

PARECER

Assunto: Infrações de trânsito pelo não pagamento de tarifas de pedágio viário e estacionamento rotativo pago (zona azul).

I – RELATÓRIO

Este parecer origina-se de recursos interpostos contra multas aplicadas por evasão de pedágio, anteriormente previstas no artigo 209 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e, atualmente, tratadas no artigo 209-A, introduzido pela Lei n. 14.157/21. O questionamento central é a configuração da infração de trânsito, a partir da comprovação do não pagamento da tarifa, em rodovias operadas principalmente com praças de pedágio tradicionais, mas também se aproveita para o novo modelo de livre passagem (*free flow*), criado pela Lei n. 14.157/21 e regulamentado pela Resolução do Conselho Nacional de Trânsito n. 984/22.

Oportunamente, este parecer também se propõe a traçar um paralelo com outra infração peculiar, prevista no artigo 181, inciso XVII, do CTB [*Estacionar o veículo em desacordo com as condições regulamentadas especificamente pela sinalização (placa - Estacionamento Regulamentado)*], quando relacionada ao não pagamento de tarifa em áreas de estacionamento rotativo pago (zona azul), tendo em vista a similaridade de ambas as infrações, por se configurarem pelo inadimplemento de uma tarifa pública e a participação de concessionárias de serviço público, sendo que as informações fornecidas por essas concessionárias são essenciais para a comprovação das infrações.

II – ANÁLISE

1. Natureza jurídica das cobranças de pedágio e zona azul

A doutrina e a jurisprudência consolidaram o entendimento de que a cobrança pela utilização da via pública, por meio de pedágios viários, possui a natureza de **preço público** (ou **tarifa**), em vez de se tratar de uma **taxa**, modalidade de **tributo**.

O Supremo Tribunal Federal (STF) se manifestou claramente sobre essa distinção em diversos julgados, destacando que o pedágio não possui natureza tributária, pois não configura uma taxa, mas sim uma tarifa paga em contrapartida pela utilização facultativa de um serviço público.

Em decisão proferida no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 800, em que se questionava o Decreto n. 34.417/92, do Estado do Rio Grande do Sul, o STF reiterou que o pedágio é um **preço público**, com base na voluntariedade do seu pagamento, visto que a utilização da via é uma escolha do usuário, independentemente

de haver alternativas gratuitas. O relator, ministro Teori Zavascki, destacou que *"a existência ou não de via alternativa não afeta a voluntariedade do serviço e, portanto, não altera a natureza jurídica da tarifa"*.

Este entendimento foi consolidado na Súmula 545 do STF, segundo a qual *"preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu"*.

Da mesma forma, a cobrança pelo estacionamento rotativo pago nas vias (conhecido como "área azul" ou "zona azul") deve assim ser considerada, pois o cidadão somente paga pela utilização de uma vaga de estacionamento se decidir usá-la. A implantação, manutenção e operação deste sistema constitui um serviço público de titularidade dos municípios, regulamentado pelo artigo 24, inciso X, do CTB, e pode ser delegado à iniciativa privada por meio de concessões, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal e da Lei n. 8.987/95.

Conceitualmente, **preço público** e **tarifa** se equivalem, com a diferença de que o **preço público** é um valor cobrado diretamente pelo poder público pela utilização de bens ou serviços que o Estado oferece de forma facultativa, enquanto a **tarifa** é geralmente aplicada quando o serviço público é prestado por concessão ou permissão a entes privados, conforme previsto na Lei n. 8.987/95, que regula as concessões de serviços públicos; trata-se de contraprestação pelo uso do serviço, também de caráter voluntário, mas vinculada a um contrato, explícito ou de adesão.

A **política tarifária** é mencionada no inciso III do parágrafo único do artigo 175 da CF, ao autorizar a concessão de serviços públicos, bem como detalhada no Capítulo IV da Lei acima mencionada, o que reforça a explicação de que a remuneração das concessionárias de serviços públicos, quando mediante o pagamento do usuário, ocorrerá por meio de uma **tarifa**, do que decorre a necessidade de entender as infrações de trânsito que se configuram a partir do seu inadimplemento.

2. Infrações de trânsito pelo não pagamento de tarifas

As infrações de trânsito ocorrem por um descumprimento da legislação de trânsito, de forma comissiva (ativa) ou omissiva (passiva), sendo as penalidades impostas nos termos do artigo 257 do CTB, ao condutor, proprietário, embarcador, transportador ou pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionadas no Código.

De todas as infrações de trânsito constantes do Capítulo XV do CTB, temos dois dispositivos bem peculiares, por se referirem ao não pagamento de tarifas, que são os artigos de que ora tratamos: 181, XVII (especificamente para a zona azul) e 209-A, sendo necessário entender os mecanismos pelos quais se configura a infração.

A condução de veículo que não esteja devidamente licenciado, por exemplo, também pode ser decorrente de um não pagamento, que pode ser do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), de multas de trânsito ou de demais

encargos (como a taxa de licenciamento ou o seguro obrigatório); todavia, neste caso, o inadimplemento **impede a renovação** do licenciamento anual e o que caracteriza, efetivamente, a infração é a **condução do veículo com o exercício do licenciamento vencido**, inexistindo, em contrapartida, infração de trânsito apenas pelo não pagamento do IPVA, como alguns imaginam.

A infração de evasão de pedágio é a mais característica da tipificação abordada neste Parecer, pois a conduta infracional é, exatamente, por **deixar de efetuar o pagamento**, conforme descrito no artigo 209-A do CTB, introduzido pela Lei n. 14.157/21, o qual se aplica tanto às praças de pedágio tradicionais quanto ao sistema de livre passagem (*free flow*).

No caso do *free flow*, a tarifa pode ser paga, inclusive, após a utilização da via, dentro de um prazo de quinze dias, conforme previsto na Resolução n. 984/22, a qual prevê que a infração estará configurada apenas após exaurido este prazo, e a autuação poderá ser realizada com base nas informações fornecidas pela concessionária de pedágio, que opera o sistema de cobrança automático.

De forma diversa, o artigo 181, inciso XVII, do CTB tipifica como infração de trânsito o estacionamento de veículos em desacordo com as condições regulamentadas pela sinalização (placa de estacionamento regulamentado), sendo o não pagamento da tarifa de estacionamento rotativo pago apenas uma das situações que configuram essa conduta infracional. No entanto, além deste artigo ser genérico a vários descumprimentos da regulamentação de estacionamento, mesmo a infração de zona azul também ocorre em outras circunstâncias, como estacionar fora da posição correta, utilizar vagas destinadas a tipos específicos de veículos (como motocicletas ocupando vagas de carros) ou exceder o tempo permitido pela regulamentação local.

Quanto ao pagamento da tarifa, uma questão crucial a ser analisada é que não há regulamentação padronizada acerca de como deve ocorrer a cobrança, se no momento do estacionamento, durante o período de utilização da vaga ou, até mesmo, por um prazo após a retirada do veículo. Como se trata de um serviço público de responsabilidade do órgão municipal de trânsito, nos termos do artigo 24, inciso X, do CTB, cabe a este estabelecer os critérios a serem atendidos em cada localidade.

Assim, a infração pelo não pagamento da tarifa de zona azul pode não ocorrer de imediato, no momento do estacionamento do veículo, se adotada a tarifa posterior. Muitos municípios adotam esta modalidade de pagamento, denominando-a de **tarifa de pós-utilização**, permitindo que o usuário pague a tarifa após o uso da vaga, dentro de um prazo estabelecido. Somente após o decurso desse prazo, caso o pagamento não seja efetuado, a infração é configurada. Esta sistemática, de certa forma, se assemelha ao regime de pedágio no sistema de livre passagem, onde o usuário pode regularizar o pagamento em até quinze dias após o trânsito pela via, como previsto na Resolução n. 984/22.

3. Ato administrativo complexo e presunção de legitimidade

Tanto a autuação pelo não pagamento de tarifa de pedágio viário quanto de zona azul envolvem um **ato administrativo complexo**, conforme conceituado por vários doutrinadores de Direito administrativo, os quais reconhecem, no conceito de ato administrativo, as ações praticadas por concessionárias de serviços públicos, por atuarem em nome do Estado, como se verifica nas lições dos eminentes autores José Cretella Junior, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Diogenes Gasparini:

*"Ato administrativo é toda medida editada pelo Estado, por meio de seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por **qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder delegada pelo Estado**, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa" (grifo nosso).¹*

*"Ato administrativo é a declaração do Estado **ou de quem o represente**, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário" (grifo nosso).²*

*"Ato administrativo é toda prescrição unilateral, juízo ou conhecimento, predisposta à produção de efeitos jurídicos, expedida pelo Estado **ou por quem lhe faça as vezes**, no exercício de suas prerrogativas e como parte interessada numa relação, estabelecida na conformidade ou na compatibilidade da lei, sob o fundamento de cumprir finalidades assinaladas no sistema normativo, sindicável pelo Judiciário" (grifo nosso).³*

No caso em estudo, o controle do sistema de estacionamento rotativo configura, conforme a doutrina de Direito administrativo, um **ato administrativo complexo**, que, nos dizeres do ilustre Caio Tácito, são "aqueles cuja formação exige mais de uma manifestação de vontade, sucessivamente emitida pela Administração, através de autoridades ou órgãos diversos, para que se considerem perfeitos e acabados". Segundo ainda citado autor, "o conceito do ato complexo é usual em Direito Administrativo, como aquele em que 'várias vontades individuais se somam e se manifestam numa declaração única', conforme a lição de Seabra Fagundes" e "no ato complexo há 'o concurso de vontades para um determinado fim, a conjugação de vontades que se completam e que não subsistem nem produzem efeitos isoladamente' (Temístocles Cavalcanti), porque o ato 'só se aperfeiçoa pelas manifestações de vontade convergentes de várias autoridades' (Vitor Nunes Leal)".⁴

No caso em questão, a coleta de informações por parte da concessionária de serviço público (como o não pagamento da tarifa) é seguida pela lavratura do auto de infração e consequente imposição de sanções pela autoridade de trânsito competente, caracterizando o **ato administrativo complexo**. Não se trata de fiscalização de trânsito pela concessionária, esta indelegável, por demandar o exercício do poder de polícia, que não pode ser transferido a particulares. O que temos, na verdade, é uma junção do **monitoramento** da concessionária com a **fiscalização** estatal.

¹ JUNIOR, José Cretella. *Curso de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 11ª e., 2002, pág. 193.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, São Paulo, Ed. Atlas, 19ª e., 2006, pg. 207.

³ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, São Paulo, Ed. Saraiva, 10ª e., 2005, pág. 60.

⁴ TÁCITO Caio. *Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres)*, R. Janeiro, Ed. Renovar, 1ª e., pág. 303 e ss.

Aliás, o **monitoramento** da concessionária é essencial para a prestação do serviço adequado, exigência da concessão realizada, conforme artigo 6º da Lei n. 8.987/95: *"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"*. Este controle, além de garantir o pleno atendimento às condições contratuais estabelecidas, é essencial para se manter o equilíbrio econômico-financeiro da licitação realizada.

Quando o órgão público decide licitar a prestação do serviço público, transferindo sua execução à iniciativa privada, deve, evidentemente, confiar nas informações prestadas pela concessionária, o que se fundamenta, inclusive, na concepção de **ato administrativo**, como explicado acima. Se a **cobrança da tarifa** é feita pela concessionária, somente ela é que detém a informação necessária acerca daqueles que não efetuaram o pagamento e, conseqüentemente, incidiram nas infrações de trânsito ora tratadas.

A doutrina administrativa reforça que as informações fornecidas pela concessionária, no contexto de um **ato administrativo complexo**, gozam de presunção de legitimidade e veracidade, atributos inerentes a todos os atos administrativos, conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"... 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.

A presunção de veracidade diz respeito aos fatos; em decorrência desse atributo, presumem-se verdadeiros os fatos alegados pela Administração. Assim ocorre com relação às certidões, atestados, declarações, informações por ela fornecidos, todos dotados de fé pública".⁵

Assim, os dados fornecidos pela concessionária sobre o **não pagamento da tarifa** devem ser considerados **válidos para a autuação**.

4. Validade das informações da concessionária e Enunciados do Conselho Estadual de Trânsito de São Paulo

A Deliberação do CETRAN/SP n. 04/24 ratifica e aprova o ementário de Enunciados, dos quais destacamos os Enunciados 8 e 11:

Enunciado 8. *É considerado inválido o auto de infração lavrado com base nas informações de terceiros, por meio de "aviso de irregularidade" ou equivalente, sem a comprovação in loco, do agente de trânsito ou agente da autoridade de trânsito, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do artigo 280 do CTB.*

Enunciado 11. *Nos recursos de multa de trânsito por não pagamento do pedágio (artigo 209-A do CTB), eventual alegação de erro na leitura do dispositivo eletrônico de cobrança automático (TAG), em regra, deve ser comprovada com*

⁵ DI PIETRO Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, São Paulo, Ed. Atlas, 19ª e., 2006, pág. 209.

declaração da responsável pela cobrança (Concessionária ou empresa privada responsável pela instalação e operação do equipamento).

A validade das informações da concessionária de serviço público, como integrantes de um **ato administrativo complexo**, está, de certa forma, respaldada pelo Enunciado 11, que reconhece a legitimidade da declaração fornecida pela concessionária no contexto da evasão de pedágio.

O enunciado estabelece que, nos recursos relativos a multas por não pagamento de pedágio, qualquer alegação de erro na leitura do dispositivo eletrônico (TAG) deve ser comprovada pela concessionária responsável pela instalação e operação do equipamento (admitindo-se, até mesmo o esclarecimento por parte da empresa privada). Se a informação da concessionária serve para esclarecer um **erro na leitura**, por que não seria igualmente válida para noticiar o **não pagamento da tarifa** devida?

O Enunciado 8, por sua vez, estabelece que é inválido o auto de infração lavrado com base nas informações de terceiros, sem a comprovação *in loco* por agente de trânsito, havendo a necessidade, em meu entender, de reinterpretar esse enunciado à luz da prática atual de cobrança de tarifas, especialmente no caso de tarifa de pós-utilização em estacionamentos rotativos. O ideal seria que, em vez de um "aviso de irregularidade", o usuário recebesse um "aviso para pagamento de tarifa", para não dar a falsa impressão de que a irregularidade já aconteceu e, portanto, a infração já estaria configurada; se o órgão de trânsito admite o pagamento posterior ao estacionamento, não se trata de irregularidade, mas o condutor deve ser informado sobre a necessidade de adimplemento da tarifa conforme as regras em vigor naquele município.

Neste sentido, e considerando todo o descrito acerca do ato administrativo complexo, como o que ocorre em sistemas de concessão, a validade das informações fornecidas pela concessionária não pode ser descartada. Tais informações não são "de terceiros", mas parte do processo administrativo legítimo que envolve a prestação de serviço público delegado. Portanto, é necessário reconsiderar a aplicabilidade do Enunciado 8, em favor da validade dos dados fornecidos pelas concessionárias.

III – CONCLUSÃO

Conforme exposto, tanto a infração de não pagamento de tarifa de pedágio (art. 209-A do CTB) quanto a infração pelo não pagamento da tarifa de zona azul (art. 181, XVII do CTB) envolvem a inadimplência em relação a um serviço público delegado à concessionária. Ambas as situações configuram infrações de trânsito, e sua comprovação pode ser validamente realizada com base nas informações fornecidas pelas concessionárias, dada a natureza do ato administrativo complexo. A presunção de legitimidade dessas informações, conforme reconhecido pelo Enunciado 11 do CETRAN-SP, reforça que as concessionárias não são "terceiros", mas agentes diretos na operação do serviço público, cujas informações podem ser usadas para autuação.

Além disso, no contexto do estacionamento rotativo pago, a tarifa de pós-utilização representa uma alternativa legítima que permite efetuar o pagamento devido, antes da configuração da infração. A reinterpretação do Enunciado 8 é necessária para

adequar a prática à realidade atual, em que o aviso de cobrança precede a autuação, evitando assim penalidades desnecessárias aos usuários que desejem pagar a tarifa.

IV – RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se a edição de uma Deliberação por parte do CETRAN-SP que reconheça as conclusões apontadas neste parecer, confirmando a validade das informações fornecidas pelas concessionárias de serviço público, tanto para a configuração da infração pelo não pagamento de tarifas de pedágio (art. 209-A do CTB) quanto de estacionamento rotativo pago (art. 181, XVII do CTB).

A Deliberação deve explicitar que tais informações podem ser usadas para autuação, em conformidade com os requisitos do ato administrativo complexo e a presunção de legitimidade desses dados, bem como revisar o Enunciado 8 deste Colegiado, de modo a torná-lo coerente com a possibilidade de tarifa de pós-utilização em estacionamentos rotativos, deixando claro que o "aviso de irregularidade" pode ser substituído por um aviso de cobrança, que possibilite ao usuário pagar a tarifa dentro de um prazo regulamentado, antes da configuração da infração.

Essas recomendações visam assegurar maior clareza e coerência no processo de autuação, com alinhamento às práticas modernas de cobrança de tarifas e à jurisprudência consolidada sobre a matéria.

É o parecer que submeto aos diletos pares deste Conselho, juntamente com a minuta de Deliberação, para análise e votação. E, se aprovado, sugiro encaminhamento à Secretaria Nacional de Trânsito, para conhecimento.

São Paulo, 24 de setembro de 2024.

Julyver Modesto de Araujo
Conselheiro - CETRAN/SP