

SISTEMA DE COBRANÇA DO “FAIXA AZUL”- UM TEMA POLÊMICO SOB O PUNTO DE VISTA DA CONSTITUCIONALIDADE

*** José Geraldo Hemétrio**

Graduado em DIREITO pela FACULDADE DE DIREITO DO VALE DO RIO DOCE, Graduação em LETRAS pela FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE CARATINGA, Especialista em DIREITO PÚBLICO pela FACULDADE DE DIREITO DE SETE LAGOAS, Especialista em DIREITO PROCESSUAL pela FACULDADE DE DIREITO DE IPATINGA, Especialista em DIREITO PÚBLICO pela Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é PROFESSOR da FACULDADE DE DIREITO DE IPATINGA, Membro titular da Turma Recursal dos Juizados do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS e Juiz de Direito da Vara da Fazenda Pública da TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

RESUMO

O cidadão, na qualidade de consumidor de serviços e ainda de contribuinte de tributos, suporta sobre seus ombros uma gama quase que ilimitada de cobranças, sendo que, muitas das vezes, não sabe ou não lhe é dado saber, do que as mesmas se tratam. Seja para conseguir uma simples certidão numa repartição pública, seja para tirar um extrato bancário, ele tem que pagar valores pelos quais entende simplesmente que se tratam de “taxas”, a todos pagando porque não tem escolha. E o chamado “faixa-azul” é mais uma dessas cobranças que o cidadão ignora a origem ou natureza, tendo que pagar porque não tem como estacionar seu veículo senão em rua próxima aos locais que tem que ir para resolver este ou aquele problema ligado ao seu dia-a-dia. Trata-se o presente trabalho, pois, em contribuir para que seja encontrado o real alcance e finalidade do faixa-azul, mostrando sua dimensão jurídica e tentando torná-lo efetivamente uma cobrança mais justa.

Palavras-chave: cidadão- cobrança- faixa-azul- natureza.

1 INTRODUÇÃO

Já há algum tempo existe da parte de muitos a preocupação de se saber se é legal e justo e sobre qual seria a natureza jurídica de uma cobrança que os municípios realizam das pessoas que estacionam seus carros ao longo de suas principais ruas, a qual denominam de “faixa azul”, denominação esta mais própria do estado de Minas Gerais, sendo chamada em outros estados de “zona azul” ou de outro termo parecido.

Tal instituto tem suporte legal no Código de Trânsito Brasileiro (CTB), cujo artigo 24, inciso X, prevê que “compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias”.

Note-se que a existência do “faixa azul” já era prevista no revogado Código de Trânsito de 1966 (Lei 5.108/66), onde se dizia 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 "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".

Ainda sobre tais previsões legais, de se considerar também que o próprio Código Civil trata da matéria, dispondo no seu artigo 103, que “ O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem”.

Sem envolver a preocupação de se saber sobre a constitucionalidade ou não dessas previsões, principalmente do atual Código de Trânsito, ao dizer que o sistema rotativo seria “pago”, tem-se que se trata o “faixa azul” de um tributo ou de instituto assemelhado ao tributo , disso não se pode ter a menor dúvida, mas de qual tributo seria, se taxa, se imposto, se contribuição, ou se, até mesmo de caso de preço público, que tributo então não seria. Não havendo voluntariedade no pagamento de tal cobrança, reveste-se a mesma da característica própria dos tributos, qual seja, a compulsoriedade do seu pagamento.

Certo é que tal cobrança é instituída por lei e, pelo que se sabe até agora, a lei que a instituiu não menciona de qual instituto jurídico se trataria (se tributo, se preço público), vindo motivada tão somente pela necessidade de estabelecer uma rotatividade dos veículos quanto ao tempo de estacionamento, colocando um obstáculo para que um único proprietário venha a estacionar seu veículo em determinado ponto da rua e por tempo indeterminado. Argumenta-se que fato assim

configurado por parte do proprietário de veículo, estaria em desacordo com o princípio de que a rua é de uso comum do povo e não de um ou outro particular, em detrimento de muitos. Ocorrem até casos em que a recusa ao pagamento, resulta numa multa a ser paga pelo motorista desobediente, que teria também que suportar por eventual pontuação negativa em seu prontuário.

E, para analisar a cobrança do “faixa-azul”, principalmente para procurar encontrar o *nomem júris* adequado para sua configuração, faz-se necessário percorrer alguns conceitos, legais e doutrinários, a respeito de algumas imposições tributárias ou não tributárias, mais precisamente, da taxa e do preço público.

2 DA NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUTOS EM GERAL

2.1 Análise do artigo 4º do Código Tributário Nacional

Pela disposição feita no artigo 4º do Código Tributário Nacional, de que a natureza jurídica do tributo não depende da denominação que lhe seja dada e nem da sua destinação, o legislador deu a entender que os entes federativos poderiam criar os tributos de sua competência sem se aterem a uma apurada técnica no sentido de nominar o tributo, desde que seu fato gerador guardasse consonância com a ordem tributária no seu arquétipo constitucional.

Assim sendo, ao criar uma modalidade tributária da espécie “faixa azul”, o legislador municipal se ateve mais à sua interpretação de que deveria criar um obstáculo ao estacionamento prolongado de suas vias públicas, do que lograr encaixar de forma correta aquela exação no nosso ordenamento fiscal, que sabemos obedecer à teoria quinquipartida, formada por impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais.

Mesmo que no citado dispositivo não expusesse o legislador do Código, de forma clara, o que ele pretendia estabelecer a respeito da natureza do tributo, é extirpe de qualquer dúvida de que se trata de uma exação de natureza obrigacional, que não depende da vontade das pessoas, tratando-se de compulsoriedade relacionada

ao seu dever de contribuinte, dever este próprio da cidadania, sabendo-se que esta não se faz expressar tão-somente quanto aos nossos direitos mas, igualmente, aos deveres de cada um de nós para com o Estado. Manter o funcionamento do Estado é dever cívico, e, portanto, próprio da cidadania, não é uma mera faculdade ou um pensar utópico sobre o que se possa entender por cidadão-contribuinte.

3 DA NATUREZA JURÍDICA DO “FAIXA AZUL”

3.1 Da Constitucionalidade da cobrança do “Faixa Azul”

A Constituição Federal, ao estabelecer as competências tributárias, as limitações ao poder de tributar e a repartição de receitas tributárias, permite que se extraia do seu próprio texto qual o conceito de tributo por ela considerado. Cuida-se de prestações em dinheiro exigidas compulsoriamente, pelos entes políticos, de quem revele capacidade contributiva ou que se relacione direta ou indiretamente a atividade estatal específica, com vista à obtenção de recursos para o financiamento geral do Estado ou para o financiamento de atividades ou fins realizados e promovidos pelo próprio Estado ou por terceiros no interesse público.¹

O referido conceito, como se vê, se encaixa no caso do chamado “faixa azul”, uma vez que a sua cobrança visa a financiar atividade promovida por terceiro, no interesse público, qual seja, atividade que é promovida pela entidade privada denominada APAE (Associação de Pais e Amigos de Excepcionais), que se mantém com recursos advindos da arrecadação de tal exação.

Mas, a questão jurídica que se coloca para a presente análise é a seguinte: Que se trata de uma espécie assemelhada ao tributo, disso não se tem a menor dúvida, mas de qual espécie seria? Se taxa, se imposto, se contribuição, ou se, até mesmo de caso de preço público? Advirta-se de antemão que o preço público (conhecido também como tarifa) não tem a categoria de tributo, mas, sabendo-se que o próprio

¹ PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário** – Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da Jurisprudência. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 617.

Estado o pratica em certas atividades, não tem como se descartar a hipótese de ser também possível se ver aquela atividade inserida no seu conceito.

Uma outra questão que se coloca é a de se averiguar a previsão constitucional da atividade em comento, vendo-se que tanto o Código Civil como o Código de Trânsito a preveem, mas sem fazer menção à sua abrangência pelo Texto Maior.

Partindo-se do pressuposto de que o “faixa azul” seria uma taxa, logo vem a questão da legitimidade da cobrança da taxa. A Constituição Federal permite a cobrança de taxas como uma contraprestação pelos serviços prestados pelos entes estatais ou pela atividade do poder de polícia que estes tem que desempenhar como controladores das atividades particulares, em prol da ordem pública.

Pois bem. Admitindo-se que o ente público municipal esteja exigindo o pagamento de uma taxa como contraprestação de um serviço que ele esteja prestando ao particular, há de se perguntar: qual serviço? Ou, se por outro lado, se pensar em exercício do poder de polícia em função da ordem pública, daí vem a pergunta: poder de polícia sobre qual atividade do particular?

O Poder Judiciário tem se manifestado em algumas vezes em que recebe provocação sobre o assunto, entendendo que, se o Poder Público outorgou a empresa particular o direito de cobrança pelo estacionamento em vias públicas, que é lugar de uso comum do povo, ele tem o dever de vigiar o veículo ali deixado, respondendo por danos ocorridos sobre o mesmo.

Decisão nesse sentido e que entendeu que o “faixa azul” é uma espécie de preço público, partiu do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e, de acordo com o relator da matéria, embora a empresa que o explore, admita que a cobrança se preste a garantir a rotatividade dos veículos nos estacionamentos públicos, tal fato restringe direito fundamental de ir, vir e permanecer, que é previsto na Constituição, não podendo se impor ao cidadão a obrigação de arcar com determinado preço para ter a permissão de estacionar em via pública. Eis a Ementa do acórdão:

Apelação cível n. 03.019568-8, Comarca de Joinville.

Relator Originário: Dionízio Jenczac.

Relator Designado: Des. Orli Rodrigues. RESPONSABILIDADE CIVIL – FURTO DE VEÍCULO EM VIA PÚBLICA – ZONA AZUL – ADMINISTRAÇÃO FEITA POR EMPRESA PERMISSONÁRIA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO – REMUNERAÇÃO FEITA POR MEIO DE TARIFAS – PERMISSÃO BILATERAL – RESPONSABILIDADE OBJETIVA – ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PRESCINDIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE CULPA – DANO E NEXO CAUSAL CONFIGURADOS – DEVER DE RESSARCIR. Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n. 03.019568-8, da Comarca de Joinville (2a. Vara Cível), em que é apelante Soil Serviços Técnicos e Consultoria S/C Ltda., sendo apelado Acácio Irineu Klemke: ACORDAM, em Primeira Câmara de Direito Civil, por votação majoritária, negar provimento ao recurso. Custas na forma da lei.²

Partindo-se do pressuposto, pois, de que a referida atividade denominada de “faixa azul” ou de “zona azul” é remunerada, para que se permita aos motoristas estacionarem seus veículos em vias públicas, seria então de se ver que tais bens públicos de uso comum do povo, estão sujeitos à proteção da guarda municipal, prevista na Constituição, artigo 175, onde se diz que compete aos municípios 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. Logo, se a Constituição prevê que o município deve prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão os serviços públicos de interesse da população, há de se entender que tais serviços, se forem prestados pelo próprio Poder Público, não serão remunerados, pois visam o interesse público e não o particular. A expressão “população” afasta qualquer possibilidade de se vir a cobrar por tais serviços, visto que a cobrança de taxa ou de preço público tem caráter de indivisibilidade e, por conseguinte, se referem a serviço prestado a uma pessoa individualmente considerada.

Não é justo, pois, que, passando a considerar esse tipo de serviço seja prestado a um particular e não a toda uma coletividade, que o particular pague pelo estacionamento em ‘faixa azul’, na via pública, sob pena de multa pela fiscalização (constantemente mantida), pague ainda as contribuições de melhoria municipais, e, ainda, quando tem seu veículo furtado, ou danificado no referido estacionamento, fique sem ressarcimento, quando o Município não se responsabiliza pela guarda do veículo. Ao estacionar seu veículo em local pago, o consumidor busca, além da

² INTERNET,

qualidade no préstimo dos serviços, uma contraprestação correspondente à que dispõe nos estacionamento particulares, qual seja, a segurança contra quaisquer inconvenientes.

Interessante ponto de vista doutrinário³ é aquele que consigna o seguinte, sob o assunto em comento:

É máxima jurídica que a todo direito corresponde uma obrigação e quem auferir vantagem deve suportar o ônus de sua atividade. Configura-se situação de injusta vantagem do Poder Público, contrariando a tendência já incorporada em nosso sistema, a exploração de estacionamento remunerado, com isenção de qualquer responsabilidade por prejuízos que os usuários ou seus veículos venham a sofrer, principalmente pela culpa *in vigilando*. Possui o município, como é caso de São Paulo, uma Guarda Municipal e existindo a fiscalização da CET, empresa municipal exploradora da 'zona azul', não há escusa para se deixar de ressarcir, quando estes se fazem presentes para multar e engordar as burras do Estado, mas ausentes para garantir a fruição da utilidade disponível a título oneroso." (COSTA, 1998).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que admitamos que o "faixa azul" (ou "zona azul") se constitua em preço público, em vista de ter as características próprias deste⁴, e ainda que seja constitucional a previsão de sua cobrança, constata-se que a forma como é instituído esbarra na ausência de legalidade, pois deixa de observar as regras atinentes ao processo de escolha do permissionário para aquela atividade.

Além disso, uma outra flagrante inconstitucionalidade resulta no fato de que, sendo um serviço remunerado, não há na Lei a necessária previsão de que cabe ao Município ou empresa permissionária, a guarda ou vigilância sobre tais veículos, sob pena de responsabilidade por eventuais danos a eles ocasionados por terceiros. Afinal, todo serviço prestado mediante o pagamento de preço público (ou

³ INTERNET,

⁴ O preço público se caracteriza por não ser cobrado de forma compulsória, pois o particular tem o direito de escolher se quer ou não estacionar seu veículo nesta ou naquela via onde o mesmo é cobrado e, além disso, o seu valor não é único como o da taxa, variando de acordo com o tempo em que permanecer estacionado.

tarifa) garante a efetividade desse serviço em qualquer circunstância, como é o caso de serviços de água, telefonia, luz elétrica e correios.

Sendo instituído por Lei, observa-se que esta Lei simplesmente elege de forma discricionária aquela instituição particular que deverá praticar a atividade de “vigiar” os veículos e verificar se eles não excedem o tempo limite permitido e ainda cobrar pelo tempo que permaneceram estacionados na via pública.

Ora, tratando-se de ato administrativo de permissão, tem-se que este implica na exigência de tomada de iniciativa pertinente com o ato, não se procedendo a escolha do permissionário tão somente na consideração de que tal outorga seria justa. A Constituição Federal dispôs sobre a outorga de concessões e permissões de serviços públicos no art. 175 e seu parágrafo único. Ali se prevê a necessidade de Lei, mas ao dispor no caput que incumbe ao Poder Público prestar serviços públicos diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, tem-se que o parágrafo único estabeleceu que a lei disporia acerca do regime da concessão ou permissão e outras condições acerca da prestação do serviço. Com efeito, a Administração Pública está sujeita às regras gerais sobre licitações e contratações administrativas. E, no caso sob comento, ou seja, a escolha de qual seria o permissionário para exercer a atividade do sistema “faixa azul”, tem-se que o artigo 175 da Constituição é claro e peremptório ao condicionar a sua outorga à realização de um processo licitatório para a escolha do permissionário, pouco importando se a escolha que recaiu sobre uma instituição filantrópica se trate de uma escolha justa ou não.

Portanto, mesmo em se partindo da premissa de que é preferível a existência do sistema “faixa-azul”, ao invés dos terríveis “flanelinhas”, há de se ver, no entanto que, não cumprido de forma legal o ato de escolha do permissionário do “faixa azul” na forma legal preconizada na Constituição Federal, e nem existindo a previsão de garantia da incolumidade dos veículos sob sua vigilância, tem-se que a referida cobrança é ilegítima, pois fere frontalmente o texto constitucional.

REFERÊNCIAS

INTERNET, Quem paga zona azul tem direito à segurança do carro. Blog de Thiago Lopes Damasceno. – [HTTP: /thiagoldamasceno.files.wordpress](http://thiagoldamasceno.files.wordpress)

INTERNET, O Estacionamento rotativo pago e a ilegalidade da cobrança de multa. Artigo de Julyver Modesto Araújo, em [HTTP:/jus.com.br](http://jus.com.br)

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário-** Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 12.ed., 2010.