



**JOYCE APARECIDA TEIXEIRA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR  
DANOS EM VEÍCULOS AUTOMOTORES  
ESTACIONADOS NA ZONA AZUL**

**LAVRAS-MG  
2017**

**JOYCE APARECIDA TEIXEIRA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS EM VEÍCULOS  
AUTOMOTORES ESTACIONADOS NA ZONA AZUL**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Profa.Dra. Isabela Dias Neves

Orientadora

**LAVRAS-MG**

**2017**

**JOYCE APARECIDA TEIXEIRA**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR FURTOS EM VEÍCULOS  
AUTOMOTORES ESTACIONADOS NA ZONA AZUL.**

**THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR FURTOS IN AUTOMOTIVE  
VEHICLES PARKED IN THE BLUE ZONE.**

Monografia apresentada à Universidade  
Federal de Lavras, como parte das exigências  
do Curso de Administração Pública, para a  
obtenção do título de Bacharel.

Profa. Dra. Isabela Dias Neves  
Orientadora

**LAVRAS-MG  
2017**

À minha família, especialmente aos meus que me ensinaram a importância da  
dedicação e da simplicidade.  
Dedico

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, que guiou meus passos desde o começo, agradeço por sempre demonstrar que nada passa despercebido aos seus olhos e que a perseverança é o melhor caminho, ofereço minha eterna gratidão e peço bênçãos para a próxima jornada.

À minha família, pai, mãe e irmãos, pelo constante incentivo, por sempre me apoiarem, pela paciência nos momentos de estresse pelas palavras de quando pensei em desistir.

Aos novos amigos que conquistei nesses anos de dedicação, agradeço pelo auxílio nas dificuldades e pelos momentos de diversão.

Aos velhos amigos, agradeço a compreensão pela ausência nos momentos de estudo.

Aos professores, fica o eterno agradecimento pelos conhecimentos passados, pela disponibilidade nos momentos de dúvida e pela compreensão nas dificuldades.

A minha querida orientadora, pela paciência, disponibilidade e carinho.

“Sonho que se sonha só é só um sonho só, mas sonho que se sonha junto é realidade.” Raul Seixas.

## RESUMO

O objetivo principal do presente trabalho é posicionar sobre a responsabilidade ou não do Estado por danos em veículos automotores estacionados na Zona Azul, partindo-se do pressuposto de que o Estado é sujeito de direitos e deveres. Visto que o tema é bastante atual e controverso, pois ainda não há um consenso em torno do assunto, o trabalho visa oportunizar essa discussão. Portanto, utiliza o estudo de legislações, doutrinas e jurisprudências sobre a matéria. Com o intuito de atingir ao objetivo proposto, inicialmente trata-se sobre o conceito do surgimento do Estado e suas evoluções; na sequência elucida-se acerca da responsabilidade civil, seu histórico, definições e pressupostos, para então adentrar na questão da Zona Azul e a possível responsabilidade do Estado. Executou-se, por fim, a apresentação de decisões judiciais sobre o assunto para conclusão do tema abordado. Avalia-se que o estudo permitiu a ampliação do conhecimento teórico sobre o tema, viabilizando a análise acerca do objetivo dos estacionamentos rotativos e a responsabilidade do Estado nesse sentido. Espera-se que o trabalho possa prover subsídios à proposição de novos estudos, com o enfoque no esclarecimento da obrigação legal que é imposta ao Estado em relação a terceiros.

**Palavras-chave:** Responsabilidade do Estado. Responsabilidade Civil. Zona azul.

## **ABSTRACT**

The main objective of the present work is to position on the responsibility or not of the State for damages in automotive vehicles stationed in the Blue Zone, starting from the assumption that the State is subject of rights and duties. Since the topic is quite current and controversial, since there is still no consensus on the subject, the paper aims to facilitate this discussion. Therefore, it uses the study of laws, doctrines and jurisprudence on the matter. In order to reach the proposed objective, it is initially about the concept of the emergence of the State and its evolutions; in the sequence elucidates about the civil responsibility, its history, definitions and assumptions, then to enter into the question of the Blue Zone and the possible responsibility of the State. Finally, the presentation of judicial decisions on the subject was made to conclude the topic discussed. It is evaluated that the study allowed the expansion of theoretical knowledge on the subject, making possible the analysis about the purpose of the rotating parking lots and the responsibility of the State in this sense. It is hoped that the work may provide subsidies for proposing new studies, with a focus on clarifying the legal obligation imposed on the State in relation to third parties.

**Keywords:** State responsibility. Civil responsibility. Blue zone.

## **LISTA DE SIGLAS**

CC Código Civil

CDC Código de Defesa do Consumidor

CF Constituição Federal

CTB Código de Trânsito Brasileiro

CTN Código Tributário Nacional

RC Responsabilidade civil

ZA Zona Azul

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	11
1.1 Objetivo geral	13
1.2 Objetivos específicos	13
1.3 Justificativa	14
<b>2 Breves considerações acerca da noção de estado e sociedade</b>	14
2.1 O Estado Liberal, Social e Democrático	16
2.2 União, Estado e Município	20
2.3 Responsabilidade civil	22
2.3.1. Histórico e definição	23
2.3.2 Responsabilidade civil subjetiva e objetiva	25
2.3.3 Pressupostos	27
2.3.3.1 Ação ou omissão	27
2.3.3.2 Dano	28
2.3.3.3 Nexo Causal	29
2.3.3.4 Culpa	30
2.4 Responsabilidade civil do Estado	31
2.5 A Zona Azul e a sua natureza jurídica	33
<b>3. Argumentos sobre da responsabilidade do Estado: jurisprudências</b>	34
<b>4. Posicionamento</b>	36
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	37
REFERÊNCIAS	38

## 1. INTRODUÇÃO

Com o crescente número de veículos nas cidades, a demanda por estacionamentos tem aumentado, enquanto os veículos tem se tornado essencial para o normal funcionamento das atividades fundamentais. Cada vez mais, portanto, os automóveis tornam-se parte da vida do ser humano, porém são frequentes os contratempos em relação a estes. Diante disso, muitos Municípios vêm adotando estacionamentos rotativos, mais conhecidos como “Zona Azul” ou “Área Azul”.

A ideia da Área Azul ou simplesmente estacionamento pago em via pública, surgiu da necessidade de se regulamentar a permanência em vagas de alta densidade comercial, como os centros das cidades e bairros de maior concentração de comércios e repartições públicas. Esses estacionamentos trata-se de um serviço público instituído por Órgão da Gestão Pública, entidades do executivo que cuidam do trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição, em locais de sua propriedade, onde atribuem às empresas privadas o direito de cobrar valor pecuniário para que se possa estacionar seu veículo naquele local, por meio da chamada concessão (LIMA, 2013).

Concessão e permissão são modalidades indiretas de prestação de serviços. A concessão de serviço público é uma forma de delegação. O Poder Público, titular do serviço, entrega a uma pessoa jurídica a execução de determinado serviço (OLIVEIRA, 2006). A concessão de serviços públicos está prevista no art. 175 da Constituição Federal de 88 (CF/88).

Convém ressaltar o texto constitucional que trata da matéria:

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. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de

manter serviço adequado (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A concessão deve, obrigatoriamente, ser precedida de lei que autorize a sua instituição e procedimento licitatório na modalidade concorrência pública, previsto na Lei 8666/93 e é preponderância do interesse público (OLIVEIRA, 2016).

Concessão, de acordo com de Mello (1998), é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceite prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público. Cabe salientar que a concessão tem natureza contratual, ou seja, um acordo de vontades entre as partes.

No que tange a permissão é um ato administrativo discricionário e precário mediante o qual é consentida ao particular alguma conduta em que exista interesse predominante da coletividade (OLIVEIRA, 2016).

Di Pietro (2003) esclarece: “é, tradicionalmente, considerada ato unilateral, discricionário e precário, pelo qual o Poder Público transfere a outrem a execução de um serviço público, para que o exerça em seu próprio nome e por sua conta e risco, mediante tarifa paga pelo usuário”. Ao contrário da concessão, a permissão não possui um prazo definido.

A implementação da Zona Azul, objetiva democratizar o espaço público, visto que não seria justo que poucas pessoas fizessem uso longo e contínuo das vagas de estacionamento na cidade, tomando de outros cidadãos o direito ao uso. Entende-se que a cobrança estimula a rotatividade das vagas, fazendo com que os usuários utilizem do estacionamento apenas nos momentos em que necessitarem, e posteriormente disponibilize a vaga a outro (LIMA, 2013).

O Código Tributário Nacional (CTN) - é a Lei norteadora, no Brasil, da aplicabilidade dos tributos, extensão, alcance, limites, direitos e deveres dos

contribuintes, atuação dos agentes fiscalizadores e demais normas tributárias (DA SILVA, 2001).

Nesse sentido, segue abaixo artigo importante do CTN que trata sobre a cobrança de taxas:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (BRASIL, 2010, p. 71-72).

Diante disto, faz-se necessário o estudo da responsabilidade civil, que segundo YUSSEF (2012) trata-se da obrigação legal do Estado, de ressarcir danos causados a terceiros por suas atividades. Logo, há uma discussão acerca da responsabilidade do Estado a danos causados aos veículos estacionados na ZA. Contudo, por se tratar de uma concessão, seria do Estado a responsabilidade por danos em automóveis nestes estacionamentos?

Sendo assim, este estudo pretende conduzir-se a respeito desse debate. O trabalho será pautado em um estudo bibliográfico, utilizando-se de periódicos, livros, documentos monográficos, jurisprudências, dentre outros. Portanto, pergunta-se: O Estado deve ser responsabilizado por danos causados em veículos automotores em estacionamentos da Área Azul?

### **1.1. Objetivo Geral**

Posicionar sobre a possibilidade ou não de responsabilização do Município na ocorrência de danos de veículos automotores estacionados em área de Zona Azul.

### **1.2. Objetivos Específicos**

- Ressaltar as implicações trazidas pela evolução do Estado;
- Compreender o conceito de responsabilidade civil;

- Estudar o regulamento da responsabilidade civil do Estado;
- Discorrer sobre os pressupostos da responsabilidade civil;
- Analisar os parâmetros do serviço da Zona Azul;
- Listar jurisprudências sobre o tema.

### **1.3. Justificativa**

Este estudo justifica-se pela atualidade e grande controvérsia acerca de responsabilizar o Poder Público por danos causados em veículos estacionados em área de Zona Azul. Por se tratar de uma temática atual, faz-se necessária a exposição de explicações teóricas acerca do tema, para melhor entendimento da sociedade em relação a responsabilidade civil do Estado. De um modo prático, conscientizar a população implica na diminuição de processos e conseqüentemente morosidade em relação a estes. Optando o Poder Público Municipal pelo uso dos estacionamentos rotativos em via pública, de uso comum da população, busca-se analisar a possibilidade, ou não, da participação municipal em danos ocorridos nos locais de "Zona Azul".

## **2.BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NOÇÃO DE ESTADO E SOCIEDADE**

Existem várias possibilidades de conceituar o Estado, até mesmo a partir do estudo de suas evoluções e regressões. Para se construir o conceito de Estado, é necessário considerar as mudanças no seu processo histórico com uma reflexão sobre seus conceitos clássicos (SOARES, 2004).

No que tange a denominação de Estado, valiosos os ensinamento de Dallari:

A denominação Estado (do latim status estar firme), no sentido de situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em "O Príncipe" de MAQUIAVEL, escrito em 1513, e passou a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente. Segundo ele o Estado, designando uma sociedade política, só aparece no século XVI (1998, p. 22).

Segundo o mesmo autor, o conceito de Estado pode ser resumido em três concepções:

1. O Estado e a sociedade teriam existido sempre.

A primeira concepção, parte do entendimento de que o Estado assim como a sociedade sempre existiu, uma vez que desde que o homem vive na terra, este sempre se encontrou integrado a uma organização social, dotada de poder e, com autoridade que determinaria o comportamento de todo o grupo.

2. A sociedade humana existiu sem o Estado.

Em outras palavras, surgiram primeiro, demandas por parte da sociedade, para que com o passar dos tempos o Estado surgisse para atender essas necessidades. Assim, o Estado surge depois da sociedade e, não junto com ela como a primeira ideia, sendo este o entendimento da maioria dos autores.

3. O Estado “como sociedade política dotada de certas características bem definidas”.

O conceito de Estado não é geral válido para todos os tempos, mas histórico concreto, que surge quando nasce a ideia e a prática de soberania. Sendo assim, o surgimento do Estado evidencia duas indagações: a época de seu aparecimento e os motivos que determinaram e determinam seu surgimento (DALLARI, 1998, p. 22).

Weber apresenta o Estado como uma “forma social não individualizável, ou seja, não como um ente e sim como um feixe de ações protagonizadas por indivíduo” (1999, p. 9). No seguinte parágrafo, explica:

Para outros fins e conhecimento (por exemplo, jurídicos) ou de finalidade práticas, por outro lado, pode ser conveniente e mesmo inevitável tratar de determinadas formações sociais (“Estado”, “cooperativa”, “sociedade por ações”, “fundação”) como se fossem indivíduos (por exemplo, como detentores de direitos e deveres ou como agentes em ações juridicamente relevantes). Para a interpretação compreensível das ações pela Sociologia, ao contrário, essas formações nada mais são do que desenvolvimentos e concatenações e ações específicas de pessoas individuais, pois só estas são portadoras compreensíveis para nós de ações orientadas por um sentido (WEBER, 1999, p. 9).

Já Azambuja (1997) trata o Estado como uma sociedade natural, no sentido de que decorre naturalmente do fato de os homens viverem necessariamente em sociedade e aspirarem realizar o bem geral que lhes é próprio, isto é, o bem comum.

Partindo para as considerações acerca da sociedade têm-se duas ideias que explicam sua origem: a teoria da sociedade natural e a teoria contratualista. No que se refere a sociedade natural, argumenta nos seguintes termos: “O homem é um ser social por natureza. Assim, não seria as necessidades materiais o motivo da vida em sociedade, havendo, independente dela, uma disposição natural dos homens para a vida associativa”. Por outro lado, a teoria contratualista trata que a sociedade é tão somente o produto de um acordo de vontades, um contrato hipotético celebrado entre os homens, em que estes transferem mutuamente direitos, que são cumpridos por temor ao castigo imposto pelas normas (DALLARI, 1998).

## **2.1. O ESTADO LIBERAL, SOCIAL E DEMOCRÁTICO**

Antes do Estado Liberal, havia um Estado em que tinha como questão principal a separação da esfera pública e privada, o qual era autoritário patrimonial. Ressalta ainda, que com o intuito de intervir nessa separação imposta por esse Estado absolutista, ocorrem revoluções constitucionais, como exemplo a Revolução Francesa, que tinha como objetivo a igualdade jurídica, na qual o rei deveria respeitar a constituição. Pediam também o fim do absolutismo e a ascensão da burguesia no poder. Assim deu origem ao Estado Liberal (BRESSER, 2002).

Ressalta-se que só se pode falar de um novo estado comparando-o a um antigo:

O estado começou autoritário e patrimonial nos séculos XVI e XVII: foi o estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o estado se torna liberal e burocrático: o estado liberal estabeleceu o império da lei ou o estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam. (Segundo qual liberal, passou a significar ‘progressista’, quase social-democrático). No século XX, o estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social democrático (ou estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial (BRESSER, 2002, p.4).

O Estado Liberal conseguiu subjugar o autoritarismo, separando-o em poderes: executivo, legislativo e judiciário.

O Estado Liberal de Direito apresenta-se caracterizado pelo conteúdo liberal de sua legalidade, onde há o privilegiamento das liberdades negativas, através de uma regulação restritiva da atividade estatal. A lei, como instrumento da legalidade, caracteriza-se como uma ordem geral e abstrata, regulando a ação social através do não-impedimento de seu livre desenvolvimento; seu instrumento básico é a coerção através da sanção das condutas contrárias. O ator característico é o indivíduo (STRECK E MORAIS, 2006, p. 102).

Com o passar dos tempos e com a crescente necessidade de relações sociais, o Estado Liberal dá origem ao Estado Social (CASTRO, 2007). No que tange ao Estado Social, Silva explica no seguinte trecho:

Apesar de algumas mudanças quanto a postura do Estado, o capitalismo continuava a crescer e com o agravante da Revolução Industrial a situação da classe trabalhadora se agravava mais. Além do excesso de burocracia que ainda persistia e colaborava para o absentismo do Estado de forma mais ativa no social. Esse amontoado de situações fez com que os trabalhadores se organizassem contra a precariedade que estavam a vivenciar, ocasionando dessa forma a ruptura do Estado Liberal e a criação de fato do Estado Social (SILVA, 1999, p. 119).

O Estado social apresenta a questão da igualdade de oportunidades, conforme descrito abaixo:

O moderno Estado Social não abandonou as conquistas do Estado Liberal diante do arbítrio que motivou a Revolução Francesa. Neste sentido pode-se falar em um Estado Social de Direito como uma segunda fase do constitucionalismo moderno, que incorpora a primeira e a ela adiciona um componente social. Dentro desse esquema, o cerne da questão é articular os direitos e liberdades individuais com os direitos sociais, de modo a “articular igualdade ‘jurídica’ (à partida) com igualdade social (à chegada) e segurança jurídica com segurança social” (MIRANDA, 1997, p. 96).

Streck e Morais sustentam que “a atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação do *status quo*, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico prolectivo de manutenção do espaço vital da humanidade” (2006, p. 104).

Quanto ao Estado de Bem-estar, outra denominação ao Estado Social, importante transcrever:

Ampliam-se os direitos subjetivos materiais, exigindo um compromisso dos governantes em relação aos governados, com vistas a lhes proporcionar, dentre outros, direito a educação, saúde e trabalho, que se situam no plano do ter, diferentemente dos direitos assegurados pelo liberalismo, que se estabelecem no plano do ser. E o Estado de Bem-Estar busca implementar a seguinte premissa lógica: “é preciso ter para ser” (LA BRADBURY, 2006, p. 6)

O Estado social ensaiou uma resposta para a questão dos direitos sociais e para o problema da igualdade de oportunidades, mas revelou-se ineficiente em um mundo em que a eficiência econômica se torna cada vez mais premente (BRESSER, 2001).

Como evolução e buscando solucionar os problemas apresentados, tem-se a adoção de um Estado Democrático de Direito pelo texto constitucional, trazendo uma inovada forma de gestão: a administração pública gerencial. La Bradbury elucida que “O Estado Democrático de Direito surge como uma tentativa de corrigir algumas falhas presentes no Estado Social. Lapsos estes como a não garantia da justiça social e a não efetivação da participação democrática do povo no processo político” (2006, p.10).

A Constituição Federal no próprio art. 1º adota o paradigma de Estado Democrático, ao estabelecer que “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 (...)”.

Quanto à relação de interdependência do Estado Liberal com o Democrático, Bobbio apresenta no seguinte trecho:

Estado Liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. “Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais” (1986, p. 20).

Sobre a relação do Estado social e o Estado Democrático, Silva argumenta:

A configuração do ‘Estado Democrático de Direito’ não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do ‘status quo’ (SILVA, 1999, p. 123).

A inovação trazida pelo conceito de Estado Democrático de Direito consiste precisamente em pautar sua atuação, segundo Canotilho pela “inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política” (2001, p. 459).

O Estado democrático de direito é um conceito que designa qualquer Estado que se aplica a garantir o respeito das liberdades civis, ou seja, o respeito pelos direitos humanos e pelas garantias fundamentais, através do estabelecimento de uma proteção jurídica. Em um estado de direito, as próprias autoridades políticas estão sujeitas ao respeito das regras de direito (SANTOS, 2011).

Bresser defende que “Desta evolução histórica dos tipos de Estado, pode se dizer que os problemas colocados pela forma anterior não foram resolvidos pela que a sucedeu, mas foram de certa forma, encarados, a fim de buscar possíveis soluções” (2001, p.4).

Abaixo, é apresentado o quadro conceitual das da evolução das formas de Estado ressaltando suas contribuições.

Formas de Estado	Tipo de regime	Contribuições
------------------	----------------	---------------

<b>Estado Liberal</b>	Burocrático	Supremacia da Constituição. Princípio da legalidade.
<b>Estado Social</b>	Burocrático	Ampliam-se os direitos subjetivos materiais.
<b>Estado Democrático</b>	Gerencial	Igualdade de oportunidades. Jurisdição.

O estudo sobre a evolução do Estado é de grande importância para se entender as manifestações jurídicas nos complexos normativos atuais. Essas transformações ocorridas ao decorrer do Estado relacionam-se diretamente com o engajamento social na mudança. Com o Estado Liberal, a discordante relação entre público e privado foi substituída pela total liberalidade do particular. Assim, esse período histórico se caracterizou pela prevalência do interesse privado sobre o público. O desagrado popular forçou a reformulação do Estado, principalmente no que se refere à satisfação das necessidades mais básicas do cidadão, fazendo com que o Estado passasse de Liberal para o chamado Estado Social. Nesse novo momento, o Estado torna-se principal personagem na atividade pública na realização das necessidades sociais. E por fim o Estado democrático que enfatizou a defesa da cidadania, da democracia, da dignidade da pessoa humana e da liberdade plena como meio de se efetivar o bem-estar social.

## **2.2 UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIO.**

Para se falar em responsabilidade civil do Estado, é importante conhecer a competência de cada ente federativo. O federalismo tem a ver com a união de esferas políticas distintas, podendo-se entender que federação seria a união de unidades públicas com autonomia política e constitucional (TRUG, 2000).

Foi a partir da Constituição de 1988 que houve uma descentralização da Federação do Estado, desconcentrando não só o poder, como também instituiu o

municipalismo, maior autonomia aos municípios, reconhecendo-os como entidades intraestaduais, desde que cumprindo aos princípios constitucionais (COSTA, 2010).

Sobre a temática, relevantes os ensinamentos abaixo:

O Estado federal brasileiro tem personalidade jurídica, sendo pessoa de direito internacional, unidade de nacionalidade, independentemente do estado de origem do cidadão brasileiro e de seu território. Ademais, possui um ordenamento jurídico, completo e próprio. Apesar da possibilidade de estabelecimento de limites para a organização dos estados, constitui-se numa sociedade de estados, de modo que estes devem participar do governo como um todo (FERREIRA FILHO, 1990, p. 49).

Para regulamentar a relação entre a União e os Estados, bem como a autonomia desses, descreve a doutrina:

A Constituição usa de um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual cruzam-se novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de espaços públicos de decisão (CURY, 2002, p. 3).

O artigo 18 do texto Constitucional elucidada a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal como entidades da estrutura federativa, sendo a autonomia dos estados o núcleo da característica federativa:

Art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Tendo em vista o princípio federativo, os Estados, bem como os Municípios, podem reger-se por constituições e leis próprias, conforme o art. 25, parágrafo 1º e o caput do art. 18 (BRASIL, 2004, p. 36 e 42).

Salienta-se sobre os Municípios que:

Os municípios são entidades de terceiro grau, mas integram os estados, de modo que a Federação se refere especificamente à

relação entre estados e União e não municípios e União, uma vez que eles são divisões interiores aos estados. Assim, se a União, por motivos excepcionais, intervir diretamente na gestão de um município, tal ação deverá ser compreendida como intervenção numa parte do Estado, não diretamente sobre um hipotético município independente (SILVA, 2003, p. 473).

Quando se estabelece as competências também se decide sobre as responsabilidades e os poderes nas relações entre União, Estados e Municípios. Conforme Silva (2003) e Ferreira Filho (1990) existe toda uma sistemática das competências, bem como uma técnica de atribuição das mesmas a cada instância governamental. Os juristas explicitam que, na Constituição Brasileira de 1988, se estruturou um sistema em que se combinariam as competências dos tipos exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, com vistas à manutenção do equilíbrio do poder que preserva o caráter federativo.

Na explicação de Silva (2003):

As competências são distribuídas segundo amplitude dos interesses, de modo que aquelas de caráter mais geral ficam a cargo da União, as de interesse regional a cargo dos estados, e as de interesse local a cargo dos municípios. Entretanto, essa classificação coloca um outro problema, que é o da objetivação do que se pode entender como interesse geral, regional e local (p. 476).

### **2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL**

Relevante nos dias de hoje em decorrência da evolução humana, assim como da ampliação de suas relações em um contexto de avanços tecnológicos e o modo de usá-los, a responsabilidade civil tem admitido uma maior valorização, pois surge um cenário de novos direitos na medida em que também com esses avanços, surgem novos prejuízos e com eles novos danos a serem reparados (SCHREIBER, 2007).

No que se refere ao tema ora proposto, a doutrina esclarece que:

A responsabilidade civil está completamente relacionada com o senso de justiça que sempre permeou a história do homem. Impera, também, o fato de que cada ação humana encontra-se intimamente envolvida com a questão da responsabilidade, independente se considerada a esfera jurídica ou não (DA SILVA, 2011, p. 11).

O Estado tal como as demais pessoas jurídicas é sujeito de direito e deveres. Assim, sempre que seus agentes violam bens juridicamente tutelados, quer no âmbito do poder executivo, quer do legislativo ou do judiciário, a este emerge a obrigação de reparar os prejuízos causados (BERNARDO, 2014).

### **2.3.1 Histórico e definição**

Para a melhor compreensão do tema da responsabilidade civil como um todo, é necessário retratar brevemente seu histórico, conforme se vê:

A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana (STOCO, 2007, p.114).

O dever de reparar o dano causado a alguém é conhecido pelo ser humano em civilizações anteriores à civilização romana, que tratavam do tema, como o código de Hamurabi, em 1550 AC, ou no código de Manu, na Índia, em que já havia uma ideia de punição àquele que causa o prejuízo a outrem através da atribuição de um sofrimento equivalente àquele que causou através da regra “olho por olho, dente por dente”, o qual não se cogitava da ocorrência ou não de culpa, o aspecto subjetivo da conduta do agente, sendo um sistema brutal e bárbaro, que não era adequado para se alcançar resultados concreto, pois a retribuição do mau pelo mau não recompunha nem o patrimônio da vítima nem atenuava o seu sofrimento (SANTOS, 2012).

Segundo Neto “As primeiras manifestações foram através de um componente da cultura das sociedades primordiais, a justiça privada. Essa se traduz em uma forma de se executar pessoalmente o direito visado e está intimamente ligada à vingança” (2000, p. 22).

Outros dois autores compartilham da mesma ideia:

A origem do instituto da responsabilidade civil parte do Direito Romano, e está calcada na concepção de vingança pessoal, sendo

uma forma por certo rudimentar, mas compreensível do ponto de vista humano como lídima reação pessoal contra o mal sofrido (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2003, p. 11).

Com o passar dos anos e ainda no direito romano observaram que era mais interessante para a vítima substituir a vingança pela composição privada, quando a vítima receberia a título de compensação um valor em dinheiro ou patrimônio (SANTOS, 2012). Esse princípio de que o patrimônio do devedor responde pelos seus débitos está hoje na Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002, parágrafo único (Código Civil):

Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 932 (BRASIL, 2002).

Sabe-se, porém, que a maior evolução do conceito da responsabilidade civil, ocorreu com o aparecimento da *Lex Aquilia*, que deu origem a denominação da responsabilidade civil delitual ou extracontratual, que é também chamada de responsabilidade aquiliana. Um marco na evolução histórica do dever civil se dá, com a edição da *Lex Aquilia*, cuja relevância foi tão grande que deu nome a nova definição da obrigação civil delitual ou extracontratual (GAGLIANO; PAMPLONA, 2003).

A responsabilidade civil é a obrigação legal no sentido deste ressarcir os danos causados a terceiros por atos lícitos ou ilícitos, omissivos ou comissivos por ele praticado em virtude de suas atividades (LOPES, 2002).

A partir de uma visão mais didática, a ideia de responsabilidade civil está relacionada à noção de não prejudicar outro. O compromisso pode ser definido como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar o dano causado a outrem em razão de sua ação ou omissão (SANTOS, 2002).

Segundo Rodrigues “a responsabilidade civil é a obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam” (2003, p.6).

### **2.3.2 Responsabilidade civil subjetiva e objetiva**

A responsabilidade civil pode ser classificada, de acordo com seu fundamento, em duas espécies, responsabilidade subjetiva e responsabilidade objetiva. A primeira ocorre com aferição de culpa, enquanto a segunda, sem aferição de culpa (DA SILVA, 2001).

Sobre o tema, segue trecho desenvolvido pela doutrina:

A responsabilidade civil pode ser classificada, de acordo com seu fundamento, em duas espécies, responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetiva. A primeira hipótese ocorre quando a responsabilidade funda-se no risco, enquanto a segunda, quando se justifica na culpa ou no dolo a realização da conduta censurada (ARAÚJO JUNIOR, 2014. p.3).

Esclarece Gonçalves que a responsabilidade subjetiva se esteia na ideia de culpa, a prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável (2009, p.35). É necessário lembrar, ainda, que o Código Civil vigente adota a teoria clássica, a da responsabilidade subjetiva (DA SILVA, 2003).

Desse modo menciona Keich e Falavigna “o princípio é de que o agente responde por culpa [...] deve-se apurar a ocorrência da falta de diligência ou de cuidado” (2005, p.43).

A responsabilidade subjetiva de acordo com Diniz “é a violação de um dever jurídico, imputável a alguém, em decorrência de fato intencional ou de omissão de diligência ou cautela” (2010, p.52).

Já a responsabilidade objetiva pode ser compreendida nas palavras de Braga Netto:

A responsabilidade objetiva, a seu turno, tem pressupostos diversos da responsabilidade subjetiva, pois prescinde da culpa para existir. Surgiu, historicamente, da necessidade – na Europa do século XIX, particularmente na França – de não deixar certos danos,

socialmente perversos, sem reparação. Com o advento da industrialização, e o conseqüente incremento das máquinas, cresceu o número de acidentes vitimando trabalhadores. Esses casos, se encarados sob o prisma tradicional, resultavam em ações frustradas, pois as vítimas não conseguiam provar a culpa do dono das máquinas (2008, p.74).

De um modo mais prático Diniz explana acerca da responsabilidade objetiva:

O agente deverá ressarcir o prejuízo causado, mesmo que isento de culpa, porque sua responsabilidade é imposta por lei independentemente de culpa e mesmo sem necessidade de apelo ao recurso de presunção. O dever ressarcitório, estabelecido por lei, ocorre sempre que se positivar a autoria de um fato lesivo, sem necessidade de se indagar se contrariou ou não norma predeterminada, ou melhor, se houve ou não um erro de conduta. Com a apuração do dano, o ofensor ou seu proponente deverá indenizá-lo. Mas, como não há que se falar em imputabilidade da conduta, tal responsabilidade só terá cabimento nos casos expressamente previstos em lei. A responsabilidade objetiva fundase num princípio de equidade, existente desde o direito romano: aquele que lucra com uma situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes (*ubiemolumentum, ibionus; ubicommoda, ibiincommoda*) (2010, p.52).

Dessa forma, pode se observar que existe uma ligação próxima entre a responsabilidade objetiva e a teoria do risco, que foi criada ao fim do século XIX, justamente para fundamentar a citada responsabilidade. De acordo com essa teoria, aquele que exerce atividade perigosa deve assumir o risco, responsabilizando-se pelo possível dano que dela decorra (DA SILVA, 2003).

Assim elucida Cavalieri sobre a teoria do risco “todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa” (2003, p. 145).

Sobre a responsabilidade objetiva, conclui:

É uma aptidão de que é dotado o sujeito, quando se confere sua sanabilidade e condições pessoais e espirituais, ou seja, se está apto ou não para cometer atos ilícitos e suportar suas conseqüências. Assim, todos os atos livres e conscientes praticados por uma pessoa são a ela imputáveis (GUIMARÃES, 1999, p. 185).

### 2.3.3. Pressupostos

Um dos dispositivos que embasa a responsabilidade civil no Brasil é o artigo 186 do Código Civil de 2002, que determina: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”.

Faz-se, portanto, fundamental, para configurar a responsabilidade civil, a existência de quatro pressupostos essenciais, ação ou omissão, dano, nexa causal e culpa (BRAGA NETTO, 2008).

#### 2.3.3.1 Ação (comissão) ou omissão

De acordo com o Código Civil brasileiro “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”(2009, p. 254).

Cavaliere Filho, ao comentar o artigo retromencionado, esclarece que “desse modo para configurar a responsabilização deve haver certa “ação ou omissão” do agente ou de algo/alguém que por ele tenha que responder” (2003, p. 42). E completa aduzindo:

Entende-se, pois, por conduta o comportamento humano voluntário que se exterioriza através de uma ação ou omissão, produzindo consequências jurídicas. A ação ou omissão é o aspecto físico, objetivo, da conduta, sendo a vontade o seu aspecto psicológico, ou subjetivo (CAVALIERI FILHO, 2003, p. 42-43).

Em outras palavras, observa-se que para que um ato ilícito tenha a responsabilidade civil como consequência deve:

A ação ou omissão do agente, investindo contra alguém, ou deixando de atuar, ferindo seu direito ou patrimônio. Opera-se por ato próprio essa ação, com a atuação direta do agente, que ataca uma pessoa, ou destrói seus bens, ou investe contra sua honra, ou descumpra uma obrigação de proteção; ou por ato de terceiros, como nos danos causados pelos filhos, pelos tutelados e curatelados, pelos empregados, pelos hóspedes, pelos educandos, ficando responsáveis os pais, o tutor ou curador, o empregador, o hoteleiro, o educador; ou pelo fato dos bens ou coisas que se encontram na guarda poder de uma pessoa, e, assim, pelos

prejuízos provocados pelos animais, pelos veículos, pela máquina (RIZZARDO, 2009, p. 36).

Assim, entende-se que conduta seria um comportamento humano controlável pela vontade do agente, quando de sua conduta, comissiva ou omissiva, voluntária e imputável (LOPES, 2013).

### **2.3.3.2 Dano**

No que tange ao dano, elucida a doutrina que “É de direito comum o princípio segundo o qual o dano insere-se como pressuposto da responsabilidade civil, contratual ou extracontratual” (CAHALI, 2012, P. 65).

Ainda sobre o mesmo tema, convém transcrever trechos da doutrina:

A palavra dano é derivada do latim *damnum* e quer dizer, num sentido amplo, o prejuízo experimentado por uma pessoa no seu patrimônio material ou moral. [...] O dano decorre, inexoravelmente, de fato ou de outrem, que pode estar relacionado, ou não, com a vítima. [...] O dano, em regra, é indenizável, mas, para tanto, é preciso que se demonstre a diminuição patrimonial ou a ofensa a bem juridicamente protegido, e que haja um liame entre o prejuízo experimentado e o ato ou a omissão do agente (QUEIROGA, 2000, p.37)

Diante disto observa Diniz “Não pode haver responsabilidade civil sem dano, que deve ser certo, a um bem ou interesse jurídico, sendo necessária a prova real e concreta dessa lesão” (2010, p. 38).

O Código Civil, conforme já mencionado, traz em seu artigo 186 “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (2002, p. 165). Verifica-se então que não há responsabilidade causada sem que seja acompanhada de dano.

Já a Constituição Federal em seu artigo 5º que trata dos direitos e garantias fundamentais, enuncia no inciso V “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”.

Nesse sentido, o dano moral é definido pela maioria da doutrina como o dano que lesiona exclusivamente os sentimentos pessoais da vítima. Explana:

Qualquer sofrimento humano que não é causado por uma perda pecuniária e abrange todo o atentado à sua segurança e tranqüilidade, ao seu amor-próprio estético, à integridade de sua inteligência, à suas afeições, etc (PEREIRA, 1998, p. 54).

Concluindo nas palavras de Cavalieri Filho:

Com efeito, o ressarcimento do dano moral não tende à restitio in integrum do dano causado, tendo mais uma genérica função satisfatória, com a qual se procura um bem que recompense, de certo modo, o sofrimento ou a humilhação sofrida. Substitui-se o conceito de equivalência, próprio do dano material, pelo de compensação, que se obtém atenuando de maneira indireta, as consequências do sofrimento (2003, p.95).

### **2.3.3.3 Nexo Causal**

É essencial, para que se configure a obrigação de indenizar, a existência de uma relação de causalidade, é ela, que pressupõe um vínculo entre causa e efeito e pode ser traduzida como um ponto indispensável entre a ação ou omissão e o efetivo dano causado (DA SILVA, 2001).

Valiosa a lição abaixo citada:

Deve, por fim, haver vínculo (nexo causal) entre a ação e o evento, de sorte a poder-se concluir que o dano proveio do fato do agente. Por outras palavras, cumpre seja esta causa do prejuízo: que exista uma relação, certa e direta, entre o fato desencadeador e o resultado danoso (BRITTAR, 2005, p.13).

Outra análise do nexo de causalidade é a de Bernardo:

A análise do nexo de causalidade mostra-se pertinente, na medida em que permite demonstrar, por um lado, o fato constitutivo de responsabilidade, e de outro o problema da extensão do dano<sup>285</sup>, quer dizer, no primeiro plano estabelece o liame entre o agente responsável pela conduta e o dano verificado, no segundo plano quais os gravames que devem ser suportados pelo agente, autor do fato lesivo. Quando é que, juridicamente, um fato deve ser considerado causa de um determinado evento danoso (2014, p. 101).

Em outras palavras, conclui Silva (2001): É necessário haver uma causa para que aconteça a devida responsabilização.

#### **2.3.3.4 Culpa**

A última das condições estabelecidas pelo artigo 186 do Código Civil é a culpa. Esta por sua vez só está presente na responsabilidade subjetiva. Stoco explica com clareza:

Quando existe uma intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de praticá-lo. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir, por imprudência ou negligência, existe a culpa (*stricto sensu*) (2001, p. 97).

O elemento subjetivo culpa ou dolo, não faz parte da existência da responsabilidade civil, tanto que o caput do artigo 927 do Código Civil apenas caracteriza o ato ilícito para, em seu parágrafo único, reconhecer a possibilidade da teoria meramente objetiva (DA SILVA, 2001). Neste sentido:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (BRASIL, 2002, p. 246).

Fica evidente nos termos de Rizzardo que “A conduta culposa a que se refere, no entanto, só pode ser considerada como culpa propriamente dita caso seja realizada involuntariamente, pois, na hipótese de ter sido propositalmente executada, a mesma é denominada de dolo” (2009, p.36).

Complementa Cavalieri Filho: “em suma, no dolo o agente quer a ação e o resultado, ao passo que na culpa ele só quer a ação, vindo a atingir o resultado por desvio acidental de conduta decorrente de falta de cuidado” (2003, p. 32).

Diante do exposto neste item, pode-se concluir que a responsabilidade civil é a obrigação de reparar dano ou prejuízo que o agente causa a outrem, seja ele material ou imaterial.

Para que se configure a responsabilidade civil devem estar presentes os pressupostos mencionados nos subitens acima, sem tais requisitos, não há que se falar em responsabilidade civil. No entanto, a culpa não é requisito essencial, pois em alguns casos haverá o dever de indenizar mesmo que não haja culpa do agente, bastando apenas que exista o nexo causal entre a conduta do agente e o dano.

#### **2.4. Responsabilidade civil do Estado**

A grande mudança que ocorreu no consciente coletivo brasileiro a partir da instauração de uma nova ordem jurídica, que privilegiou, ao menos em tese, os direitos individuais e coletivos, fez renascer no cidadão a consciência desses direitos, inclusive das garantias que os asseguram, saindo da acomodação, para a manifestação livre das ideias e reivindicações (OLIVEIRA, 2001).

Nesse sentido, aumentaram-se os pedidos de indenizações, como em desfavor das pessoas jurídicas de direito público e privado. A atualidade e importância do estudo dos mecanismos postos à disposição do cidadão, no que diz respeito à responsabilidade civil. A responsabilidade civil do Estado tem sido tema dos mais controvertidos nos tribunais, fonte de intermináveis discussões, notadamente no seu aspecto mais atual - a responsabilidade objetiva - sedimentado após sucessivas mudanças nos textos constitucionais brasileiros.

É a obrigação legal que é imposta ao Estado no sentido deste ressarcir os danos causados a terceiros por atos lícitos ou ilícitos, omissivos ou comissivos por ele praticado em virtude de suas atividades (LOPES, 2013).

Esmiuçando o histórico da responsabilidade do Estado, tem-se que:

com o desenvolvimento do liberalismo e o reconhecimento dos direitos individuais, superou-se a ideia da absoluta irresponsabilidade do Estado, para que pudesse ser responsabilizado pelos atos de gestão, em contrapartida aos atos de império que decorriam de sua soberania (CAHALI, 1995, p.18).

Assim, ocorreu o reconhecimento da possibilidade de se responsabilizar o Estado independentemente da presença do elemento ‘culpa’, considerando o fator de risco (DA SILVA, 2003).

Todavia, constatou-se que a análise do ato Estatal era considerada essencial. Distinguindo-se da seguinte maneira:

Atos de império e os atos de gestão. Aqueles seriam coercitivos porque decorrem do poder soberano do Estado, ao passo que esses mais se aproximariam com os atos de direito privado. Se o Estado produzisse um ato de gestão, poderia ser civilmente responsabilizado, mas se fosse a hipótese de ato de império não haveria responsabilização, pois que o fato seria regido pelas normas tradicionais de direito público, sempre protetivas da figura estatal (CARVALHO FILHO, 2010, p.595).

Por seguinte, a responsabilidade civil passa a ser regida pelas normas de direito público (DA SILVA, 2013). Podendo ser explicado em um terceiro momento da seguinte maneira:

O terceiro momento é exatamente o da responsabilidade do Estado, não sendo justo que apenas uma pessoa sofra os encargos de um ato danoso, que foi praticado em nome da coletividade, devendo, portanto, ser suportado por todos indistintamente, contribuindo cada um por meio do Estado para a indenização de dano sofrido por um (SIQUEIRA, 2001, p.66).

A responsabilidade civil do Estado recai sobre três funções distintas: as administrativas, as de ato judicial e as de ato legislativo (DA SILVA, 2003). O presente trabalho firma-se na responsabilidade civil do Estado por funções administrativas, a qual o Estado responde caso seja identificada alguma falha nos serviços prestados.

Nesse sentido, Ferreira Filho faz a seguinte constatação:

A falta do serviço podia consumir-se de três maneiras: a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço. Em qualquer dessas formas, a falta do serviço implicava em reconhecimento da existência de culpa, ainda

que atribuída ao serviço da Administração. Por esse motivo, para que o lesado pudesse exercer seu direito à reparação dos prejuízos, era necessário que comprovasse que o fato danoso se originava do mau funcionamento do serviço e que, em consequência, teria o Estado atuado culposamente. Cabia-lhe, ainda, o ônus de provar o elemento culpa (2007, p. 475).

Diante disso, verifica-se que o Estado detém maior poder frente aos administrados, devendo, portanto, arcar com o risco que determinadas atividades ofereciam. Logo, os serviços prestados pelo Estado recaem sobre responsabilidade objetiva (CARVALHÃES, 2015). Fato este que pode ser comprovado pela Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso 6º:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988, 39).

## **2.5 A Zona Azul e sua natureza jurídica**

Os estacionamentos rotativos, também conhecidos por “Zona Azul”, são áreas de estacionamento delimitadas pelo Poder Público Municipal, em que há cobrança por parte deste sobre o seu uso, com limitação temporal dos veículos em determinada área (OLIVEIRA, 2014).

O objetivo da Zona Azul segundo Cahali é:

Regular o tempo do estacionamento de veículos em suas vias e logradouros públicos, de molde a propiciar rotatividade do uso dessa parte do solo público, coisa que, se não feita, poderia, em tese, propiciar abuso consistente no indefinido estacionamento dos veículos de uns poucos, com evidente prejuízo para os demais usuários, munícipes ou não, dessa sorte obstaculizados de por igual estacionar seus automóveis nas ditas – e limitadas – vagas, segundo sua conveniência (1995, p.423).

Prevê o artigo 24, inciso X, do Código de Transito Brasileiro 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” (CTB, 2010). Sendo certo que, por disposição do § 2º do mesmo artigo:

Para exercer as competências estabelecidas neste artigo, os Municípios deverão integrar-se ao Sistema Nacional de Trânsito, conforme previsto no art. 333 deste código (BRASIL, 2010, p. 34).

A cobrança pela utilização de um bem público decorre de previsão do Código Civil Brasileiro, o qual classifica as ruas, estradas e praças como exemplos de bens públicos de uso comum do povo e, portanto, permite que o poder público estabeleça o pagamento pelo estacionamento nas vias terrestres (ARAUJO, 2012).

### **3. Argumentos sobre a responsabilidade civil do Estado: Jurisprudências**

É indiscutível o posicionamento dos Tribunais diante do assunto sobre estacionamentos rotativos, principalmente por ser uma discussão ainda muito tímida. As decisões visam elucidar a responsabilização ou não do Estado pelos danos em veículos dos particulares estacionados nas áreas de Zona Azul.

O presente tópico pretende expor argumentos que defendem a impossibilidade ou possibilidade de responsabilizar o Estado pelos automóveis que, estacionados nas áreas denominadas de Zona Azul, tenham sofrido danos e também se posicionar diante esses argumentos.

Comumente abordadas são as causas que possibilitam a exclusão ou atenuação da responsabilidade estatal. Podendo ser melhor compreendido nas palavras de Queiroga:

A teoria do risco administrativo não leva à responsabilidade objetiva integral, significando dizer que a administração nem sempre está obrigada a indenizar o dano sofrido pelo particular. Não se reveste, portanto, de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil (2003, p. 66).

Tal afirmação pode ser observada segundo o entendimento do acórdão N°

70070800644 de 2016 que defende que ocorrendo dano de veículo em Área azul, o Estado não tem o dever de indenizar, visto que o estacionamento possui a finalidade de garantir o uso rotativo das vagas em áreas centrais, não estando presente o dever de guarda e conservação dos veículos ali estacionados, mas sim preservar a rotatividade dos veículos estacionados em sua zona de atuação, mediante o pagamento de tarifa, não havendo nenhum dever no sentido de garantir a segurança dos usuários. Diante disso, implica a assunção de qualquer responsabilidade, seja pelo poder concedente ou pela concessionária, nem pela guarda e conservação dos veículos que se utilizarem das vagas tarifadas da Zona Azul, nem pelos danos que eles eventualmente sofrerem por ação de terceiros.

Por outro lado a Apelação Cível nº 02.026942-0 com base na afirmação de que a responsabilidade civil da empresa concessionária de serviço público é objetiva, consubstanciada no art. 37, § 6º, da CF, entende que a remuneração do serviço Zona azul, sob regime de preço público, é de responsabilidade da empresa permissionária, com aplicação da responsabilidade objetiva, que se distancia de simples falha de segurança pública, respondendo pela ocorrência de furto ou danos de automotor em estacionamento destinado a esse fim. Portanto, o serviço de estacionamento prestado por empresa permissionária não se esgota na venda do talão, mas se estende à garantia de rotatividade e à fiscalização do sistema. A cláusula de ‘não indenizar’, constante dos cartões de estacionamento, é tida como ineficaz, e, por conseguinte, nula de pleno direito, ante a legislação de proteção ao consumidor. A comprovação de furto ou dano de veículo se faz por registro policial e pelo controle de rotatividade mantido pela empresa permissionária, não se exigindo prova escorreita de dúvida, o que levaria a impossibilitar tal indenização.

Cabe frisar que os dois argumentos citados acima costumam ser os mais adotados nas decisões proferidas pelos magistrados do país e que a conclusão mais comum ao analisar as posições é a de que a corrente que predomina, no caso, é aquela que mais recentemente foi aplicada. Desse modo, a não responsabilização estatal nos

casos de danos em estacionamentos rotativos é a linha considerada mais aceita pela maioria dos tribunais brasileiros.

#### **4. Posicionamento**

Diante a discussão, o posicionamento que se chega é de que o Estado é excludente da responsabilidade por base em três argumentos principais:

a) A finalidade da Zona Azul;

Os estacionamentos localizados nas vias públicas sejam eles rotativos ou não, pagos ou gratuitos, não gera ao Estado a obrigação de indenizar o usuário, caso ocorra qualquer dano em seu veículo visto que os estacionamentos públicos rotativos têm a finalidade principal de permitir a utilização das vagas na rua por um número maior de usuários e auxiliar na melhoria do tráfego, apenas. Em outras palavras, o seu objetivo principal é a garantia da rotatividade das vagas. Assim, o dever do Estado nesse caso é somente fiscalizar se o usuário cumpriu as normas de trânsito estabelecidas para aquele local, não se responsabilizando diretamente pela guarda do bem ali estacionado.

b) O fator de risco já existente

O fator de risco de um veículo estacionado em via pública independe da criação da Zona Azul, ou seja, o risco existe antes mesmo de sua criação.

c) o fato de o estacionamento ser em via pública.

Todavia, se o Estado fizesse o uso de estacionamentos fechados, com o fim de facilitar ao cidadão o acesso a algum local público como, por exemplo, os estacionamentos de shoppings, parques, universidades, prefeituras, dentre outros, ele passaria a ser responsável pela guarda dos bens ali estacionados concedendo ao usuário o direito a indenização no caso de algum dano.

## **5. Considerações finais**

O estudo acerca da responsabilidade civil, feito no trabalho, mostrou-se de singular importância por trazer elementos que proporcionaram um melhor entendimento dos seus pressupostos e as denominações e implicações da responsabilidade civil subjetiva e objetiva.

Discorrer sobre o histórico do Estado foi necessário por demonstrar o avanço indiscutível dos direitos e deveres do cidadão. Situação essa que caracteriza a mudança de paradigmas, não só dos governantes como também do legislador, pois refletiu o entendimento da sociedade como um todo.

Abordar as noções referentes à Zona Azul e a sua natureza jurídica, da mesma forma, auxiliou para situar o problema da responsabilidade civil do Estado. E por fim as duas jurisprudências que bem ilustraram o entendimento de ambas as partes em relação a responsabilidade do Estado por danos em veículos estacionados em áreas de Zona azul.

## REFERÊNCIAS

- AZUMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 37 ed. São Paulo: Ed. Globo, 1997. 397p.
- BERNARDO, A. A. **responsabilidade civil do estado por lesão aos direitos fundamentais**. 2014. 105 p. Tese (Pós-graduação em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.
- BERNARDO, A. A. **responsabilidade civil do estado por lesão aos direitos fundamentais**. 2014. 195 p. Tese (Pós-Graduação em Ciências Jurídicas) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014.
- BITTAR, C. A; BITTAR, E. C. B. **Responsabilidade civil: teoria & prática**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 142 p.
- BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. 1.ed. Rio de Janeiro: Graal - LTDA, 1982.
- BRAGA NETTO, F. P. **Responsabilidade civil**. 6 ed.São Paulo: Saraiva, 2008. 437p.
- BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. 436 p.
- BRASIL. **Código Civil**, Lei nº 10.406 de janeiro de 2002. Institui o novo Código Civil brasileiro. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2002.
- BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Lei Nº 9.503, de 23 de Setembro de 1997 que institui o Código de Trânsito Brasileiro. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: 2007. Disponível em: [http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/CTB\\_E\\_LEGISLACAO\\_COMPLEMENTAR.pdf](http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/CTB_E_LEGISLACAO_COMPLEMENTAR.pdf). Acesso em: 22 fev. 2017.
- BRASIL. **Código de Tributário Nacional**. Lei nº 5. 172, de 25 de Outubro de 1966. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível. **Direito administrativo - responsabilidade civil do município - furto de veículo em estacionamento rotativo - "faixa azul" - ausência do dever de indenizar**. Apelação Cível n. 1.0699.08.084267/001. Ubá. Apelado: Francisco Antônio Franco Neto. Relator: Desembargador AudebertDelage.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação cível. **Ação de indenização: empresa concessionária de serviço público. Responsabilidade civil**

**objetiva.** Apelação Cível n. 02.026942-0. Blumenau, rel. Des. Wilson Augusto do Nascimento.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1999). **Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995.** Revista do Serviço Público, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Brasil: Um Século de Transformações.** São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

CAHALI, Y. S. **Responsabilidade Civil do Estado.** 2. ed.ampl., rev e atual.São Paulo: Malheiros, 1995. 679 p.

CAHALI, Y. S. **Responsabilidade Civil do Estado.** 4. ed.ampl., rev e atual.São Paulo: Revista do Tribunais, 2012. 558 p.

CARVALHÃES. T. M. da S. **Responsabilidade civil do estado.** [s.n]. 22 p.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo.** 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 105 p.

CASTRO. D. L. de. **O estado democrático de direito.** 2007. 22 p. Centro universitário Univates – Lajeado, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DALARI. D. de A. **Elementos de teoria geral do Estado.** 20 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1998. p. 22–23.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** 26 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 1038 p.

DIAS, J. de A. **Da Responsabilidade Civil.** 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

DINIZ, M. H. Curso de Direito Civil Brasileiro, v 7: **Responsabilidade Civil.** 24. ed. São Paulo: Saraiva. 2010. p. 52-53.

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional:** de acordo com a Constituição de 1988. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

GAGLIANO, P. S; PAMPLONA FILHO, R. **Novo curso de direito civil.** 2.ed. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 11-13.

GUIMARÃES. L. R. **Responsabilidade civil: histórico e evolução.** 1999. 187p. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2014

KELCH, R.; FALAVIGNA, M. C. O. D. **Teoria e Prática da Responsabilidade Civil**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005.

LA BRADBURY, L. C. S. **Estados liberal, social e democrático de direito: noções, afinidades e fundamentos**. Jus Navigandi, Teresina, 2011, 5 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9241>>. Acesso em: 27 jan. 2007.

LIMA, M. R. de. **Furto de veículos em área azul: o dever de indenizar**. São Paulo, 2013. Disponível em: <<<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7955/Furto-de-veiculos-em-area-azul-O-dever-de-indenizar>>. Acesso em: 05 Maio 2017.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 1998. 695p.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. 6 ed. São Paulo: Ed. Coimbra, 1997.

OLIVEIRA, E. **Zona azul - Pode ou não pode? Aspectos legais**. São Paulo, 2016. Disponível em: < <http://direitonarede.com/zona-azul-pode-ou-nao-pode-aspectos-legais/>>. Acesso em: 10 de Julho de 2017.

PEREIRA, C. M. da S. **Responsabilidade civil**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

PEREIRA, C. M. da S.. **Responsabilidade Civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

PEREIRA, L. B. **Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano**. Canadá. 2001.

QUEIROGA, A. E. de. **Responsabilidade civil e o novo código civil**. 2. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RIZZARDO, A. **Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RODRIGUES, S. Direito Civil: **Responsabilidade Civil**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SANTOS, P. de P. S. Responsabilidade civil: origem e pressupostos gerais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 101, 2011. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11875](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11875)>. Acesso em: 29 set 2016.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: ed. Malheiros, 1999. 871p.

SILVA, L. J. L. da. **A responsabilidade civil do estado por furtos de veículos automotores estacionados na zona azul**. 2011. 94p. Tese (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. 2011.

SOARES, M. L. Q. **Teoria do estado: novos paradigmas em face da globalização**. 4 ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2014. 371p.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 5 ed. São Paulo Editora Revista dos Tribunais, 2001. 1853 p.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. B. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 5 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. 211 p.