



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana

Macaé, 07 de julho de 2022

Ofício Digital Nº: 10271/2022

Destino: Relações Legislativas

Assunto: RE: OfícioDigital Nº 11488-2022 Requerimento 245-2022 Vereador Nilton César

Em resposta ao documento nº: 14415/2022

Prezado Secretário,

Inicialmente, cumpre destacar que o teor do Requerimento nº 245/2022, de autoria do Sr. Vereador Nilton César, solicita informações acerca do contrato administrativo onde figura na qualidade de contratada a empresa Rek Parking, enumerando em seguida as seguintes questões:

- a) Sua Vigência;
- b) Critérios utilizados para estabelecer os valores cobrados;
- c) Limite de tempo para que o não pagamento do valor gere multa de trânsito; e
- d) Se há termo de cooperação junto à SEMMURB.

Preliminarmente, cumpre-nos esclarecer que o Estacionamento Rotativo é apenas uma das diversas ações de Política de Mobilidade Urbana, sendo inclusive solução adotada pela imensa maioria dos municípios brasileiros na gestão do estacionamento nas vias públicas abertas à circulação, principalmente naqueles que se destacam em planejamento urbano.

Para uma melhor compreensão, apresentaremos uma pequena digressão histórica acerca da origem dessa modalidade de controle de estacionamentos públicos.

A história registra que o equipamento de controle de horário para estacionamento na via pública foi inventado em Oklahoma, Estados Unidos. Em 1913, a cidade tinha registrado aproximadamente três mil carros, sendo que em 1930 já eram 500 mil. Nesta época a disputa por espaço nas cidades já reduzia a qualidade de vida do americano. O problema era que as pessoas que trabalhavam no centro da cidade ocupavam todas as vagas disponíveis para estacionamento durante todo o dia, forçando os clientes a estacionarem distantes das lojas.

Diante do problema, os administradores da cidade colocaram limites de tempo para o estacionamento, com a fiscalização sendo executada pelas polícias de trânsito, que riscavam os pneus dos veículos estacionados, marcando tempo.

Tal situação agravou-se e o sistema de controle não se demonstrou efetivo, o que propiciou a criação dos equipamentos eletrônicos denominados parquímetros, com a instalação dos primeiros 175 medidores, em 1935.

Os medidores de estacionamento eram totalmente mecânicos e podiam ser automáticos ou manuais. O medidor automático requeria a presença de um funcionário para "enrolar" o dispositivo de tempo, em períodos regulares. Já no medidor manual, o próprio usuário girava com a mão, depois que uma moeda era introduzida.

A implantação dos parquímetros resolveu o problema de estacionamento na cidade de Oklahoma e trouxe maior rendimento aos cofres da cidade através da arrecadação das moedas e das multas de estacionamento (uma multa de vinte dólares para cada violação).

Outro fator positivo foi o estímulo ao comércio e a consequente valorização imobiliária. Os medidores de estacionamento alastraram-se por todos Estados Unidos. Estes medidores de estacionamento foram produzidos em fábricas na cidade de Oklahoma e no Tulsa, Oklahoma, até 1963.

Atualmente os parquímetros são inteiramente eletrônicos, com bateria ou coletor solar, podem ser programados para qualquer moeda e ainda podem ser utilizados com cartões.

A tendência é a adoção de parquímetros multivagas, em detrimento dos tradicionais individuais ou duplos, que continuam em operação em grande quantidade, principalmente nos Estados Unidos.

Os equipamentos multivagas oferecem a vantagem de menor ocupação do espaço nas calçadas, diversas formas de pagamento e comunicação on-line para gerenciamento, é o modelo de parquímetro utilizado por Macaé atualmente.

A Lei Federal nº 9.503/97 instituiu o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), determinou como competência dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios a implantação, manutenção e operação do sistema de estacionamento rotativo pago nas vias, conforme se verifica abaixo:

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

(...)

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

A partir da citada previsão legislativa podemos concluir que o sistema de estacionamento rotativo pago se trata de um serviço público, de titularidade dos Municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, por esta razão pode ser objeto de concessão a empresas privadas, regido por regras de Direito público, cuja previsão constitucional encontra-se principalmente nos dispositivos abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

(...)

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

A regra estabelecida no artigo 24, inciso X, do CTB representa inovação na legislação específica de trânsito, não havendo previsão semelhante no então revogado Código Nacional de Trânsito (Lei nº 5.108/66), cujo Regulamento (RCNT - Decreto nº 62.127/68) limitava-se, em seu artigo 37, inciso I, a estabelecer, genericamente, que "Compete aos Municípios, especialmente: ... regulamentar o uso das vias sob sua jurisdição, considerando o disposto no art. 46" e este, por sua vez, abrangia, em seus incisos IV e VI, a possibilidade da autoridade de trânsito estadual (já que não existiam ainda os órgãos executivos municipais) "fixar áreas de estacionamento" e "determinar restrições de uso das vias ou parte delas, mediante fixação de locais, horários e períodos destinados ao estacionamento, embarque ou desembarque de passageiros e carga e descarga".

Contudo, a criação de áreas destinadas ao estacionamento rotativo pago não teve início após a vigência do atual Código de Trânsito, já que o município de São Paulo, de forma pioneira no Brasil, criou a chamada "zona azul" ainda na década de 70, mais precisamente em 30/12/1974, por meio do Decreto nº 11.661/74.

A necessidade de regulamentar o estacionamento de veículos em determinadas áreas, estabelecendo a rotatividade no uso das vagas, **se justifica naqueles municípios em que a frota de veículos tenha crescido e alcançado número superior ao espaço disponível para atender toda a demanda**, ou ainda nos casos de alguma circunstância temporária, como por exemplo, nos casos de cidades turísticas.

Nesse sentido, é justamente o desequilíbrio ocasionado entre o crescimento da demanda por estacionamento e a escassez de espaços urbanos que acaba por obrigar a adoção de políticas públicas que permitam viabilizar a mobilidade urbana e o acesso da coletividade aos locais de grande fluxo de veículos e pessoas, propiciando a democratização no uso do espaço público.

Para além da rotatividade, a legislação ainda prevê a necessidade de pagamento pela utilização da vaga, criando assim um estímulo negativo na busca para o estacionamento na via pública.

Outrossim, a ideia é oposta aos estacionamentos particulares, em que quanto mais tempo o veículo permaneça ali estacionado, menor será o valor por hora cobrado, o ideal é que os estacionamentos rotativos tarifados na via pública tenham um valor calculado de forma gradativa e limitada a um tempo de permanência na via estabelecido pela autoridade de trânsito.

Quando se fala em cobrança pelo estacionamento na via pública, não é raro ouvirmos críticas

negativas acerca da cobrança, fundada no juízo de que não se pode exigir pagamento pela utilização de coisa pública, todavia, a cobrança decorre de previsão do Código Civil Brasileiro, que possibilita o uso de bens públicos ocorra de maneira não apenas gratuita, mas também de forma onerosa, classificando as ruas, estradas e praças como exemplos de bens públicos de uso comum do povo, in verbis:

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.

No caso da gestão privada do sistema de estacionamento rotativo, a cobrança da tarifa justifica-se pela própria natureza da concessão, cujo conceito incorpora a retribuição dos usuários pela prestação do serviço público pela concessionária.

Cabe ainda considerar que a adoção do estacionamento rotativo tem a premissa de restringir a utilização do espaço público por um bem particular, **com objetivos urbanísticos coletivos, seja para fomentar o comércio ou o turismo de uma região, para melhorar a mobilidade e segurança dos usuários ou para restringir a circulação de veículos, visando questões ambientais e de qualidade de vida.**

Assim sendo, como vimos, a cobrança não está restrita a remuneração pela utilização do espaço público, ou para custear a operação do sistema, mas tem objetivos coletivos altamente relevantes. A tarifa tem a função complementar de restringir a ocupação do espaço público por veículos.

Por todo exposto até aqui, verificamos que existem duas questões legais principais que justificam cobrança do estacionamento na via pública: a faculdade conferida ao aos municípios a decidir pela cobrança pelo uso de um bem público (neste caso, a via); e a competência específica, determinada pelo Código de Trânsito, para que o órgão executivo de trânsito municipal possa implantar, manter e operar o estacionamento rotativo pago, o que pode ser realizado mediante concessão, fundamentado nos dispositivos legais já citados anteriormente.

Com a mudança da legislação de trânsito e atual previsão expressa, quanto à “implantação, manutenção e operação do estacionamento rotativo”, caracterizando tal atividade como serviço público, há de se entender que a retribuição do usuário do sistema deve-se não pela generalidade do poder de polícia, mas pela prestação específica do serviço estatal, sendo-lhe aplicada a regra do artigo 175 da CF/88, que nos remete à política TARIFÁRIA como a decorrente de sua exploração, seja de forma direta ou indireta.

Assim, a competência legislativa municipal, para instituição do sistema de estacionamento rotativo, somente se justifica nos casos de concessão, para autorizar o Poder Executivo a proceder à devida licitação (na modalidade de concorrência), não havendo, de outra maneira, suporte legal para que o Poder Legislativo municipal proponha e aprove lei municipal específica para a regulamentação de estacionamento nas vias, assim como ocorre com outras questões de competência do Poder Executivo (por intermédio do seu órgão ou entidade executivo de trânsito), como implantação da sinalização e regulamentação do trânsito de maneira geral.

Há que se entender que a lei federal (Código de Trânsito Brasileiro), emanada por órgão legislativo na esfera de suas competências (conforme artigo 22, inciso XI, da CF/88), já contempla adequadamente a questão, atrelando-a às atribuições do órgão ou entidade executivo de trânsito dos Municípios, nos termos do que estabelece o artigo 24, inciso X, já tratado anteriormente.

A única limitação para que seja implantado o estacionamento rotativo pago é que o Município esteja integrado ao Sistema Nacional de Trânsito, nos termos do que dispõe o § 2º do artigo 24, regulamentado pelo Conselho Nacional de Trânsito na Resolução n. 296/08.

No que se relaciona com a competência administrativa dos Municípios, esta se encontra situada na prestação do serviço público, diretamente ou sob regime de concessão, alcançando **a implantação, manutenção, operação do estacionamento rotativo pago e a fiscalização de trânsito**, sendo este último ATO PRIVATIVO DO ÓRGÃO DE TRÂNSITO, PORTANTO, INDELEGÁVEL A PARTICULARES. Há, essencialmente, três atividades na gestão do sistema:

Implantação: engloba os procedimentos administrativos que vão desde os estudos preliminares e projetos para verificar a viabilidade da implantação, as decisões técnicas e políticas e a efetiva implantação da sinalização e equipamentos necessários para seu funcionamento. Abrange desde a indicação do local em que seja necessária a rotatividade de vagas, até a efetiva colocação em prática do sistema idealizado, determinando-se quantidade de vagas e sua adequada demarcação, por meio da sinalização de trânsito devida, fixação do tempo máximo permitido em cada vaga, horários de funcionamento, exceções, valores a serem cobrados e formas de pagamento;

Manutenção: envolve as atividades tendentes a permitirem a continuidade do serviço público, verdadeiro princípio de sua prestação, objetivando a sua constante eficiência; assim, deve o prestador do serviço verificar constantemente se estão sendo atendidos os interesse sociais pelo qual ele foi

criado, diminuindo-se ou aumentando-se a área de abrangência, mantendo a sinalização de trânsito em condições de legibilidade e visibilidade e alterando as regras inicialmente impostas, quando necessário à manutenção do interesse público; e

Operação: trabalho de campo que garante o funcionamento efetivo do sistema implantado, na medida em que propicia o controle e fiscalização das regras determinadas pelo órgão competente, abrangendo, portanto, desde a cobrança da retribuição devida pelo usuário (seja pela venda de tíquetes ou cartões, de maneira manual ou eletrônica, seja por qualquer outro meio que garanta a sua efetividade) até a verificação dos usuários irregulares, com a devida aplicação de sanções.

Em Macaé, o pagamento da tarifa se dá através de 3 (três) meios, a saber: Compra de créditos junto aos monitores; por meio da utilização de parquímetros e através utilização de aplicativo para smartphone, sendo este último o meio mais moderno e conveniente para o usuário, visto que inclusive notifica por meio do APP (Rek Pay) a necessidade de adquirir mais créditos ou ainda que o veículo está atingido o limite de tempo máximo permitido na vaga.

A solução tecnológica apresentada por meio do aplicativo Rek Pay permite ao usuário escolher várias formas de pagamento, tais como: cartão de crédito, cartão de débito, boleto bancário e, mais atualmente, PIX.

Feitas tais considerações, passemos para o enquadramento dos usuários irregulares, frente às regras impostas para o estacionamento rotativo tarifado, diante do que constatamos que NÃO EXISTE infração de trânsito específica imputada a quem desobedece ao sistema implantado, incorrendo na infração genericamente estabelecida no artigo 181, inciso XVII, do Código de Trânsito Brasileiro:

Art. 181. Estacionar o veículo:

(...)

XVII - em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização

(placa "Estacionamento Regulamentado"):

Infração: leve.

Penalidade: multa.

Medida administrativa: remoção do veículo.

Como se vê, a infração ocorre toda vez que as informações constantes da placa de regulamentação não forem atendidas pelo usuário do estacionamento, o que deve ser motivo de fiscalização nos termos do Código de Trânsito. Não obstante a legitimidade da concessionária, no que se refere à contraprestação pelo serviço prestado, devendo, para tanto, realizar a adequada operação do sistema, com o monitoramento e controle da área regulamentada, **não se admite, como vimos, a realização, por intermédio de seus funcionários, da fiscalização de trânsito, visando à lavratura de autos de infrações e a aplicação da medida administrativa de remoção do veículo, como consignamos anteriormente.**

Desta forma, ao fiscalizar o cumprimento das regras estabelecidas para o estacionamento rotativo pago, o órgão ou entidade executivo de trânsito municipal deve ter como premissa dois aspectos fundamentais:

1º. A atuação de pessoas encarregadas da cobrança das exigências do estacionamento rotativo, como o pagamento da tarifa, a utilização adequada de cartão e a permanência máxima em cada vaga constitui fator preponderante para o cumprimento da regulamentação, pois os condutores, ao se sentirem "vigiados", tendem a cumprir as regras impostas, ainda que não seja preciso aplicar a sanção prevista para o seu descumprimento.

Este trabalho pode ser exercido por servidores especialmente designados, assim como por pessoas totalmente desvinculadas funcionalmente do Poder público municipal, incluindo-se os funcionários contratados pela concessionária do serviço público, já que a esta incumbe, nos termos do artigo 31, inciso I, da Lei nº 8.987/95, "prestar serviço adequado, na forma prevista na Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato", o que, por si só, a credencia para atuar de forma a fazer valer a rotatividade de vagas esperada, modalidade adotada pelo Município de Macaé.

2º. Por se constituir em INFRAÇÃO DE TRÂNSITO a inobservância das regras do estacionamento rotativo pago, há a necessidade de obediência, pelo órgão de trânsito, ao regramento estabelecido para o processo administrativo de trânsito, do artigo 280 a 290 do CTB, complementados pela Resolução do CONTRAN nº 918/22, desde a constatação da infração de trânsito e o seu registro em auto de infração, para posterior aplicação da penalidade cabível.

Na medida em que se mantém um constante monitoramento das vagas de estacionamento rotativo tarifado, menor será a necessidade de se impor a penalidade administrativa decorrente da infração de trânsito cometida. Forçoso reconhecer, aliás, que a sanção tem como escopo principal não apenas a punição dos infratores, mas criar um estímulo negativo tanto para estes quanto para os

demais usuários da via pública, que, teoricamente, se sentem desestimulados a desobedecerem à regulamentação imposta.

Considerando-se as mudanças propostas e independente da forma de comprovação da infração de trânsito, uma questão que deve ser avaliada é a seguinte: alterando-se a sinalização de trânsito, quando estará, efetivamente, configurada a infração de trânsito do artigo 181, inciso XVII, do CTB, para que seja possível o registro do correspondente auto de infração?

Visualizamos, como resposta, os seguintes casos:

1. Quando não efetuado o pagamento da tarifa devida;
2. Quando não obedecida a rotatividade de vagas, de acordo com o tempo máximo de permanência estabelecido na placa de regulamentação;
3. Quando o veículo não obedecer à posição determinada pela placa de regulamentação, se for determinada uma posição diferente do veículo, em relação à regra geral (que é a posição paralela, no sentido do fluxo e junto à guia da calçada), como, por exemplo, estacionamento a 45º; e
4. Quando ocorrer o estacionamento de veículo expressamente proibido no local de regulamentação, como, por exemplo, motocicletas.

Nos três últimos casos, a comprovação da infração somente poderá ocorrer com a verificação no local de estacionamento pelo servidor agente da autoridade de trânsito.

No que se refere ao pagamento da tarifa, entretanto, a infração somente poderá ser comprovada no local se as opções para pagamento não abrangerem a possibilidade de pagamento posterior. Sendo disponibilizada tal opção, com a emissão, pelo funcionário da concessionária, do "aviso para pagamento da tarifa", **a infração somente estará configurada se a sua quitação não ocorrer até o término do prazo concedido para tal, o que ocorre em Macaé onde a legislação denomina essa modalidade de "TARIFA DE PÓS-UTILIZAÇÃO".**

No âmbito da Câmara Municipal de Macaé, após deliberação e posterior aprovação, foi promulgada a Lei Municipal nº 3.750 de 07 de março de 2012 que veio a regulamentar o Estacionamento Rotativo de veículos no Município, encontrando-se em vigência até a presente data.

Para dar cumprimento à legislação municipal foi aberta a Concorrência Pública nº 13/2012, sagrando-se a empresa REK Parking como vencedora do certame, originando o Contrato nº 157/2012, sob regime de concessão onerosa, assinado em 27 de dezembro de 2012.

A fim de melhor organizar a resposta, enfrentaremos os quesitos na ordem estabelecida pelo Poder Legislativo divididos por tópicos:

a) Sua Vigência

A Lei Municipal nº 3.750/2012 em seu artigo 25, inciso I estabelece que o prazo será de no máximo de 10 (dez) anos, com possibilidade, a critério do poder público, de prorrogação por igual período. Tratando-se de decisão de natureza discricionária, a decisão à época foi estabelecida no edital e formalizada no Contrato nº 157/2012 que, conforme a Cláusula Terceira, o prazo de vigência do contrato firmado entre o Município de Macaé, por meio do FMTT, e a empresa REK Parking é de 10 (dez) anos, tendo como termo inicial a data da assinatura, que se deu em 27 de dezembro de 2012, logo, o termo final se dará em 26 de dezembro de 2022.

b) Critérios Utilizados Para Estabelecer os Valores Cobrados

Os valores das tarifas foram estabelecidos pela Lei Municipal nº 3.750/2012, elencado nos incisos do art. 21 da referida Lei, quais sejam:

- I-Trinta minutos: = R\$ 0,75 (setenta e cinco centavos)
- II-Sessenta minutos: = R\$ 1,50 (um real e cinquenta centavos)
- III-Noventa minutos= R\$ 2,25 (dois reais e vinte e cinco centavos)
- IV-Cento e vinte minutos: = R\$ 3,00 (três reais)
- V-Tarifa de REGULARIZAÇÃO horário excedido no ticket =R\$5,00 (cinco reais)
- VI-Tarifa de REGULARIZAÇÃO por falta de ticket = R\$ 10,00 (dez reais)
- VI-Coletores de lixo e entulhos: = R\$ 10,00 (dez reais por dia por container/ coletor) [sic]

Diametralmente, os valores das tarifas foram reproduzidos no Contrato nº 157/2012, podendo ser verificado na Cláusula Quinta do referido instrumento. Salientamos ainda que, decorridos 10 (dez) anos do contrato de concessão, até a presente data revisão do valor da tarifa, em que pese a previsão contratual.

c) Limite de Tempo para que o Não Pagamento do Valor Gere Multa de Trânsito

A utilização das vagas pertencentes a "ÁREA AZUL" exigem o pagamento de tarifa, excetuados os casos previstos alcançados pela isenção.

Nesse sentido, caso não haja o pagamento da tarifa e/ou seja excedido o tempo de permanência na vaga (que sempre estará exposto na placa de sinalização), o veículo se encontrará em situação irregular, nesses casos, nos termos do artigo 14 da Lei de Regência o prazo para o pagamento da TARIFA DE PÓS-UTILIZAÇÃO é de 48 (quarenta e oito) horas.

Estando o veículo em situação irregular, e não sendo realizado o pagamento da TARIFA DE PÓS-UTILIZAÇÃO correspondente, restará configurada infração ao inciso XVII do artigo 181, in verbis:

Art. 181. Estacionar o veículo:

(...)

XVII - em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização (placa - Estacionamento Regulamentado):

Infração - grave;

Penalidade - multa;

Medida administrativa - remoção do veículo;

Uma vez configurada a infração de trânsito o veículo estará sujeito à fiscalização, que somente será realizada por autuação de Agente da Autoridade de Trânsito (servidor efetivo) que, especificamente na SEMMURB, possuem treinamento específico para essa modalidade de fiscalização.

d) Se Há Termo de Cooperação Junto à SEMMURB.

Não há "termo de cooperação" propriamente dito, pois, valendo da inteligência do Parecer nº 15/2013 da Advocacia Geral da União, a definição é um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes. Por força do Artigo 116 da Lei 8.666/1993, a mesma se aplica a esta modalidade de instrumento jurídico.

Conforme já exposto anteriormente, o que há, a rigor, é o Contrato nº 157/2012, assinado em 27 de dezembro de 2012, oriundo da Concorrência Pública nº 13/2012, sagrando-se a empresa REK Parking como vencedora do certame, o que a qualificou, sob regime de concessão onerosa, como a Concessionária.

Encaminharemos em anexo, todos os documentos aqui citados, em que pese estarem a disposição no Portal da Transparência no sítio eletrônico <https://sistemas.macaee.rj.gov.br:84/transparencia>

Acreditando ter franqueado todas as informações necessárias a subsidiar resposta ao Poder Legislativo Municipal, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos que eventualmente venham a surgir.

JAYME MUNIZ FERREIRA NETO
Secretário Municipal de Mobilidade Urbana
(Documento assinado eletronicamente)