

O SONHO PODE VIRAR PESADELO: A (IM)POSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DO USUÁRIO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO: O CASO DE PELOTAS/RS

NEVES, Lidiane Gadea Rosa das; MERSENBURGER, Leandro Pinheiro; LEAL; Michael Voss; FONSECA, Roberta¹; BLANK; Dionis Mauri Penning²

¹Alunos do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Pelotas, e-mail: lidiane.pel@hotmail.com

²Professor do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Pelotas, e-mail: dionis@aedu.com

1. INTRODUÇÃO

A Lei n. 5.879, promulgada no dia 16/02/2012, pelo Prefeito Adolfo Antonio Fetter Junior, autorizou o Poder Executivo a instituir, a outorgar mediante licitação e dispor sobre a operacionalidade do estacionamento rotativo de veículos automotores de passageiros e de carga, por tempo limitado, regulamentado e pago nas vias públicas do Município de Pelotas (Zona Azul). A Zona Azul, conforme prevê o seu art. 2º, deveria ser instalada no quadrilátero formado pelas Ruas Gonçalves Chaves, Dr. Cassiano do Nascimento, Marechal Deodoro e Lobo da Costa e sua continuação pela Praça Cel. Pedro Osório, perfazendo o total estimado de 1.100 (um mil e cem) vagas, conforme a Figura 1.



Figura 1: Quadrilátero da Zona Azul no Município de Pelotas/RS¹.

Com efeito, no dia 29/08/2013, tendo por concessionária vencedora da licitação a empresa Serttel, a qual tem a incumbência de realizar a administração e gestão do serviço, ocorreu o início do estacionamento rotativo eletrônico em Pelotas/RS, exatamente no espaço deliberado pela Lei Municipal. A Zona Azul foi criada sob a justificativa de que houve expressivo aumento da frota de veículos, a qual se encontraria em torno de 145.000 (cento e quarenta e cinco mil), com crescimento mensal de 800 (oitocentas) unidades, bem como pelo aumento de veículos provenientes de outras cidades, o que demandaria uma política de gerenciamento das vias públicas, entendendo-se a implantação do estacionamento rotativo como solução para a reorganização do trânsito no centro de Pelotas/RS, consoante se verifica no Projeto de Lei².

Todavia, o foco na democratização e na racionalização do uso das vagas em vias públicas, que estimula a rotatividade, sob o discurso de garantir conforto,

¹ Fonte: <http://pelotasdeportasabertas.blogspot.com.br/2012/04/estacionamento-rotativo-edital-de.html>

² Fonte: http://sapl.camarapel.rs.gov.br/sapl_documentos/materia/1108_texto_integral

segurança e diminuição da degradação do espaço público, o “sonho” da organização do centro da cidade, pode virar um “pesadelo” para o Poder Executivo Municipal, porque há entendimento do Poder Judiciário no sentido de que a empresa, que explora o serviço (cessionária), e o ente público, que licita o serviço (cedente), podem ser responsabilizados pelos danos que ocorrerem nos veículos situados na Zona Azul, sendo os casos mais comuns a incidência dos furtos, gerando o dever de indenizar o usuário pela lesão ocasionada. Demais, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 5.769, protocolado no dia 13/06/2013, que determina a responsabilidade das prefeituras municipais na exploração de estacionamentos rotativos, com o dever de indenizar do Município por danos nos veículos estacionados na Zona Azul³.

Por conseguinte, o objetivo desta pesquisa foi identificar a (im)possibilidade prática de indenização do usuário da Zona Azul, em razão de danos ocorridos nos veículos estacionados, tendo por base o exame do contexto de Pelotas/RS, com amparo na análise, especialmente, da jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul e na legislação vigente.

2. METODOLOGIA

Para o alcance do objetivo mencionado foi aplicado o método de abordagem dedutivo, o método de procedimento monográfico e as técnicas de pesquisa bibliográfica (com acesso às leis, doutrina e jurisprudência) e documental (documentos legais). Além das técnicas de pesquisa mencionadas foi utilizada a técnica da entrevista estruturada, na qual as questões são direcionadas e previamente estabelecidas, com determinada articulação interna (SEVERINO, 2007, p. 100). Nesse sentido, foi realizada entrevista com o Superintendente da Secretaria de Transporte e Trânsito de Pelotas, Flavio Modaffar Al Alam, o qual se manifestou a respeito do funcionamento do estacionamento rotativo no Município de Pelotas e sobre eventual responsabilização do ente público e da cessionária, autorizando a publicação do seu teor.

Além disso, o corpo da pesquisa foi estruturado, principalmente, no exame da jurisprudência do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul, por meio do sítio eletrônico⁴ e busca de palavras-chave (“indenização e zona e azul”; “indenização e área e azul”; “indenização e estacionamento e rotativo”), no período de disponibilidade dos dados (1965) até o dia 30/09/2013, inclusive.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A investigação da jurisprudência do Estado do Rio Grande do Sul apresentou como resultado 31 (trinta e um) julgados que trataram do tema. Contudo, apenas 12 (doze) guardavam relação estrita com o objetivo da pesquisa, ou seja, com a (im)possibilidade de indenização do usuário do estacionamento rotativo, os demais eram iguais entre si ou diziam com objeto diverso. Nessa direção, foi unânime a impossibilidade de indenizar, pois não se reconhece o dever de guarda e conservação dos veículos estacionados na Zona Azul. Neste particular, o caso de Porto Alegre/RS, a título ilustrativo:

RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. FURTO DE VEÍCULO EM ÁREA AZUL. Ocorrendo o furto de veículo em “área azul”, administrada pela EPTC, a qual é destinada a estacionamento com a finalidade de garantir o uso rotativo das vagas, não está presente o dever de indenizar. Dever de guarda e conservação dos veículos estacionados

³ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581118>

⁴ <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=jurisnova>

não reconhecido. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70052301447, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Cezar Muller, Julgado em 21/03/2013).

Tal acórdão, que se estende a todos os casos obtidos, fundamenta-se no fato de que, apesar de o estacionamento rotativo ser pago, não se converte em verdadeiro contrato de depósito, como ocorre nos estacionamentos privados. O usuário, ao deixar seu veículo na Zona Azul, firmaria uma relação própria com a Administração Pública, que concede a uma empresa concessionária a exploração das vagas, sob o regime de concessão onerosa. A implantação de um sistema democrático e racional de vagas, por isso, espelharia um verdadeiro ato de polícia, remunerado por meio de taxa, pelo que seria inviável se pensar em responsabilidade civil do Município. Igualmente, os funcionários da concessionária estariam adstritos ao dever de vigilância, tão somente, quanto à utilização da área pública, da ocupação temporária dos espaços e do pagamento do valor correspondente ao tempo de uso do estacionamento.

Nesse ínterim, o poder de polícia seria a faculdade que a Administração Pública possui para condicionar e limitar o uso e o gozo de bens, de atividades e direitos individuais, em prol da coletividade ou do próprio Estado, que é explicado pelo interesse social com fulcro na supremacia geral que exerce o Estado sobre todos os cidadãos (MEIRELLES, 2006, p. 131). É competente para exercer o poder de polícia administrativa sobre uma dada atividade o ente federado ao qual a Constituição Federal atribuiu competência para legislar sobre essa mesma atividade, o que, levando em conta a predominância do interesse, neste caso, é o Município (ALEXANDRINO; PAULO, 2013, p. 243).

De qualquer forma, o art. 24 da Lei n. 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), inciso X, dispõe 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. Dessa forma, a Zona Azul é uma restrição do uso de um bem comum em prol do interesse público, ou seja, conforme prevê o art. 103 do Código Civil, quando se trata da utilização de um bem de uso comum, tem-se a regra da gratuidade, sendo exceção a cobrança de retribuição pecuniária, admissível somente, portanto, quando o uso da coisa exigir efetiva prestação de serviços de fiscalização ou de manutenção pelo Poder Público. Na espécie, por óbvio, não ocorre a gratuidade, entretanto a cobrança de remuneração pecuniária compulsória, retributiva de serviços de guarda e segurança de veículos, dever que é inerente do Poder Público e de quem assume a prestação de tais serviços.

Ademais, sobre a concessão, cabe ressaltar que será o concessionário (empresa que explora a atividade) e não o concedente (ente público) quem terá, de direito, seu imediato encargo, e, por isso, responderá ante os usuários por sua prestação, por sua boa qualidade ou pela insuficiência ou, ainda, por danos que lhes causar ou que atingirem terceiros, porque, geralmente, é perante o concessionário que os usuários reclamarão o que tiverem a demandar em relação ao serviço (MELLO, 2006, p. 1). No entanto, no caso da Zona Azul, a responsabilidade solidária parece ser a melhor medida, embora a solidariedade só possa advir da lei ou do contrato, inexistindo norma legal atribuindo solidariedade ao ente público com os prestadores de serviços públicos; pelo contrário, o art. 25 da Lei n. 8.987/1995, que dispõe sob o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece responsabilidade direta e pessoal da concessionária por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros (CAVALIERI FILHO, 2003, p. 253).

O Superintendente da Secretaria de Transporte e Trânsito de Pelotas, Flavio Modaffar Al Alam, na entrevista, ressaltou que a criação do estacionamento

rotativo eletrônico sempre esbarrou em objeções da Procuradoria do Município, a qual apontava problemas como a questão dos guardadores de veículos e da eventual responsabilização do ente público pelos danos ocasionados aos bens. Tais situações teriam sido superadas, por ora, levando em conta o interesse público na reorganização do centro da cidade, que demandaria intervenção urgente. O entrevistado frisou, também, que a incumbência da empresa Serttel seria apenas a gestão das vagas do estacionamento, cabendo ao Município responder por eventual demanda judicial ajuizada.

Sem embargo da manifestação, aponta-se a aplicação da teoria do risco administrativo, que compõe a responsabilidade objetiva (pessoas jurídicas de direito público e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço – art. 37, § 6º, da CF), como a correta para o caso. Nesse sentido, tanto o Município como a empresa concessionária poderiam ser responsabilizados pelo evento danoso, havendo, por outro lado, a possibilidade, visando a afastar ou a atenuar a responsabilidade, de comprovação da incidência de alguma das nominadas excludentes, a saber, culpa exclusiva da vítima, a força maior e o caso fortuito (ALEXANDRINO; PAULO, p. 806). O próprio Superior Tribunal de Justiça já admitiu a responsabilização da exploradora da atividade, conforme se verifica no Recurso Especial n. 1.141.581/RJ, julgado em 26 de fevereiro de 2010.

Se não bastasse, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 5.769, protocolado no dia 13 de junho de 2013, proposto pelo Deputado Federal Marçal Filho, que determina a responsabilidade das prefeituras municipais na exploração de estacionamentos rotativos, com o dever de indenizar do Município por danos nos veículos estacionados na Zona Azul, onde se sugere a inserção do § 3º, no art. 24, do Código de Trânsito Brasileiro com a seguinte redação: “No caso do inciso ‘X’ deste artigo, o Município responsabilizar-se-á por quaisquer danos ocorridos nos veículos estacionados no estacionamento rotativo pago”. Isto é, por decorrência da legislação se busca a responsabilização do ente público, o que poderá, efetivamente, ocorrer, caso haja transformação do Projeto em Lei.

4. CONCLUSÕES

Os resultados obtidos demonstraram ser possível a responsabilização do ente público e da empresa concessionária por danos ocasionados no estacionamento rotativo eletrônico, podendo tornar o “sonho” da democratização e racionalização do espaço público do centro de Pelotas um “pesadelo”, considerando a responsabilidade objetiva incidente e o dever de indenizar o usuário que tenha seu bem afetado.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21. ed. Forense: São Paulo, 2013.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Serviço público e poder de polícia: concessão e delegação. **REDE**, n. 7, p. 1-11, jul./ago./set. 2006.
- SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.