compreender que o credenciamento se dá em casos de inexigibilidade por inviabilidade de competição, ou porque a Administração não possui mais de uma alternativa, ou porque irá contratar com todos que se

---

<sup>164</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Credenciamento. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 5, p. 15, 2006.

<sup>165</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3 ed. Salvador: Jus podivm, 2010. p. 150

<sup>166</sup> “[...] normalmente, imporá licitação também no caso das permissões de uso exclusivo de bem público ou de qualquer outro ato ampliativo que se destine a investir terceiros no desfrute de situação jurídica especial a que mais de um poderia aspirar” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 541.

dispuserem. Quando houver a possibilidade de competição, deve haver o procedimento licitatório.

Para Aragão<sup>167</sup>, o credenciamento não permite competição por dois motivos:

(1) a contratação de um particular não exclui a dos demais, que também é almejada pela Administração Pública; (2) as condições dos contratos são uniformes e previamente estabelecidas pela Administração Pública, [...] apenas aderindo às cláusulas, inclusive de preço prefixadas pela Administração.

O autor também afirma que, embora essa figura não esteja prevista na Lei n.º 8.666, não se lhe pode negar a existência. E, tem as seguintes conclusões: que o credenciamento não é contrato, mas meio de controle; não pode ser considerado como delegação de serviço público; que a Administração pode elencar requisitos e condições para o credenciamento; que as atividades desempenhadas pelos credenciados são instrumentais ao poder de polícia do Estado (atividade privada de interesse público); que o Estados não pode limitar o número de participantes; e, que pode ter por objeto ou a aquisição de um serviço ou o exercício do poder de polícia (credenciar). Logo, permite que a remuneração seja feita tanto pela administração quanto pelo usuário.

Na legislação federal tem-se um exemplo de credenciamento, previsto na lei n.º 8.666 como dispensável de licitações<sup>168</sup>, ao qual se aplica o credenciamento nos termos da Lei n.º 12.188, artigos 13 a 17.

Embora Ronny Charles<sup>169</sup> apresente como requisitos necessários para o credenciamento a razoabilidade do preço e o cumprimento das formalidades legais, se houver inviabilidade de competição, o ajuste do preço não pode ser determinante para a realização do credenciamento, até mesmo porque a Administração não deve priorizar a busca pelo menor preço, mas pelo melhor acolhimento ao interesse público.

---

<sup>167</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 703-708.

<sup>168</sup> Lei n.º 8.666, Art. 24, XXX – na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

<sup>169</sup> “Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação”. TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3 ed. Salvador: Jus podivm, 2010. p. 150.

Quanto a forma de publicidade o credenciamento poderá ocorrer depois de um chamamento<sup>170</sup>, convênio ou qualquer outro meio adequado e lícito. Por exemplo, quando o Detran/SC estipulou requisitos para credenciar empresas que tivessem interesse na realização dos serviços de marcação, gravação, remarcação e regravação de chassi e motor em veículos automotores, editou uma portaria<sup>171</sup> e efetua credenciamentos das empresas que preenchem os requisitos e demonstrem estar aptas à realização do serviço. O mesmo procedimento foi utilizado para credenciar profissionais especializados, como por exemplo, leiloeiros<sup>172</sup>. Para o credenciamento de médicos e psicólogos o Detran/SC deve observar as regras contidas no Decreto n.º 3.160, de 24 de março de 2010,<sup>173</sup> que não prevê norma especial para a publicidade do credenciamento, tendo o Detran/SC efetuado mediante portaria. Não há impedimento legal para que a publicidade se dê por edital de “chamamento”, “portaria de credenciamento” ou qualquer outro nome, desde que haja a publicidade que o ato exige.

Como não há uma forma específica para a figura do credenciamento, quer dizer que não há incompatibilidade da utilização dos instrumentos de convênio e credenciamento juntos.

Parece plenamente adequada a utilização das duas formas para a formalização da terceirização da atividade-meio do Detran/SC, pois um convênio que permita o credenciamento de todos os cartórios interessados na prestação do serviço atenderia de pronto a inviabilidade de competição pelos dois motivos explanados no tópico “5.1.2.1 Convênio” e demonstraria a inexistência de competição pelo credenciamento, já que permitiria a participação de todos os cartórios de RTD.

---

<sup>170</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo *apud* ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 706.

<sup>171</sup> DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA (Detran/SC). **Portaria nº 016/DETRAN/ASJUR/2009**. Disponível em: <[http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc\\_download/2414-portaria-016-09-gravacao-de-chassi-e-motor](http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc_download/2414-portaria-016-09-gravacao-de-chassi-e-motor)> Acesso em: 31 mar. 2018.

<sup>172</sup> DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA (DETRAN/SC). **Portaria nº 096/DETRAN/ASJUR/2010**. Disponível em: <[http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc\\_download/2700-portaria-096-10-credenciamento-de-leiloeiro-oficial-detran](http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc_download/2700-portaria-096-10-credenciamento-de-leiloeiro-oficial-detran)> Acesso em: 31 mar. 2018.

<sup>173</sup> Santa Catarina. **Decreto n.º 3.160 24 de março de 2010**. Dispõe sobre o credenciamento, pelo Departamento Estadual de Trânsito – Detran, de médicos e psicólogos para realização de exames de aptidão física e mental de candidatos à obtenção da carteira nacional de habilitação, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e nas Resoluções nº 267, de 15 de fevereiro de 2008, nº 283, de 1º de julho de 2008, e nº 327, de 14 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003160-005-0-2010-005.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

O fato de os cartórios de Registro de Títulos e Documentos serem em *numeris clausus* não configura ofensa ao procedimento licitatório, pois em qualquer atividade haverá um número fixo de atuantes, por exemplo, na data de 1 de janeiro de 2018, o número de advogados atuando era fixo e assim continuará até novas habilitações perante o órgão de classe. O mesmo ocorre com os cartórios, o número de atuantes é determinado até que a legislação estadual o modifique. Se o convênio permitir o credenciamento de todos os cartórios, qualquer novo cartório de RTD poderá solicitá-lo.

Também não configura afronta ao procedimento licitatório a previsão de que somente os cartórios especializados possam solicitar o credenciamento, pois, ora, como visto, mesmo que ausente o procedimento de licitação, podem ser impostos requisitos mínimos para o bom andamento dos serviços públicos, independentemente do serviço ou da compra que a Administração almeje, o que realmente satisfaz o interesse público e a ampla concorrência daqueles que satisfazem os requisitos mínimos, no caso, ser especialistas em registros<sup>174</sup>. A própria Constituição Federal e a legislação fazem o filtro para tal especialidade (concurso público).

Logo, não há qualquer óbice ou ilegalidade no credenciamento de todos os especialistas em registro, principalmente quando eles já passaram por diversos filtros previstos na legislação. Não há, portanto, reserva de mercado ou qualquer favorecimento. Entender de forma contrária a isso seria como alegar favorecimento no credenciamento de todos os profissionais habilitados em determinado órgão de classe. Por exemplo, se o Detran desejar efetuar o credenciamento de todos os médicos oftalmologistas para atuarem nos exames de visão, a exigência de ser médico especialista em oftalmologia de maneira nenhuma configurará reserva de mercado ou favorecimento. Qualquer cidadão que desejar atuar como médico para exames de visão do Detran terá o livre acesso, desde que tenha a habilitação profissional (ser médico especialista em oftalmologia). Da mesma forma ocorrerá com aquele que deseja ser prestador de serviço da atividade-meio do Detran, terá o livre acesso desde que comprove ser especialista em registros nos termos da lei (ser delegatário de atividade registral).

---

<sup>174</sup> Nos tópicos anteriores foi demonstrada a afinidade das atividades registras ligadas ao tema desse estudo.

## 5.2 Viabilidade econômica e financeira da terceirização para o tomador do serviço

Embora não seja primordial para a decisão a respeito da terceirização de serviço público, os aspectos econômicos e financeiros necessitam ser abordados para que sejam delimitados os parâmetros para a aplicação do Princípio da Modicidade.

A execução das atividades do Detran/SC é custeada com receitas arrecadadas com as taxas de serviços gerais, da Tabela III, do anexo único, da Lei n.º 7.541 e compreende a arrecadação de órgãos distintos. Dessa arrecadação no mínimo 20% é destinado ao pagamento das despesas de pessoal daqueles que estão vinculados ao Fundo para Melhoria da Segurança Pública – FSP.<sup>175</sup>

Convém, entretanto, especificar a arrecadação que será utilizada para o pagamento de pessoal, pois dos valores que constam na tabela de atos “referentes à atividade de trânsito”, a maioria não terá como destino o Fundo para Melhoria da Segurança Pública – FSP, o órgão encarregado de efetuar a arrecadação e os pagamentos das despesas com pessoal do Detran.

Com os valores de arrecadação e de despesas, pode-se verificar o percentual destinado a cobrir os custos de pessoal unicamente daqueles que atuam no Detran/SC. Enfim, realizar um centro de custo do Detran, separando os dados financeiros dos demais órgãos da SSP.

Dos valores arrecadados com a atividade trânsito, segundo disposição do parágrafo 2º, do Art. 3º, da Lei n.º 7.541, apenas 23% são destinados ao Fundo para Melhoria da Segurança Pública – FSP. Porém, há dois tipos de serviços cuja arrecadação é 100% destinada para o FSP, sofrendo apenas o desconto referente ao pagamento de pessoal.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Inciso II, Art. 2º, da Lei n.º 8.451 combinado com Art. 3º, da Lei n.º 15.711.

<sup>176</sup> Lei n.º 7.541, Art. 3º [...] § 2º Os valores arrecadados relativos as taxas previstas nos incisos III, IV, V e VII do Art. 1º, bem como pela prática de Atos da Segurança Pública, Atos da Polícia Militar e Atos do Corpo de Bombeiros Militar, previstos nas Tabelas constantes dos Anexos I, II, III, IV, V e VI desta Lei, serão repassados da seguinte forma: I – 23% para o Fundo para Melhoria da Segurança Pública – FSP; II – 15% para o Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina – FUPESC; III – 2% (dois por cento) para o Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil (FUNPDEC); (Redação do inciso III dada pela LEI 16.418, de 2014). IV – 33% para o Fundo de Melhoria da Polícia Militar – FUMPOM; V – 7% para o Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiro Militar – FUMCBM; e VI – 20% para o Fundo de Melhoria da Polícia Civil – FUMPC. (Redação do § 2º alterada pela LEI 13.248, de 2004). [...] § 6º Ficam excetuados do disposto no § 2º deste artigo: I – os valores arrecadados a título de atos de registro de contrato de financiamento de veículo com

Foram obtidos na Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina – SEF, os dados de arrecadação dos serviços dos anos de 2011 a 2016 das taxas que possuem 23% do seu destino ao FSP. Das taxas que são destinadas 100% ao FSP foram obtidos os dados de arrecadação do ano de 2015.

Como as taxas dos atos “referentes à atividade de trânsito (código principal 2.4 e variantes)” estão contidas na tabela III, que engloba também as taxas de atos da própria SSP (por intermédio de qualquer órgão subordinado – código principal 1 e variantes), atos por intermédio da polícia civil: “referentes à fiscalização de produtos controlados (código principal 2.1 e variantes)”; atos “referentes a jogos e diversões (código principal 2.2 e variantes)”; atos “referentes ao instituto geral de perícias (código principal 2.3 e variantes)” todos constam como receita da Secretaria de Estado da Segurança Pública sob o “código de receita” n.º 2135, tendo esse código diversos subcódigos de acordo com o serviço. Os serviços que têm 100% da arrecadação destinada para o FSP possuem como “código de receita” o n.º 3427.

Por exemplo, os serviços de “transferência de veículos” que constam na Lei n.º 7.541, Tabela III, sob o código 2.4.2.2, constam no sistema de arrecadação da Secretaria de Estado da Fazenda como “código de receita” n. 2135, “subcódigo” 2422. Cada serviço previsto na lei tem um código (2135+subcódigo) próprio no sistema de arrecadação da SEF. Ocorre que 96% da receita total da SSP com o código 2135 não possui qualquer discriminação, embora constem diversos lançamentos, todos corretamente com seus subcódigos. Essa situação ocorre em todos os anos no qual foram obtidos os dados. Exemplificando: o Detran/SC informa<sup>177</sup> que o Estado encerrou o ano de 2015 com uma frota de 4.565.920 veículos, contudo no mesmo ano foram arrecadados apenas R\$ 2.521,84, referentes a 38 atos do código “2428 – Certificado de Licenciamento Anual (CLA)” e R\$ 347,22 referentes a 3 atos de “2421 – Certificado de Registro de Veículo (CRV) – Primeiro emplacamento”. Essas informações indicam que, no ano de 2015, 4.565.879

---

cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor, relativos ao código 2.4.5.10 da Tabela III, que serão destinados, em sua totalidade, ao Fundo para Melhoria da Segurança Pública (FSP), observado o disposto no Art. 3º da Lei nº 15.711, de 21 de dezembro de 2011; e II – os valores arrecadados a título de vistoria em veículo, relativos ao código 2.4.2.5, e vistoria em veículo fora, relativos ao código 2.4.2.6, ambos da Tabela III, que serão destinados, em sua totalidade, ao FSP. (NR) (Redação alterada pela LEI 16.940, de 2016).

<sup>177</sup> DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE SANTA CATARINA (DETRAN/SC). **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.detran.sc.gov.br/index.php/estatistica/veiculos>> Acesso em: 31 mar. 2018.

veículos da frota tiveram a documentação efetuada sem o correto lançamento do código de arrecadação.

No mesmo ano de 2015, foram geradas 6.830.435 arrecadações, isto é, 6.830.435 atos praticados pela SSP, sendo que 6.375.023 não possuem especificação de qual serviço foi praticado. Em valores monetários, no ano de 2015, dos R\$ 486.704.013,22 arrecadados, mais de 470 milhões de reais não possuem origem determinada. No ano de 2016, mais de meio bilhão de reais são incertos quanto a sua origem.

Os dados informados pela SEF não devem ser considerados fidedignos para aferição de todos os atos praticados pelo Detran, porém, podem ser utilizados os valores de “licenciamento” e de “primeiro emplacamento” para que seja estimada uma arrecadação aproximada das taxas do Detran/SC.

Esses dois códigos são relevantes, pois correspondem a uma arrecadação com maior grau de certeza que os demais serviços, uma vez que o licenciamento anual é obrigação impostas a todos os veículos e o primeiro emplacamento é taxa de recolhimento obrigatória para o registro de propriedade, sem o qual não poderiam ser efetuadas as estatísticas da frota.

De acordo com as estatísticas, no último dia do ano de 2014, o Estado possuía uma frota total de 4.406.510 veículos e no final do ano de 2015 a frota continha 4.565.920 veículos. Logo, no ano de 2015, foram emplacados cerca de 159.410 veículos.

Para um levantamento aproximado da arrecadação mínima dos serviços do Detran/SC, há os seguintes dados: 159.410 veículos que geraram a arrecadação do código “2421 – Certificado de Registro de Veículo (CRV) – Primeiro emplacamento”, no valor de R\$ 115,74 cada; e, 4.406.510 veículos que geraram a arrecadação do código “2428 – Certificado de Licenciamento Anual (CLA)” no valor de R\$ 67,16 cada.<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Resultando numa arrecadação total de R\$ 18.450.113,40 (dezoito milhões quatrocentos e cinquenta mil cento e treze reais e quarenta centavos) referente ao primeiro emplacamento e R\$ 295.941.211,60 (duzentos e noventa e cinco milhões novecentos e quarenta e um mil duzentos e onze reais e sessenta centavos) referente ao licenciamento anual. Contudo, deve ser considerada a inadimplência de 4% noticiada pela SEF, que reduz o valor para R\$ 284.103.563,13 (duzentos e oitenta e quatro milhões cento e três mil quinhentos e sessenta e três reais e treze centavos). Inadimplência noticiada pela Secretaria de Estado da Fazenda. Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina. Arrecadação com IPVA cresce 8% em 2015. Florianópolis, 27 dezembro de 2015. Disponível em: <<http://sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/arrecadacao-com-ipva-cresce-8-em-2015>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

A esses valores deve-se agregar o valor das taxas que são destinadas 100% para a FSP (código 3427) e os serviços que foram corretamente lançados.

No total se obtém uma receita mínima de R\$ 336.816.412,12 (trezentos e trinta e seis milhões oitocentos e dezesseis mil quatrocentos e doze reais e doze centavos) e máxima de R\$ 506.515.459,38 (quinhentos e seis milhões quinhentos e quinze mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e trinta e oito centavos). Esses números estão representados nas tabelas abaixo.

Tabela 2 – Arrecadação mínima.

CÓDIGO – DISCRIMINAÇÃO	VALOR ARRECADADO R\$
2411 – Alvará Anual: instrutor autônomo	255,90
2412 – Alvará Anual – Pessoa Física	82.512,02
2413 – Alvará Anual – Pessoa Jurídica / Profissional Liberal	83.072,06
2421 – Certificado de Registro de Veículo (CRV) – Primeiro emplacamento	18.450.113,40
24211 – Registro de Placas de experiência ou renovação mensal	140.123,41
2423 – Certificado de Registro de Veículo – CRV, 2ª via	676,40
2425 – Vistoria em veículo ou validação, no órgão de trânsito	45,65
2428 – Certificado de Licenciamento Anual (CLA)	284.103.563,13
2429 – Certificado de Licenciamento Anual – CLA, 2ª via	67,16
2431 – Autorização para: trânsito de veículo inacabado	5.425,11
2432 – Autorização para: trânsito de veículo de competição	145,09
2433 – Autorização para: trânsito de veículo de transporte escolar	121.821,61
2434 – Autorização para: táxi substituto	91,30
2435 – Autorização para: transporte de passageiros em veículo de carga	1.926,49
2436 – Lacrar placa	783,96
3427 – Taxa de Registro de Contrato	33.825.789,43
<b>Total</b>	<b>336.816.412,12</b>

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda – Fonte dos códigos 2421 e 2428: elaborado pelo autor

Tabela 3 – Arrecadação máxima.

CÓDIGO – DISCRIMINAÇÃO	VALOR ARRECADADO R\$
[Sem descrição cadastrada]	472.249.854,73
2411 – Alvará Anual: instrutor autônomo	255,90
2412 – Alvará Anual – Pessoa Física	82.512,02
2413 – Alvará Anual – Pessoa Jurídica / Profissional Liberal	83.072,06
2421 – Certificado de Registro de Veículo (CRV) – Primeiro emplacamento	347,22
24211 – Registro de Placas de experiência ou renovação mensal	140.123,41
2423 – Certificado de Registro de Veículo – CRV, 2ª via	676,40
2425 – Vistoria em veículo ou validação, no órgão de trânsito	45,65
2428 – Certificado de Licenciamento Anual (CLA)	2.521,84
2429 – Certificado de Licenciamento Anual – CLA, 2ª via	67,16
2431 – Autorização para: trânsito de veículo inacabado	5.425,11
2432 – Autorização para: trânsito de veículo de competição	145,09
2433 – Autorização para: trânsito de veículo de transporte escolar	121.821,61
2434 – Autorização para: táxi substituto	91,30
2435 – Autorização para: transporte de passageiros em veículo de carga	1.926,49
2436 – Lacrar placa	783,96
3427 – Taxa de Registro de Contrato	33.825.789,43
<b>Total</b>	<b>506.515.459,38</b>

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda.

Nesses termos há duas estimativas da arrecadação dos serviços do Detran/SC, o que possibilitará aferir os custos máximos com despesas de pessoal em duas variáveis. Para tanto, é necessário apurar as receitas efetivas destinadas ao FSP.

Para as receitas do código 2135, que possuem repartição nos termos do parágrafo 2º, do Art. 3º, da Lei n.º 7.541, os valores mínimos (20%) é de R\$ 13.937.568,64 e para as receitas do código 3427 é no valor de R\$ 6.765.157,88<sup>179</sup> ou

<sup>179</sup> As informações de arrecadação do código 3427 foram informadas pela SEF já com valores destacados do percentual destinado ao pagamento de despesas com pessoal. Segundo o cálculo de proporção, os valores destinados ao pagamento de despesas com pessoal chegam a 40,09% da arrecadação.

R\$ 21.743.724,81 para as receitas do código 2135 e para as receitas do código 3427 é no valor de R\$ 6.765.157,88.

De acordo com a lei, o Fundo de Melhoria para a Segurança Pública pode dispor da quantia mínima de R\$ 20.702.726,52 a R\$ 28.508.882,69 para o pagamento das despesas com pessoal.

Em contato com os diversos setores do Detran/SC e da Secretaria de Segurança Pública, foram solicitados os dados de despesas com os servidores, funcionários e/ou profissionais que atuam nos serviços do Detran/SC. Contudo, mesmo com solicitações insistentes, as informações não foram fornecidas de forma completa, tampouco constam no Portal da Transparência de modo que se possa obtê-las, pois no Detran/SC atuam servidores de diversos órgãos da Secretaria de Segurança Pública e no Portal da Transparência não há menção se determinado servidor está atuando na lotação de origem ou junto ao Detran.

Uma das solicitações fora atuada e gerou o Processo no Portal Corporativo – SGP-e – <https://sgpe.sea.sc.gov.br/atendimento/> – nº do processo SGP-e: SSP 00005946/2017, de livre consulta. Após diversos contatos, até o presente momento, não há resposta quanto ao solicitado. Não obstante, houve o ingresso de uma ação judicial para a obtenção dos dados solicitados, a qual não foi despachada.<sup>180</sup>

Diante da negativa dos dados e da omissão do Poder Judiciário em se fazer cumprir a Lei n.º 12.527, ficou prejudicada a verificação do gasto com despesas de pessoal que atuam no Detran/SC. Porém, mesmo que houvesse o fornecimento de todos os dados financeiros de despesa de pessoal daqueles que atuam no órgão executivo de trânsito, não seria possível apurar com exatidão o quanto se gasta em relação à arrecadação, ou seja, não seria possível efetuar um centro de custo, pois não se sabe exatamente quanto o Detran/SC arrecada.

Isso não impede uma análise jurídica da remuneração dos serviços em eventual convênio, pois a lei é explícita ao prever que as despesas mínimas com pessoal são equivalentes a 20% da receita dos órgãos ou entidades.

---

<sup>180</sup> SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 4001739-67.2018.8.24.0000**, Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator: Desembargadora Denise de Souza Luiz Francoski. Florianópolis, 2018. Disponível em: <[https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=4001739-67.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=4001739-67.2018.8.24.0000&dePesquisa=&uuidCaptcha=sajcaptcha\\_1e7a9ea14346452c9de722f1dbb1ae97&vICaptcha=keb&novoVICaptcha=>](https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=4001739-67.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=4001739-67.2018.8.24.0000&dePesquisa=&uuidCaptcha=sajcaptcha_1e7a9ea14346452c9de722f1dbb1ae97&vICaptcha=keb&novoVICaptcha=>)>. Acesso em: 1 abr. 2018.

Embora não haja previsão legal de que o Detran tenha repasse específico de verbas ou de que as despesas de pessoal devam compreender apenas daqueles que efetivamente atuam no órgão arrecadador, a lei acabou por estipular um padrão remuneratório de despesas de pessoal, pois esse percentual se aplica para todos os órgãos ou entidades, isto é, aplica-se ao Fundo para Melhoria da Segurança Pública – FSP, ao Fundo Penitenciário do Estado de Santa Catarina – FUPESC, ao Fundo Estadual de Proteção e Defesa Civil (FUNPDEC), ao Fundo de Melhoria da Polícia Militar – FUMPOM, Fundo de Melhoria do Corpo de Bombeiro Militar – FUMCBM e ao Fundo de Melhoria da Polícia Civil – FUMPC.

Ainda que fosse possível efetuar com exatidão os valores de um centro de custo do Detran/SC, seria necessária uma análise mais detalhada da própria estrutura da SSP para verificar o custo das áreas de suporte pelos préstimos ao Detran. Por exemplo, em uma empresa é facilmente possível descobrir de forma isolada o quanto de receita e de despesa a área de vendas é capaz de produzir e consumir. No entanto, poderá haver áreas de suporte que influenciarão no cálculo do centro de custo da área de vendas, como, por exemplo, os setores de Recursos Humanos, TI, Financeiro, etc., pois todos esses setores acabam por trabalhar em conjunto com o setor de vendas e com todos os outros setores da empresa, dificultando, portanto, o cálculo total da receita e despesa do setor de vendas, pois os valores das áreas de suporte devem adentrar todos os setores. Para isso, devem ser analisadas todas as áreas e os setores da empresa para um cálculo mais exato do centro de custo de vendas.

Ainda que o Detran/SC tenha uma despesa de pessoal próprio, por exemplo, de R\$ 5 milhões de reais, quanto se gasta com pessoal de outras entidades que efetuam serviços para o Detran?

A menos que o órgão tenha trabalhadores suficientes para realizar toda a tarefa de informática, administrativo, financeiro, licitações, contratos etc., ele acabará por utilizar serviços de outros órgãos e entidades, aumentando conseqüentemente a despesa. Enfim, caso o órgão executivo de trânsito não seja totalmente autossuficiente de mão de obra, o seu custo com pessoal não será unicamente o do valor gasto com pessoal próprio, mas deve ser incluído o de todos aqueles que de alguma forma colaboram, ainda que indiretamente, para as atividades.

Diante disso, é lícito e vantajoso para o tomador do serviço (FSP, que administra os serviços do Detran) que o convênio preveja a remuneração de 20% do

valor que lhe é destinado. Pois pode-se concluir que o percentual mínimo de despesa com pessoal estava fixado em 40,09% no ano de 2015, conforme se pode observar na retenção efetuada pela Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina.<sup>181</sup>

Outra alternativa é a remuneração pelo usuário do serviço, ou seja, um convênio que permita ao usuário utilizar a rede de atendimento existente ou, caso deseje, pagar para utilizar a nova rede de atendimento, os serviços dos cartórios.

Nesse caso não haveria qualquer impacto no custo ou arrecadação da SSP, já que o usuário que desejasse ser atendido em um cartório é quem efetuará o pagamento pela comodidade.

Figueiredo<sup>182</sup> aponta:

A satisfação das necessidades coletivas públicas é a razão de ser do exercício da atividade administrativa. Aos cidadãos em geral não importa, ou pouco importa, se o atendimento destas necessidades é alcançado pelos serviços prestados por órgão integrante da administração direta do ente federativo com competência constitucional ou legal para realizá-lo, ou por entes privados a quem tenha sido delegada a sua execução.

Aos destinatários de execução do serviço público importa, sim, que as atividades sejam prestadas de forma adequada, eficiente e a um custo módico.

O Detran/SC poderia com a terceirização disponibilizar novos pontos de atendimento nos cartórios, o que implicaria facilidade para muitos usuários, que estariam dispostos a pagar pela comodidade.

Um exemplo dessa forma de disponibilizar serviços é o instituído pela Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC, regulado nacionalmente pelo Provimento n.º 46 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.<sup>183</sup>

---

<sup>181</sup> Também é possível verificar a diferença do custo com mão de obra ao se analisar a remuneração de pessoal do tomador e do prestador do serviço no caso concreto, de acordo com o Edital de concurso da Secretaria de Segurança Pública para preenchimento de cargos no Detran e nas convenções coletivas do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina, Sinoreg/SC. Um servidor do Detran com atribuições de “expedir registros, carteiras e outros documentos sob orientação superior” tinha a remuneração prevista de R\$ 1.730,00 para o ano de 2011. No mesmo período, os trabalhadores em cartórios com atribuições plenas (que podem exercer toda e qualquer atribuição do cartório) previa um piso salarial de R\$ 961,00. Documentos disponíveis em <<https://editalconcursosbrasil.com.br/content/uploads/2017/01/edital-concurso-detran-sc-2011.pdf?x56650>>, <<https://www.pciconcursos.com.br/concurso/detran-departamento-estadual-de-transito-sc-55-vagas>>, <<http://www.sinoregsc.org.br/arquivos/1564979734.pdf>> e <<http://www.sinoregsc.org.br/arquivos/8500924893.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>182</sup> FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 83.

Por esse serviço, os usuários dos cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais – RCPN não necessitam mais entrar em contato com o cartório do local do registro para solicitar uma certidão, também não precisam mais pagar por despesas de correios. Basta solicitar a certidão em qualquer cartório de RCPN, e será remetida por via eletrônica e materializada no local em que foi solicitada.

Ilustrando-se: alguém que esteja na cidade de Brasília, mas que necessite de uma certidão de casamento de um cartório localizado na cidade de São Paulo. Basta se dirigir a qualquer cartório de RCPN, informar qual a certidão deseja e em qual cartório está localizada, e o cartório no qual compareceu efetuará o pedido e materializará a certidão.

Evidente que há um custo para essa comodidade, mas o usuário obtém a certidão sem sequer entrar em contato com o cartório de São Paulo e sem ter de pagar despesas de correio. Pode receber a certidão no mesmo dia em que for solicitada. Embora esse serviço tenha um custo que a pessoa não teria caso solicitasse pessoalmente no próprio cartório, se ela estiver em local distante do cartório, é muitas vezes menor que a despesa de entrega pelos correios e o prazo de recebimento da certidão pode ser até menor que o do serviço de entregas rápidas. Esse é um exemplo de serviço que está à disposição do usuário, por comodidade e que não lhe retira a possibilidade de obtê-lo da forma tradicional.

Logo, um convênio que preveja a remuneração a ser paga pelo usuário do serviço não afetará os resultados financeiros positivos do Detran, pelo contrário, a facilidade poderá ocasionar um aumento na demanda e/ou redução das despesas, já que havendo mais pontos de atendimento a demanda nos locais do próprio Detran/SC tende a diminuir, colaborando com a redução de despesas de luz, funcionários, etc.

Quanto ao valor a ser pago pelo usuário, a legislação catarinense já trouxe a regra, ou seja, 20% do valor destinado ao seu órgão gestor. No presente caso, o valor seria o correspondente a 4,6%<sup>184</sup> do total da taxa prevista em lei para os

---

<sup>183</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n.º 46**, de 16 de junho de 2015. Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2966>>. Acesso em: 1 abr. 2018.

<sup>184</sup> O FSP recebe 23% do valor da taxa fixada na Lei n.º 7.541. Desse valor que o FSP recebe, 20% são destinados ao pagamento de pessoal. Resulta, portanto 4,6% do valor total.

serviços cuja arrecadação tenha de ser distribuída e 20% do valor da taxa cuja arrecadação seja 100% destinada ao FSP.

Veja-se que o Princípio da Modicidade das Tarifas está presente ao se utilizar o percentual mínimo previsto em lei.

Aliado a essas considerações econômicas, recorda-se que a eficiência administrativa não está presa ao sinônimo financeiro.<sup>185</sup> Logo, a terceirização pode ser implantada ainda que não houvesse a possibilidade de repasse do custeio do serviço ao usuário, haja vista que o interesse público não se sujeita ao lucro.

### 5.3 Viabilidade econômica e financeira para o prestador do serviço

Os oficiais de registro possuem atuação delimitada, isto é, recebem delegação para atuar em determinada circunscrição territorial. Considerando que o convênio permitiria o credenciamento dos cartórios de RTD, a sua atuação ficaria restrita ao território do qual detém delegação.

Por exigência normativa, o Art. 43 da LNR assim determina: “Art. 43. Cada serviço notarial ou de registro funcionará em um só local, vedada a instalação de sucursal”. Destarte, se o credenciamento se destina ao cartório de RTD, que somente está autorizado a funcionar em “um só local”, necessariamente a prestação dos serviços se dará no mesmo endereço/local. Ainda, por cartório de RTD, compreende-se toda sua estrutura, isto é, não está adstrita ao *know-how*<sup>186</sup>, pois também abrange prédio, funcionários, equipamentos, energia, água e qualquer outro recurso necessário para o seu funcionamento. Necessariamente implica a utilização de toda a estrutura do prestador do serviço.<sup>187</sup>

Na efetivação da terceirização, com o detalhamento das atividades-meio que foram terceirizadas, se pode estipular determinado fornecimento de treinamento, equipamento ou material. Caso seja terceirizada a impressão de documentos de segurança, o fornecimento do referido papel poderá ser uma das exceções de fornecimento de material, por parte do tomador do serviço, já que ele eventualmente poderá ter sido adquirido mediante processo licitatório para tempo prolongado; por

---

<sup>185</sup> KOSSMANN, Edson Luís. A constitucionalização do Princípio da eficiência na Administração pública. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 86.

<sup>186</sup> Conhecimento técnico, prático etc.

<sup>187</sup> Evidente que poderá haver ajustes quanto ao fornecimento de determinado material específico, treinamento ou sistema de informática etc.

influenciar demasiadamente no custo da prestação do serviço, devido ao seu valor de aquisição; ou até mesmo por questões de segurança. O mesmo se pode dizer em relação ao sistema de informática ou de eventual treinamento, que por questões de padronização e de qualidade possam ter seu fornecimento oferecido pelo Detran.

Assim, ao se utilizar do credenciamento mediante convênio, cada prestador de serviço/conveniente efetuará sua análise de viabilidade econômica e financeira analisando os dados de sua infraestrutura como, por exemplo, de capacidade ociosa, mão de obra treinada e investimentos necessários nessas e em outras áreas que forem necessárias.

Pesarão na análise diversos fatores locais, como os apontados acima, e mais os informados e exigidos pelo tomador do serviço, como demanda atendida, pontos de atendimento, horário de funcionamento das unidades, equipamentos ou materiais específicos etc.

A análise, portanto, necessita ser individual, pois cada cartório possui peculiaridades locais que facilitarão ou dificultarão na tomada de decisão.

#### **5.4 Análise das principais vantagens**

Afora dos tradicionais proveitos que a terceirização é capaz de gerar, pode-se resumir que, no presente caso, ela é eficiente. E, sob esse aspecto, estabelece-se como critério de eficiência para que seja revelada essa afirmativa o estabelecido por Vilfredo Pareto.

Para Pareto haverá um estado de superioridade quando um indivíduo aumentar o bem-estar sem diminuir o de outros.

Ele identificou três tipos de fenômenos: um em que o resultado irá satisfazer unicamente uma busca por vantagem individual; outro que o indivíduo pode modificar as condições em que o evento ocorre para satisfazer uma vantagem pessoal ou qualquer outro fim; o terceiro tipo proporcionará bem-estar a todos os envolvidos.<sup>188</sup>

Considerando a natureza da terceirização, em que tanto o prestador quanto o tomador dos serviços necessitam auferir vantagem, é importante lembrar que na relação aqui tratada há um terceiro integrante que é o usuário do serviço.

---

<sup>188</sup> PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. São Paulo: Nova Cultura, 1996. p. 134-137 e 274-282.

Portanto, deve-se adequar o critério de eficiência segundo o terceiro tipo de fenômeno que Pareto identificou, de modo que todos os envolvidos diretamente tenham alguma vantagem com a terceirização proposta, ou seja, a terceirização não pode prejudicar nenhum desses três sujeitos.

Esse critério de eficiência, analisado sob a perspectiva do tomador do serviço, tem como resultado uma melhora na expansão do interesse público primário, principalmente por: i) promover e utilizar a inovação; ii) dar maior aplicação aos princípios relativos aos serviços públicos; iii) melhorar a prestação dos serviços devido a atuação de profissionais qualificados; iv) possibilitar a centralização de esforços na atividade principal (*core business*); v) ampliar o serviço com o maior número de locais para a atendimento; vi) controlar os custos, pois a despesa passa a ser por demanda; vii) reduzir os custo.<sup>189</sup>

Para o prestador do serviço as principais vantagens são: i) aproveitamento da infraestrutura existe para prestar novos serviços; ii) diluição de custos; iii) aumento de receita.

Para o usuário ocorrerá duas possibilidade de vantagem, uma de acordo com o conceito de Pareto-superior e outra de Pareto-inferior. A primeira significa que haverá um melhor aproveitamento para os envolvidos quando a relação atingir o máximo de proveito para ambos. A segunda quando o evento for mais benéfico para um dos envolvidos do que para outro.<sup>190</sup>

Diante disso, a terceirização será tanto mais próxima de uma relação de Pareto-superior quanto menos o usuário tiver de arcar pelo serviço terceirizado e se distanciará desse padrão aproximando-se de uma vantagem de Pareto-inferior quanto mais tiver de pagar pelo serviço.

Em qualquer situação haverá vantagem para o usuário que terá a sua disposição mais pontos de atendimento, que serão de uso facultativo. Em outras

---

<sup>189</sup> Se houver a implementação da terceirização com repasse do custo ao usuário, poderá ocorrer o máximo de economia possível. Haverá redução do custo atual de 40,09% para 20%, em relação a arrecadação, se o tomador do serviço custear integralmente a terceirização. Também ocorrerá redução de despesas se houver a adoção mista de custeio em que parte é repassada ao usuário e parte arcada pelo tomador do serviço.

<sup>190</sup> Na tese de doutorado Maia aborda tais conceitos e pontua que “[...] uma alocação Pareto–inferior não é necessariamente, menos desejável do ponto de vista social, posto que pode representar uma distribuição mais equânime.”. MAIA, Guilherme Baptista da Silva. **Defesa da concorrência e eficiência econômica: uma avaliação dos casos Ambev e Nestlé-Garoto**. Tese de doutorado em Economia. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2005/defes\\_da\\_concorrncia\\_e\\_eficiencia\\_economic.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2005/defes_da_concorrncia_e_eficiencia_economic.pdf)> Acesso em: 6 ago. 2018

palavras, havendo ou não havendo o repasse do custo pela terceirização o usuário continua com a possibilidade de usar as fontes tradicionais de atendimento do serviço.

Agregue-se, ainda, ao usuário o resultado da terceirização que é o serviço de melhor qualidade.

E, para a população catarinense há a possibilidade de que tanto o Detran quanto sua entidade superior – Secretaria de Estado da Segurança Pública – concentrem seus esforços na sua atividade institucional melhorando a segurança pública.

Essa situação permite, portanto, afirmar que a terceirização é eficiente segundo o critério de Pareto, pois os envolvidos terão sua condição melhorada sem prejudicar os demais.

Uma vez que a técnica de terceirização pertence à área da Administração, essas vantagens foram assim apresentadas. Contudo, sob o prisma do Direito é relevante mencionar que ela serviu para a eficiência jurídica. Por exemplo, a vantagem para o tomador do serviço “ii) dar maior aplicação aos princípios relativos aos serviços públicos” reflete justamente o que se espera do Princípio da Eficiência jurídica, pois segundo, Kossmann<sup>191</sup>:

A eficiência administrativa somente pode acontecer como resultado de uma boa administração, e esta só acontece pelo cumprimento dos ditames constitucionais, que determinam ao Estado Brasileiro, a busca da efetivação dos princípios que informam e orientam um Estado Democrático de Direito.

Nesta esteira, entende-se que a terceirização proposta atende ao Princípio jurídico de Eficiência, de acordo com o que foi posto por Kossmann, pois ela permite ao tomador do serviço dar maior efetividade aos princípios constitucionais do dever de inovar e aos princípios informadores do serviço público.

---

<sup>191</sup> KOSSMANN, Edson Luís. A constitucionalização do Princípio da eficiência na Administração pública. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015. p. 94.

## 6 CONCLUSÃO

Analisando as disposições legais sobre a inovação e os princípios dos serviços públicos, em especial a Constituição Federal, Art. 218 e seguintes, Lei n.º 8.987, artigos 6º e 7º e Lei n.º 13.460, artigos 4º e 5º, pode-se identificar que a terceirização nos termos em que foram apresentados é um instrumento adequado e capaz de dar ampla aplicação às determinações normativas e aos princípios dos serviços públicos, de forma inovadora nos serviços do Detran/SC.

Em outras palavras, o Estado tem o dever de inovar e pode utilizar a terceirização como técnica para efetivá-lo. As ferramentas de gestão da inovação apresentadas estão alinhadas com a legislação. Dessa forma, esses instrumentos administrativos garantem uma aplicação e ampliação efetiva de diversos mandamentos constitucionais, legais e de princípios do serviço público.

Pode-se depreender que o uso da terceirização como forma de inovação garante ao gestor público uma exploração positiva do risco jurídico, ou seja, um convênio que proponha a terceirização com observância dos modelos e das técnicas de inovação e que atenda aos princípios e à legislação do serviço público proporcionará e potencializará benefícios sem que a Administração se exponha aos riscos negativos. Estar-se-á tornando o serviço público adequado, em termos legais, pela acessibilidade, regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade e generalidade sem prejuízo ao Princípio da Modicidade.

O mesmo se pode dizer a respeito dos riscos financeiros, já que a legislação prevê o *quantum* destinado ao custeio da mão de obra e pela possibilidade de incremento dos custos da terceirização a ser repassado ao valor pago pelos usuários sem alterar o fluxo financeiro do FSP ou do Detran. Com a expansão dos pontos de atendimento e conseqüente expansão do serviço, poderá ocorrer aumento da demanda e conseqüentemente aumento na arrecadação.

Com a identificação da execução dos serviços de registros no Brasil, conclui-se que a elas são impostos regramentos de direito público, e que a natureza jurídica da sua execução não distancia suas atribuições, regras de execução ou os seus princípios jurídicos de regência e eficácia.

O detalhamento das atribuições revelou que os órgãos executivos de trânsito podem ser organizados livremente de acordo com as estipulações normativas estaduais e do próprio órgão. Isso possibilita que o Detran se estruture de forma a

executar o serviço com a utilização da estrutura física e mão de obra dos cartórios de Registro de Títulos e Documentos de Santa Catarina.

Juridicamente e de fato, pelo volume financeiro e quantitativo, identificou-se que os principais serviços do Detran são relacionados à área registral e que esses atos são muito semelhantes sob a ótica do direito civil, chegando a ser idênticos em alguns itens, sob todos os aspectos, tanto pelo objeto quanto pelo direito material. Essa proximidade revela a compatibilidade prática entre os registros do Detran e dos cartórios de RTDs. Também ficou demonstrado o grau de especialização de ditos cartórios.

A possibilidade jurídica de repasse total das atividades de competência do Detran é latente na legislação, na doutrina e no exemplo implementado no Estado gaúcho. Mais viável ainda é a terceirização da atividade-meio, que sequer configuraria delegação da atividade registral.

A imposição constitucional de que ao Estado deve prestar serviços de relevante interesse coletivo, de forma eficiente e democrática, com a utilização da inovação acaba por dizimar qualquer dúvida ou resistência jurídica que a possibilidade de terceirização pudesse enfrentar. A viabilidade jurídica é ainda maior quando também observados os Princípios da Imparcialidade, Moralidade e Publicidade na contratação dessa terceirização.

Será imparcial por permitir a execução da atividade a todos que estejam na mesma situação. Atende à moralidade pública, pois os executores são previamente selecionados mediante concurso público. Dando-se ampla divulgação atinge-se a publicidade requerida.

A dispensa de licitação para a terceirização é manifesta e reforçada pelo grau de especialização dos prestadores de serviços; pela impossibilidade de concorrência, já que não há outra entidade que possua profissionais qualificados em tal grau de especialização e que, havendo o credenciamento de todos os profissionais interessados, ocorrerá a inexistência de concorrência. Configura-se, portanto, o credenciamento mediante convênio o modelo jurídico mais adequado para a terceirização da atividade-meio do Detran.

Embora uma análise econômica e financeira mais detalhada para o tomador do serviço esteja afetada, isso não demonstra uma inviabilidade, mesmo se adotado o modelo de retribuição integral pelo próprio tomador do serviço, eis que a legislação

de Santa Catarina já estipulou um padrão remuneratório para as despesas de pessoal.

Não é possível auferir com exatidão a quantidade de atos praticados nem os valores arrecadados pelo Detran/SC, pois tais dados estão em conjunto com os de outros órgãos da SSP. Tal fato demonstra a necessidade de melhoria na organização interna do órgão de trânsito, sob os aspectos administrativos e gerenciais.

Ainda, ficou demonstrado o desrespeito à Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, pela Secretaria de Estado da Segurança Pública, por seu órgão Detran, ao não divulgar nem fornecer as informações solicitadas quanto a quantidade e valores gastos com policiais civis que atuam junto ao Detran, demonstrando mais uma vez falha na gestão de informação e de gerência de pessoal, haja vista a desobediência hierárquica.<sup>192</sup>

Esses pontos podem ser melhorados com a terceirização, pois possibilitará, por parte do tomador do serviço (Detran/SC), que ele efetue melhor concentração de esforços nas suas atividades essenciais, isto é, melhore a gestão em todos os seus contornos e finalmente forneça um melhor serviço. O mesmo se pode dizer quanto a Secretaria de Estado da Segurança Pública, já que o Detran lhe está diretamente subordinado.

Quanto à viabilidade econômica e financeira para o prestador do serviço, além de considerar aspectos locais, também influenciarão na decisão pela aderência ao convênio os seus termos e exigências, bem como os tipos de *atividades administrativas que antecedem o registro ou o ato de poder de polícia* que serão terceirizadas.

Levando em conta todos esses pontos abordados, conclui-se pela possibilidade jurídica, econômica e financeira, para o tomador do serviço, da terceirização das atividades-meio dos serviços do Detran/SC aos cartórios de RTD.

A viabilidade econômica e financeira pelo prestador dos serviços dependerá de análise individual considerando-se, além dos termos do convênio, as peculiaridades locais de cada cartório de RTD.

---

<sup>192</sup> O Secretário de Estado da Segurança Pública determinou o fornecimento de tais informações, que não foi atendido, configurando-se, portanto, tais falhas.

E, para os usuários a terceirização é igualmente vantajosa, pois lhe permite ter mais opções de pontos de atendimento, com serviços de maior qualidade e com a possibilidade de nenhum aumento de tarifa.

Por fim, é uma hipótese efetiva de que a população catarinense possa ter uma melhora na segurança pública.

Esses resultados revelam uma proposição eficiente em todos os seus aspectos, de acordo com os critérios de eficiência proposto por Pareto, ou seja, uma terceirização capaz de agregar vantagem para todos os envolvidos.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC). **Resolução nº 293**, de 19 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Registro Aeronáutico Brasileiro e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 228, 25 nov. 2013. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<https://sistemas.anac.gov.br/aeronaves/arquivos/pdf/RA2013-0293.pdf>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

AMATO NETO, João (Org.). **Gestão estratégica de fornecedores e contratos: uma visão integrada**. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARATA, Roberto Mario. **Ética Notarial**. Buenos Aires. Abeledo Perrot. [197-?]

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013

ARRUDA AUGUSTO, Eduardo Agostinho. **Cadastro e Registro: irmãos siameses da regularização fundiária**. Disponível em: <<http://eduardoagustoirib.blogspot.com.br/2011/09/cadastro-e-registro-irmaos-siameses-da.html>>. Acesso em: 6 jan. 2017.

AUTIO, E.; THOMAS, L. D. W. Innovation Ecosystems: Implications for Innovation Management? In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

BARBOSA, Denis Borges. **Uma introdução à propriedade intelectual**. 2. ed. Lumen Juris, 2010. p. 118. Disponível em: <<http://www.denisbarbosa.addr.com/arquivos/livros/umaintro2.pdf>> Acesso em: 4 nov. 2016.

BRASIL. Câmara de Deputados. **Caderno de pesquisa**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/relatorio\\_pesquisa\\_transito.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/relatorio_pesquisa_transito.pdf)> Acesso em: 21 de dez. de 2016.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n.º 46**, de 16 de junho de 2015. Revoga o Provimento 38 de 25/07/2014 e dispõe sobre a Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais – CRC. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2966>> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n.º 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 5.648**, de 11 de dezembro de 1970. Cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5648.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5648.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.565**, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7565.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.934**, de 18 de novembro de 1994. Dispõe sobre o Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8934.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8934.htm)> Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.935**, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o Art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm)> Acesso em: 0 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no Art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.279**, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm)> Acesso em: 0 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.427**, de 26 de dezembro de 1996. Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427cons.htm)> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.503**, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9503.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.460**, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.484**, de 26 de setembro de 2017. Altera a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm)> Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 165-5/MG**, Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266231>> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 177-9/RS**, Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266236>> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 342-9/PR**, Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266305>> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 676-2/RJ**, Pleno. Relator: Ministro Carlos Veloso. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266484>> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 770-0/MG**, Pleno. Relator: Ministro Ellen Gracie. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266527>> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.857-2/SC**, Pleno. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266785>> Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.150/DF**, Pleno. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375341>> Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.602/MG**, Pleno. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266859>> Acesso em: 16 de dez. de 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.643/RJ**, Pleno. Relator: Ministro Carlos Ayres Brito. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=406334>> Acesso em: 16 de dez. de 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.227/DF**, Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10608150>> Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.333/DF**, Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10608132>> Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.855/DF**, Relator: Alexandre de Moraes. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%285855%2E%2ENOME%2E+OU+5855%2EDMS%2E%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y9mvzl4e>> Acesso em: 25 de mar. de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 97.542-0/SP**, Primeira Turma. Relator: Ministro Rafael Mayer. Brasília, 1983. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=190945>> Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 159.925-1/SP**, Primeira Turma. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213257>> Acesso em: 06 de mar. de 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 489**. A compra e venda de automóvel não prevalece contra terceiros, de boa-fé, se o contrato não foi transcrito no Registro de Títulos e Documentos. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=489.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

CAPECCHI, Fabio José. **Operadores Logísticos**. São Leopoldo: Unisinos, 2012.

CARNEIRO, Andrea F. T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis**. Disponível em: <<http://mundogeo.com/blog/2004/02/29/cadastro-imobiliario-e-registro-de-imoveis/>> Acesso em: 06 de jan. de 2017.

CHAVES, Carlos Fernando Brasil; REZENDE, Afonso Celso F. **Tabelionato de Notas e o notário perfeito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CHESBROUGH, Henry. Why Companies Should Have Open Business Models. **MIT Sloan Management Review**, v. 48, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). **Resolução nº 159**, de 22 de abril de 2004. Estabelece procedimentos para o registro de contrato com cláusula de garantia real e anotação no Certificado de Registro de Veículos CRV e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao159\\_04.doc](https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/resolucao159_04.doc)>. Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 320**, de 05 de junho de 2009. Estabelece procedimentos para o registro de contratos de financiamento de veículos com cláusula de alienação fiduciária, arrendamento mercantil, reserva de domínio ou penhor, nos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal e para lançamento do gravame correspondente no Certificado de Registro de Veículos – CRV, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO\\_CONTRAN\\_320\\_09.pdf](https://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO_CONTRAN_320_09.pdf)>. Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 689**, de 27 de setembro de 2017. Estabelece o Registro Nacional de Gravames – RENAGRAV e dispõe sobre o Registro de Contratos com cláusula de Alienação Fiduciária em operações financeiras, consórcio, Arrendamento Mercantil, Reserva de Domínio ou Penhor, nos órgãos ou entidades executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, para anotação no Certificado de Registro de Veículos – CRV. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/images/Resolucoes/Resolucao6892017R.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

COOPER, R. Perspective: The Stage-Gates Idea-to-Launch Process — Update, What's New, and NexGen Systems. **The Journal of product innovation management**. V. 25, p. 213–232, 2008.

COSOLA, Sebastián J. **Los deberes éticos notariales**. Buenos Aires: Ad-hoc, 2008.

DAMODARAN, Aswath. **Gestão Estratégica do risco**: Uma referência para a tomada de riscos empresariais. Tradução: Félix Nonnenmacher. Porto Alegre: Bookmann, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1996.

\_\_\_\_\_. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ano LII, n.º 119**, de 9 de julho de 1997, página 18.922. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD09JUL1997.pdf#page=50>> Acesso em: 18 jul. 2017.

DIAS, Ana Patrícia. A terceirização da força de trabalho: a institucionalização da precarização do emprego e da vida. **Revista Acesso Livre**, v. 3, Iss 3, pp.146-159, 2015.

DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis**: vários estudos. Porto Alegre: Safe, 2005.

DODGSON, M. Collaboration and Innovation Management. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford, Oxford University Press. 2015.

EDITAL de concurso público nº 001/SSP/2011. **Editais concursos Brasil**. Disponível em: <<https://editaisconcursosbrasil.com.br/content/uploads/2017/01/edital-concurso-detran-sc-2011.pdf?x56650%20concursos>> Acesso em: 1 de abr. de 2018.

EDITAL de concurso público nº 001/SSP/2011. **PCI concursos**. Disponível em: <<https://www.pciconcursos.com.br/concurso/detran-departamento-estadual-de-transito-sc-55-vagas>> Acesso em: 1 abr. 2018.

FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de. **A regulação do serviço público concedido**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de serviço público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/link/7/crimes-violentos-contr-a-pessoa>> e <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

JACOMINO, Sérgio. **A qualificação registral**: história e importância do direito registral imobiliário brasileiro. Tese de doutorado em Direito. Franca, 2003.

\_\_\_\_\_. **Registro e Cadastro** – Uma interconexão necessária. . Disponível em: <<https://cartorios.org/2000/10/17/registro-e-cadastro-uma-interconexao-necessaria/>> Acesso em: 6 jan. 2017

LAZZAROTTO, Bruna Omizzolo. **Proposição de diretrizes de gestão para contratos de terceirização baseados em resultados inseridos no contexto B2B**. 2013. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, 2013.

LEIRIA, Jerônimo Souto; SARATT, Newton Dorneles. **Terceirização**: uma alternativa de flexibilidade empresarial. São Paulo: Gente, 1995.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registro públicos**: teoria e prática. 4. ed. São Paulo: Método, 2013.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

MALERBA, F; ADAMS, P. Sectoral Systems of Innovation. In: DODGSON, M.; GANN, D. M.; PHILLIPS, N. **The Oxford Handbook of Innovation Management**. Oxford, Oxford University Press. 2015.

MANNRICH, Nelson. Terceirização: luzes e sombras *in* MARTINS, Sérgio Pinto (Coord.); MESSA, Ana Flávia (Coord.). **Empresa e trabalho**: estudos em homenagem a Amador Paes de Almeida. São Paulo: Saraiva. 2010.

Manual de Oslo. Tradução FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. 3. ed. 1997.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto (Coord.); MESSA, Ana Flávia (Coord.). **Empresa e trabalho**: estudos em homenagem a Amador Paes de Almeida. São Paulo: Saraiva. 2010

MATO GROSSO. Tribunal de Contas. **Processo nº 14.158-5/2012**. Relator: Conselheiro Valter Albano. Cuiabá, 15 de março de 2016;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MUKAI, Toshio. **Concessões, permissões e privatizações de serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2007.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas da Corregedoria-Geral Da Justiça – Foro Extrajudicial**. Disponível em: <<https://www.tjpr.jus.br/documents/11900/0/Texto+Final+-+Publica%C3%A7%C3%A3o+-+ARTIGOS+COM+EFEITO+SUSPENSO.pdf/795115ef-f0d5-cca9-f594-49a83dc86425>> Acesso em: 1 abr. 2018.

PEREIRA, Hélio Araújo; ALBUQUERQUE, Roosevelt da Silva; MORAES, Aline Fábria Guerra de. Terceirização e precarização: um estudo com terceirizados de serviços gerais na Universidade Federal da Paraíba in: **Revista Principia**, v. 1, Iss 26, pp. 106-115, 2015, Editora IFPB.

PEREIRA, José Horácio Cintra Gonçalves; NETO, José Manuel de Arruda Alvim e outros (Coord.). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PINHEIRO, Geraldo de Faria Lemos; RIBEIRO, Dorival. **Código de Trânsito Brasileiro Interpretado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

POLONIO, Wilson Alves. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao código de trânsito brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 10.847**, de 20 de agosto de 1996. Cria o Departamento Estadual de Trânsito – Detran/RS e dá outras providências. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010847&iIDNorma=233&tipo=pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 11.183**, de 29 de junho de 1998. Dispõe sobre os concursos de ingresso e remoção nos serviços notarial e registral, neste Estado, e sobre a ação disciplinar, relativa aos mesmos serviços, conforme previsão da Lei Federal n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=6400&hTexto=&Hid\\_IDNorma=6400](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=6400&hTexto=&Hid_IDNorma=6400)>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Procuradoria-Geral do Estado. **Parecer n.º 12288**. Centro de Registro de Veículos Automotores – CRVA – Projeto piloto. Convênio entre o Estado do Rio Grande do Sul e titulares de serventias extrajudiciais – Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais de Porto Alegre para a prática de atos executivos ao registro de veículos automotores. Possibilidade em face do permissivo do artigo 29, da Lei Estadual n.º 11.183, de 29 de junho de 1998. Necessidade de prévia autorização do Conselho da Magistratura e aprovação do Convênio pela Assembleia Legislativa. Possibilidade de que a lei estadual cometa outras

atribuições aos titulares de serventias extrajudiciais, mesmo que inexista previsão em lei federal. Disponível em <<http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa12288.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº 011855-0200/13-3**. Relator: Conselheiro Algir Lorenzon. Porto Alegre, 05 de fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Processo nº 150/98-CM**. Relator: Desembargador Aristides Pedroso de Albuquerque Neto. Porto Alegre, 1998.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Consolidação Normativa Notarial e Registral**. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2018/CNNR\\_CGJ\\_Marco\\_2018\\_Provimento\\_013\\_2018.pdf](http://www.tjrs.jus.br/export/legislacao/estadual/doc/2018/CNNR_CGJ_Marco_2018_Provimento_013_2018.pdf)> Acesso em: 1 abr. 2018.

SÁENZ López, Karla Annett Cynthia; Gorjón Gómez, Francisco Javier; Gonzalo Quiroga, Marta. Métodos cualitativos aplicados al Derecho. In: Sáenz López, Karla Annett Cynthia (Ed.) et al. **Metodología para investigaciones de alto impacto en las ciencias sociales y jurídicas**. Madrid: Dykinson. 2013

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em: <[http://www.alesc.sc.gov.br/portal\\_alesc/sites/default/files/CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20-%20at%C3%A9%20EC75.pdf](http://www.alesc.sc.gov.br/portal_alesc/sites/default/files/CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20-%20at%C3%A9%20EC75.pdf)>. Acesso em: 1 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.000**, de 26 de outubro de 1978. Aprova Regimento Interno do Departamento Estadual de Trânsito – Detran. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/1978/006000-005-0-1978-000.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 3.160**, de 24 de março de 2010. Dispõe sobre o credenciamento, pelo Departamento Estadual de Trânsito – Detran, de médicos e psicólogos para realização de exames de aptidão física e mental de candidatos à obtenção da carteira nacional de habilitação, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, e nas Resoluções nº 267, de 15 de fevereiro de 2008, nº 283, de 1º de julho de 2008, e nº 327, de 14 de agosto de 2009. Disponível em <<http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2010/003160-005-0-2010-005.htm>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 1.368**, de 6 de dezembro de 2017. Atualiza os valores das taxas estaduais previstas na Lei nº 7.541, de 1988, e estabelece outras providências. Disponível em <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento Estadual De Trânsito. **Estatísticas**. Disponível em <<http://www.detran.sc.gov.br/index.php/estatistica/veiculos>> Acesso em: 31 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento Estadual de Trânsito. **Portaria nº 016/DETRAN/ASJUR/2009**. Disponível em: <[http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc\\_download/2414-portaria-016-09-gravacao-de-chassi-e-motor](http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc_download/2414-portaria-016-09-gravacao-de-chassi-e-motor)> Acesso em: 31 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento Estadual De Trânsito. **Portaria nº 096/DETRAN/ASJUR/2010**. Disponível em: <[http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc\\_download/2700-portaria-096-10-credenciamento-de-leiloeiro-oficial-detran](http://www.detran.sc.gov.br/index.php/download/doc_download/2700-portaria-096-10-credenciamento-de-leiloeiro-oficial-detran)> Acesso em: 31 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento Estadual De Trânsito. **Portaria n.º 0009/17/ASJUR**. Dispõe sobre o procedimento a ser adotado para a transferência de propriedade do veículo retomado pelo credor fiduciário, nas hipóteses de inadimplência ou mora no cumprimento das obrigações contratuais, regulamentando o Art. 3º, §§ 1º e 2º, do Dec.-Lei Federal 911/69. Disponível em: <<http://www.DETTRAN.sc.gov.br/index.php/legislacao1/portarias11/102-legislacao/695-legislacao-portarias-especificas-da-area-de-veiculos>> Acesso em: 22 de ago. de 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 5.624**, de 9 de novembro de 1979. Dispõe sobre a adaptação do Código de Divisão e Organização Judiciárias do Estado de Santa Catarina à Lei Orgânica da Magistratura Nacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1979/5624\\_1979\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1979/5624_1979_lei.html)>. Acesso em: 25 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 7.541**, de 30 de dezembro de 1988. Dispõe sobre as taxas estaduais e dá outras providências. Disponível em <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1988/7541\\_1988\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1988/7541_1988_lei.html)>. Acesso em: 31 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.245**, de 18 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização da Administração Pública e sobre as diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1991/8245\\_1991\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1991/8245_1991_lei.html)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 9.831**, de 17 de fevereiro, de 1995. Dispõe sobre a organização da Administração Pública, estabelece diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1995/9831\\_1995\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/1995/9831_1995_lei.html)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 13.721**, de 16 de março de 2006. Autoriza ao Poder Executivo a delegar serviços públicos na área de trânsito e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13721\\_2006\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13721_2006_lei.html)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 15.711**, de 21 de dezembro de 2011. Altera a Lei nº 7.541, de 1988, que dispõe sobre taxas estaduais e adota outras providências. Disponível em:

<[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/15711\\_2011\\_lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/15711_2011_lei.html)>. Acesso em: 01 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 219**, de 15 de maio de 1997. Dispõe sobre o valor dos emolumentos nos atos praticados pelos serviços notariais e de registro, na forma da Lei federal n.º 10.169, de 2000. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2001/219\\_2001\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2001/219_2001_lei_complementar.html)>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 243**, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2003/243\\_2003\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2003/243_2003_lei_complementar.html)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 284**, de 28 de fevereiro de 2005. Estabelece modelo de gestão para a Administração Pública Estadual e dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2005/284\\_2005\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2005/284_2005_lei_complementar.html)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 381**, de 7 de maio de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2007/381\\_2007\\_lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2007/381_2007_lei_complementar.html)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 534**, de 20 de abril de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 381, de 2007, que dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/534\\_2011\\_Lei\\_complementar.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2011/534_2011_Lei_complementar.html)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Fazenda. Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina. **Arrecadação com IPVA cresce 8% em 2015**. Florianópolis, 27 dezembro de 2015. Disponível em: <<http://sc.gov.br/index.php/noticias/temas/desenvolvimento-economico/arrecadacao-com-ipva-cresce-8-em-2015>>. Acesso em: 1 abr. 2018

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. **Processo nº LCC-14/00498861**. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 12 de dezembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 4001739-67.2018.8.24.0000**, Grupo de Câmaras de Direito Público. Relator: Desembargadora Denise De Souza Luiz Francoski. Florianópolis, 2018. Disponível em: <[https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=4001739-67.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=4001739-67.2018.8.24.0000&dePesquisa=&uidCaptcha=sajcaptcha\\_1e7a9ea14346452c9](https://esaj.tjsc.jus.br/cposgtj/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigitoAnoUnificado=4001739-67.2018&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=4001739-67.2018.8.24.0000&dePesquisa=&uidCaptcha=sajcaptcha_1e7a9ea14346452c9)>

de722f1dbb1ae97&vIcAptcha=keb&novoVICaptcha=> Acesso em: 01 de abr. de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral da Justiça. **Código de Normas**. Disponível em: <<http://cgj.tjsc.jus.br/consultas/liberada/cncgj.pdf>> Acesso em: 01 abr. 2018.

SANTOS, Diogo Palau de Flores. **Terceirização de serviços pela Administração Pública**: estudo da responsabilidade subsidiária. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Normas de serviço**: cartórios extrajudiciais. Tomo II. Disponível em: <<https://api.tjst.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=97552>> Acesso em: 1 abr. 2018.

SCHREIBER, Dusan. Análise compreensiva do processo decisório de “fazer ou comprar?” em P&D. **Pensamento & Realidade**. São Paulo. 2014, Vol. 29, Issue 1

SERPA LOPES, Miguel Maria de. **Tratado dos Registros Públicos**. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. V.1.

SINDICATO dos Notários e Registradores do Estado de Santa Catarina. **Termo aditivo à convenção coletiva de trabalho 2011/2012**. Balneário Camboriú, 23 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.sinoregsc.org.br/arquivos/1564979734.pdf>> Acesso em: 1 abr. 2018

\_\_\_\_\_. **Convenção Coletiva de Trabalho 2010/2012**. Disponível em: <<http://www.sinoregsc.org.br/arquivos/8500924893.pdf>> Acesso em: 1 abr. 2018

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOBRINHO, José Almeida. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SOBRINHO, Zéu Palmeira. **Reestruturação Produtiva e Terceirização**: o caso dos trabalhadores das empresas contratadas pela Petrobras no RN. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Natal, 2006.

SOUZA, Fátima Regina de. **Manual básico de licitação**. São Paulo: Nobel, 1997.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de licitações públicas comentadas**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2010.

VIEIRA, Antonieta Pereira et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública**: teoria e prática. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global**. São Paulo: Atlas, 2010.

## APÊNDICE A – MINUTA DE CONVÊNIO

Convênio para credenciamento de Cartórios de Títulos e Documentos para prestação de atividades-meios dos serviços referentes à atividade de trânsito do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina.

Convênio que fazem a Anoreg/SC e o governo do Estado de Santa Catarina para credenciamento de cartórios para a qualificação, captação e inserção de dados em sistema eletrônico visando à emissão de documentos de Certificados de Registro e Certificado de Licenciamento Anual de veículos automotores e outras atividades.

O Estado de Santa Catarina, por intermédio da Secretaria de Estado da Segurança Pública, doravante denominado de Poder Executivo, representado neste ato pelo Secretário da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Estado de Santa Catarina, Sr. ... e as Serventias Extrajudiciais de Registros de Títulos e Documentos do Estado, neste ato representadas pela Associação dos Notários e Registrados de Santa Catarina, na pessoa do seu presidente..., doravante denominado de Executores, resolvem celebrar o seguinte

### CONVÊNIO

#### Cláusula Primeira

O presente convênio compreende o credenciamento de cartórios da categoria de serventuários previstos na Lei n.º 5.624, Art. 67, III, especialmente os que possuam as atribuições de Registro de Títulos e Documentos, também denominados de Executores, para a execução da qualificação documental, coleta e inserção de dados, em sistema próprio de informática, dos elementos necessários para a emissão de Certificados de Registro e Certificado de Licenciamento Anual de veículos automotores e de

outros serviços do Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina, bem como a entrega do referido documento ao cidadão.

#### Cláusula Segunda

Os credenciados executarão as atividades da cláusula primeira no local de sua sede.

#### Cláusula Terceira

O Poder Executivo fornecerá, aos Executores, acesso individual a sistema informatizado para a consecução do presente convênio, no prazo de 30 dias.

Os Executores deverão fornecer a publicação oficial ou documento legal equivalente do ato de posse, bem como os dados pessoais, para cadastro visando o acesso ao referido sistema de informática.

#### Cláusula Quarta

O Poder Executivo fornecerá, no prazo de 20 dias, a contar da publicação do presente convênio, as especificações técnicas dos equipamentos e suprimentos necessários à coleta e transmissão dos dados, a serem adquiridos pelos Executores, bem como, caso existente, o manual de procedimentos do sistema de informática a ser utilizado.

#### Cláusula Quinta

Os Executores perceberão o repasse do valor equivalente a 20% dos valores destinados à Secretaria de Segurança Pública previstos na legislação estadual, ou seja, 4,6% do valor das taxas gerais e 20% da taxa relativa ao código 2.4.5.10 da Tabela III, da Lei n.º 7.541.

O repasse será efetuado em até 30 dias após a inserção dos dados referentes ao período mensal anterior tendo as seguintes fontes de recurso:

a) Lei 15.711. Art. 3º Dos valores arrecadados com as taxas previstas nas Tabelas I, II, III, IV, V, V-A, VI, VII, VIII e IX da Lei nº 7.541, de 1988, no mínimo 20% (vinte por cento) serão destinados ao pagamento de despesas de pessoal dos órgãos ou entidades destinatários dos recursos.

#### Cláusula Sexta

O Poder Executivo fornecerá aos Executores, por meio impresso ou digital, os documentos emitidos para que estes sejam entregues ao seu destinatário final.

#### Cláusula Sétima

O Poder Executivo e os Executores formarão uma comissão técnica, não remunerada, para aperfeiçoamento e melhoria do presente convênio.

A Comissão será formada por dois profissionais indicados por cada um dos convenientes e por dois representantes de usuários.

#### Cláusula Oitava

O Poder Executivo também poderá conceder acesso ao sistema de informática, de que versa o presente convênio, aos serviços auxiliares, previstos na Lei n.º 5.624, Art. 67, incisos I, II e III, para a realização de consultas, com o fim de evitar fraudes e outros crimes decorrentes da utilização de documentos falsos.

#### Cláusula Nona

O presente convênio terá duração mínima de 15 (quinze) anos, podendo ser, excepcionalmente, suspenso ou interrompido mediante parecer unânime da Comissão que identifique a inviabilidade da sua continuidade. Os executores podem credenciar-se ou solicitar sua retirada com aviso prévio de 30 dias.

Este convênio entra em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina.

## ANEXO A – MODELO DE CONVÊNIO DO DETRAN/RS



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

Convênio que entre si celebram Departamento  
Estadual de Trânsito – DETRAN/RS e o  
Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais  
do Município de

O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, neste ato representado por seu Diretor-Presidente, Eng.º CLEONIR BASSANI, doravante denominado DETRAN/RS e o Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do Município de neste ato representado por seu titular, brasileiro, RG n.º inscrito no CPF sob n.º doravante denominado simplesmente CENTRO DE REGISTRO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - CRVA resolvem celebrar o presente Convênio, mediante as seguintes cláusulas e condições:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

I – Realização pelo CRVA, das seguintes atividades, necessárias ao cadastramento e registro de veículos automotores, novos e usados, pelo DETRAN/RS, na circunscrição do Município de Porto Alegre, RS, nos termos da Lei n.º 9.503/97 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - e demais disposições do CONTRAN e do DETRAN/RS:

- a) examinar a documentação referente ao veículo a ser registrado;
- b) proceder à identificação do veículo, mediante a correspondente vistoria, confrontando os dados nele inscritos com os existentes na documentação apresentada;
- c) confrontar, através do Sistema GID/Veículos, os dados constantes do RENAVAM com a documentação apresentada;
- d) inserir no Sistema GID/Veículos os dados cadastrais necessários ao registro do veículo pelo DETRAN/RS;
- e) outras atividades correlatas.

II – Autuação de infratores pelo CRVA, com expressa delegação de competência pelo DETRAN/RS, neste ato formalizada, por intermédio dos Identificadores de Veículos e Documentos credenciados pelo DETRAN/RS e a ele vinculados, nas infrações mencionadas na Cláusula Segunda, inciso V, deste Convênio.



UNIDADE DE CHOICRYAL

1

## CLÁUSULA SEGUNDA – DA EXECUÇÃO

I – As atividades deverão ser realizadas em instalações próprias do CRVA, localizadas na Av. \_\_\_\_\_, devendo o titular do Ofício disponibilizar os recursos materiais e humanos necessários à perfeita e plena execução dos serviços, de acordo com os padrões estabelecidos pelo DETRAN/RS, que são do pleno conhecimento do CRVA.

II – As atividades necessárias ao registro de veículos automotores, previstas na Cláusula Primeira, deverão ser realizadas utilizando-se o sistema GID/Veículos, do DETRAN/RS.

III – O acesso ao sistema GID/Veículos só poderá ser feito por Identificador de Veículos e Documentos credenciado pelo DETRAN/RS, por meio da utilização de senha eletrônica, pessoal e intransferível, fornecida pelo DETRAN/RS, ficando vedada sua utilização por terceiro, assim considerada qualquer pessoa que não o profissional autorizado.

IV – O CRVA, caso identifique irregularidades na documentação ou no veículo, deverá comunicar o fato imediatamente à Polícia Civil e ao DETRAN/RS, para as providências penais e administrativas cabíveis.

V – Quando o Identificador de Veículos e Documentos vinculado ao CRVA verificar o cometimento das infrações previstas nos artigos 233, 234, 238, 239, 240, 241, 242 e 243 do Código de Trânsito Brasileiro, deverá proceder à autuação, expedindo o auto de infração pertinente.

## CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES

### I – DO DETRAN/RS

- a) ministrar o treinamento dos funcionários do CRVA, indicados para o exercício da função de Identificador de Veículos e Documentos;
- b) credenciar os Identificadores de Veículos e Documentos, apresentados pelo CRVA, fornecendo-lhes as senhas, individuais e intransferíveis, de acesso ao sistema GID/Veículos;
- c) repassar a remuneração correspondente aos serviços executados pelo CRVA em decorrência deste Convênio;
- d) garantir o suporte técnico e operacional aos CRVA, quando solicitado;
- e) fornecer trimestralmente aos CRVA estatísticas relativas à frota de veículos do Estado e relatórios gerenciais;
- f) estabelecer e fornecer as especificações de identidade visual, de sistema operacional, de equipamento e de padrão de atendimento aos usuários, a serem observadas nos CRVA;
- g) providenciar, dentro do prazo legal, a publicação resumida deste Convênio e de seus aditamentos na imprensa oficial.

*[Assinatura]*

*[Assinatura]*



## II – DO CRVA

- a) assumir inteira responsabilidade pelas obrigações decorrentes da execução deste Convênio ;
- b) atender integralmente aos padrões mínimos estabelecidos pelo DETRAN/RS quanto a instalações físicas, identidade visual, sistema operacional, equipamento e padrão de atendimento aos usuários;
- c) assumir inteira responsabilidade pelas obrigações sociais, previdenciárias, fiscais e trabalhistas referentes aos seus funcionários, independentemente da forma ou vínculo da contratação;
- d) assumir, com exclusividade, os riscos e as despesas decorrentes da execução do serviço objeto deste Convênio ;
- e) utilizar para a execução das atividades de identificação de veículos e documentos, exclusivamente, Identificadores de Veículos e Documentos credenciados pelo DETRAN/RS;
- f) cumprir fielmente o que dispõem o Código de Trânsito Brasileiro, as Resoluções do CONTRAN e demais normas estabelecidas pelo DETRAN/RS;
- g) zelar pela observância das regras sociais de convivência e urbanidade dos seus funcionários no atendimento aos usuários;
- h) responsabilizar-se pela guarda da documentação relativa aos atos de registro de veículos, nos termos previstos no Código de Trânsito Brasileiro;
- i) manter catalogados em coletânea, em ordem numérica crescente, os comunicados e normativos expedidos pelo DETRAN/RS;
- j) interligar-se, via Correio Eletrônico, com o DETRAN/RS;
- k) prestar contas através de nota de emolumentos que contenha o CPF do titular;
- l) utilizar, durante a vigência deste Convênio, os sistemas informatizados do DETRAN/RS exclusivamente para a execução das atividades nele previstas, sendo-lhe vedado, sem a prévia e expressa anuência do DETRAN/RS, manifestada por escrito, fazer uso, para qualquer fim, dos mesmos sistemas, ou de quaisquer informações neles existentes;
- m) guardar o sigilo determinado por Lei das informações que lhe forem disponibilizadas em função do presente Convênio;
- n) assumir os custos decorrentes do treinamento dos servidores que indicar.
- o) indicar um Coordenador-Geral, que deverá atuar no CRVA;
- p) Comunicar ao DETRAN/RS a desvinculação de Identificador de Veículos e de Documentos.



## CLÁUSULA QUARTA – DA RESPONSABILIDADE

I – O Titular do Ofício e o Coordenador-Geral do CRVA responderão, de forma solidária, penal, administrativa e civilmente pela integral execução dos termos deste Convênio e das normas legais e regulamentares pertinentes, em especial no que se refere:

- a) ao processamento dos dados disponibilizados pelo sistema GID/Veículos;
- b) à realização da vistoria de veículos, visando à identificação das características estabelecidas na legislação;
- c) à realização do registro de informações referentes ao veículo e seu respectivo proprietário;
- d) pela correta extração e pertinência dos autos de infração expedidos.

II – A responsabilidade de que trata o inciso anterior compreende o ressarcimento de qualquer dano material ou financeiro, inclusive os de natureza indenizatória, que o DETRAN/RS venha a ter que assumir em decorrência da inexecução ou execução incorreta, culposa ou dolosa, do objeto deste Convênio.

III – A responsabilidade de que trata a presente cláusula, não retroagirá a atos, fatos ou eventos anteriores à data de início efetivo do cumprimento do presente Convênio, não cabendo ao CRVA, destacadamente, qualquer culpa por eventual irregularidade na documentação ou no veículo, ou por quaisquer outros vícios correlatos existentes nos registros, anteriores à data de início de cumprimento do presente Convênio.

## CLÁUSULA QUINTA – DA FISCALIZAÇÃO

I – O DETRAN/RS fiscalizará e acompanhará a execução deste Convênio, utilizando-se de todos os meios administrativos e legais necessários para este fim, obrigando-se o CRVA a atender e permitir o livre acesso às suas dependências e documentos, oportunizando e fornecendo todas as informações aos servidores em supervisão, fiscalização e serviços de auditoria realizados ou autorizados pelo DETRAN/RS.

II – Caberá ao DETRAN/RS, a qualquer tempo, independentemente de aviso, descredenciar o Identificador de Veículos e Documentos que demonstre incapacidade, inabilidade ou conduta inidônea na execução de suas atividades.

## CLÁUSULA SEXTA – DA VIGÊNCIA

I - Este Convênio vigorará pelo prazo de 3 (três) anos, podendo ser renovado por igual e sucessivo período, mediante novo instrumento de convênio.

II – A renovação deste convênio está sujeita à análise, pelo DETRAN/RS, do desempenho da atividade do CRVA no período anterior e não ocorrerá, sob hipótese alguma, automaticamente.

U:DIVISÃO DE OFÍCIO/CRVA

Rua Sete de Setembro, 666 – sobreloja - 90010-190 - Porto Alegre - RS  
Disque-Detran: 211-2733 PABX: 224-6866 Fax: 227-4840



## CLÁUSULA SÉTIMA – DA REMUNERAÇÃO DO CRVA

I – O CRVA receberá, como remuneração pela execução dos serviços, o valor de 20,80 UFIR, equivalente nesta data a R\$ 20,00 (vinte reais), para o conjunto de atos que envolver a realização de vistoria de identificação nos veículos automotores, ficando acordado que os demais atos de execução obrigatória pelo CRVA, relacionados ao registro e à alteração de dados de cadastro de proprietários e veículos automotores, especificados no manual de procedimentos operacionais, não terão remuneração adicional.

II – O valor fixado no item I desta cláusula será reajustado nas mesmas datas e percentuais estabelecidos para as tarifas do DETRAN/RS.

III – A execução deste Convênio não acarretará outro ônus para o DETRAN/RS, além do repasse da remuneração referida na Cláusula Nona.

IV – Os valores correspondentes à remuneração do CRVA, relativos aos serviços prestados entre o primeiro e o último dia do mês, especificados na Cláusula Oitava, serão creditados em conta corrente específica, a ser informada ao DETRAN/RS:

- a) no dia 10 (dez) do mês seguinte, desde que o documento fiscal de prestação de contas tenha sido protocolizado até o dia 05 (cinco) do mesmo mês;
- b) no prazo de até 05 (cinco) dias da protocolização a que se refere o item anterior, nas demais hipóteses.

V – Terão a mesma remuneração os serviços prestados com base na autorização nº 013/98-CM e processo nº 150/98, do Conselho da Magistratura.

## CLÁUSULA OITAVA – DO RECURSO FINANCEIRO

As despesas decorrentes do presente convênio correrão à conta do seguinte recurso financeiro:

Unidade Orçamentária:	4401
Atividade/Projeto:	4039
Elemento/Rubrica:	3132/0058
Recurso:	8000

## CLÁUSULA NONA – DO PAGAMENTO DOS SERVIÇOS PELO USUÁRIO

I – As taxas relativas aos serviços de registro de veículos automotores, bem como as multas relativas às autuações emitidas pelo CRVA, serão pagas pelo usuário diretamente nos estabelecimentos bancários autorizados pelo DETRAN/RS, através de Guia de Arrecadação do DETRAN (GAD).

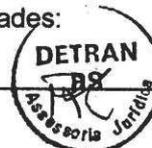
II – O CRVA deverá orientar os usuários para o correto preenchimento da GAD, bem como, quando necessário, inserir no sistema GID/Veículos as informações correspondentes à autenticação bancária.

## CLÁUSULA DÉCIMA – DAS PENALIDADES

Em função da gravidade da infração cometida, independentemente da ordem sequencial, poderão ser aplicadas ao CRVA as seguintes penalidades:

UNIDADE DE REGISTRO DE CRVA

Rua Sete de Setembro, 466 – sobreloja - 90010-190 - Porto Alegre - RS  
 Disque-Detran: 211-2733 PABX: 224-6866 Fax: 227-4840



- I. advertência por escrito;
- II. suspensão de atividades do CRVA por até 30 (trinta) dias;
- III. cancelamento do credenciamento do CRVA e da autorização para funcionamento;
- IV. cancelamento do registro e do credenciamento dos integrantes do CRVA.

§ 1º - O CRVA declara estar ciente de que, pelo descumprimento das obrigações assumidas, poderá(ão) ocorrer o bloqueio da(s) senha(s) de seu uso ou daqueles que de qualquer forma têm acesso ao sistema informatizado do DETRAN/RS, em caráter preventivo, a critério do DETRAN/RS, por determinação do Diretor-Presidente do DETRAN/RS, em despacho fundamentado, ou pela instauração do procedimento administrativo sumário.

§ 2º - Nas hipóteses de aplicação das penalidades indicadas nesta Cláusula que determinem o bloqueio definitivo das senhas de acesso ao sistema informatizado do DETRAN/RS, os procedimentos relativos às atividades assumidas pelo CRVA serão automaticamente transferidos a outro CRVA credenciado, escolhido a critério do cidadão, que deverá ser orientado para esse fim.

§ 3º - Constitui agravante para a aplicação da penalidade a prática de qualquer ato que cause prejuízo aos usuários do CRVA.

§ 4º - A aplicação de penalidade administrativa não isenta o CRVA das medidas judiciais de responsabilidade civil e criminal previstas em lei.

#### CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA RESCISÃO

Este Convênio poderá ser rescindido:

- a) pela inexecução total ou parcial, por parte do CRVA, de suas cláusulas e condições ajustadas;
- b) amigavelmente, por acordo reduzido a termo nos autos do processo deste Convênio, desde que haja conveniência para a Administração, sem ônus para as partes;
- c) judicialmente, nos casos previstos em Lei.

#### CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

O presente Convênio, firmado sem o caráter de exclusividade, autorizado pelo Conselho da Magistratura nos termos do artigo 29 da Lei n.º 11.183, de 29 de junho de 1998, conforme Processo n.º 150-98-CM-5.º Classe (06088985), publicado no Diário da Justiça de 02/09/98, funda-se no interesse público e na singularidade do serviço prestado, que requer, especialmente, a confiabilidade na execução dos atos e no trato da documentação, características publicamente reconhecidas no Ofícios, enquadrando-se, portanto, no Art. 25º, II da Lei n.º 8.666, de 21/06/93 (Processo Administrativo SPI 1454 – 1244/98-1).

UNIDADE DE CHOICRVAI

Rua Sete de Setembro, 666 – Sobrelaja - 90010-190 - Porto Alegre - RS  
Disque-Detran: 211-2733 | PABX: 224-6866 Fax: 227-4840



6

### CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – DO FORO

Fica eleito o Foro do Município de Porto Alegre, com exclusão de qualquer outro, por mais privilegiado que seja, para dirimir as divergências oriundas deste Convênio.

E, por estarem assim justas e acordadas, as partes firmam este instrumento, em 04 (quatro) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

Porto Alegre, 24 de setembro de 1998.

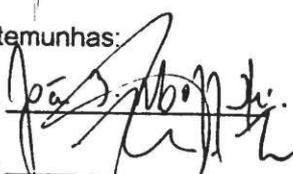


Eng.º CLEONIR BASSANI  
Diretor-Presidente do DETRAN/RS



\_\_\_\_\_  
Titular do

Testemunhas:

- 1) -   
2) - 

**Primeiro Termo Aditivo que entre si celebram  
 Departamento Estadual de Trânsito- DETRAN-RS e o  
 de Registro Civil das Pessoas Naturais  
 do Município de**

O DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, neste ato representado por seu Diretor-Presidente, LUIZ CARLOS BERTOTTO, doravante denominado DETRAN-RS, e o **Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do Município de** \_\_\_\_\_, neste ato representado por seu titular, brasileiro, RG n.º \_\_\_\_\_, inscrito no CPF sob n.º \_\_\_\_\_, doravante denominado simplesmente CENTRO DE REGISTRO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - CRVA, resolvem celebrar o presente **Termo Aditivo ao Convênio** firmado na data de 24/09/98, mediante as seguintes cláusulas e condições:

**CLÁUSULA PRIMEIRA**

Fica alterado o objeto do Convênio, passando a Cláusula Primeira do Convênio ter a seguinte redação:

Realização, pelo CRVA, das seguintes atividades, necessárias ao cadastramento e registro de veículos automotores, novos e usados, pelo DETRAN-RS, na circunscrição territorial correspondente ao seu ofício registral, no Estado, nos termos da Lei n.º 9.503/97 - Código de Trânsito Brasileiro (CTB) - e demais disposições do CONTRAN e do DETRAN-RS:

- a) examinar a documentação referente ao veículo a ser registrado;
- b) proceder à identificação do veículo, mediante a correspondente vistoria, confrontando os dados nele inscritos com os existentes na documentação apresentada;
- c) confrontar, através do Sistema GID/Veículos, os dados constantes do RENAVAM com a documentação apresentada;
- d) inserir no Sistema GID/Veículos os dados cadastrais necessários ao registro do veículo pelo DETRAN-RS;
- e) outras atividades correlatas.

### CLÁUSULA SEGUNDA

Retira-se da Cláusula Segunda do Convênio o inciso V, e, o inciso III passa a ter a seguinte redação:

III- O acesso ao sistema GID/Veículos poderá ser realizado por Identificador de Veículos e Documentos credenciados pelo DETRAN/RS e por funcionários do CRVA que executem funções de digitador e atendente, desde que maiores de 18( dezoito anos). A senha fornecida pelo DETRAN, é eletrônica, pessoal, individual e intransferível, ficando vedada a sua utilização por terceiro, assim considerado como qualquer pessoa que não o profissional autorizado. Para os funcionários que não forem Identificadores de Veículos e Documentos, serão fornecidas senhas com perfil diferenciado.

### CLÁUSULA TERCEIRA

A Cláusula Terceira que trata das obrigações do CRVA, passa a contar com mais um item, o item "q" ; e o item "p" passa a ter nova redação:

p- comunicar ao DETRAN/RS a desvinculação de Identificador de Veículos e Documentos e de todos os funcionários que possuem senhas;

q- obter autorização prévia do DETRAN/RS para promover propagandas, campanhas publicitárias e outras formas de divulgação do CRVA, ou de qualquer assunto relativo ao registro de veículos.

### CLÁUSULA QUARTA

A Cláusula Décima do Convênio original passa a tratar das infrações, e passa a ter a seguinte redação:

#### CLÁUSULA DÉCIMA – DAS INFRAÇÕES:

Constitui infração, passível de punição na forma estabelecida na cláusula décima primeira, o descumprimento, por parte do conveniado e de qualquer um dos funcionários do CRVA ou prestador de serviços a este vinculados, a prática das seguintes condutas:

I- O descumprimento de qualquer uma das normas específicas do Convênio;

II- O uso inadequado ou a permissão a terceiros do uso da senha pessoal, individual e intransferível de acesso ao Sistema de Gerenciamento de Informações do DETRAN/RS-GID por parte dos funcionários e prestadores de serviços;

III- Negligenciar no atendimento aos clientes do CRVA;

2

IV- Exercer, junto ao CRVA, atividades não previstas neste Convênio ou não expressamente autorizadas pelo DETRAN/RS;

V- Praticar e ou permitir que seus funcionários e prestadores de serviços pratiquem atos de improbidade contra a fé pública, contra o patrimônio ou contra a Administração Pública ou Privada, previstos na Lei n.º 8.429/62;

VI- Aliciar clientes de outro CRVA, através de representantes, corretores, despachantes, prepostos, publicados em jornais e outros meios de comunicação, mediante o oferecimento de facilidades indevidas;

VII- Deixar de responder consultas e atender convocações por parte do DETRAN/RS, a respeito das matérias e que envolva o Convênio;

VIII- Manter, entre os profissionais que prestam serviços ao CRVA, pessoas que não tenham treinamento adequado para utilização dos sistemas disponibilizados pelo DETRAN/RS, bem como, não tenham a escolaridade e os cursos necessários para o exercício da função;

IX- Manter, em seu quadro funcional pessoas que devam exclusividade aos seus empregos de origem, salvo as previsões legais;

X- Descumprir as normas estabelecidas pelo CONTRAN e pelo Código de Trânsito Brasileiro, as orientações ou normatizações traçadas pelo DETRAN/RS;

XI- Deixar de apresentar qualquer documento solicitado pelo DETRAN/RS, relativamente ao processo de registro de veículos;

XII- Realizar atendimento fora da circunscrição territorial do seu ofício registral, sem autorização expressa do DETRAN/RS.

Parágrafo único- A apuração das infrações dar-se-á através de Procedimento Administrativo Sumário- PAS-, instaurado pelo DETRAN/RS, através de Portaria, assegurando-se ao Conveniado o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA**  
**DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO**
**CLÁUSULA QUINTA**

As demais cláusulas do convênio permanecem inalteradas, sendo que a partir deste aditamento as cláusulas são renumeradas, sendo que a décima passa a ser a Décima Primeira e assim por diante, contando o convênio com 14 ( quatorze) cláusulas.

O presente Termo Aditivo passa a ser parte integrante do Convênio Original, celebrado entre as partes.

E, por estarem assim justas e acordadas, as partes firmam este instrumento, em 03 (três) vias de igual teor e forma, na presença das testemunhas abaixo.

Porto Alegre, 21 Dezembro de 1999.

\_\_\_\_\_  
 Diretor-Presidente do DETRAN-RS.

\_\_\_\_\_  
 Titular do Ofício

Testemunhas:

a)  
 CPF: \_\_\_\_\_

b)  
 CPF: \_\_\_\_\_