

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

Marcos Antônio Vieira Alves

**A responsabilidade civil da empresa municipal de pavimentação e urbanidades pelos
ilícitos cometidos de acordo com a jurisprudência do TJMG**

Juiz de Fora

2025

Marcos Antônio Vieira Alves

A responsabilidade civil da empresa municipal de pavimentação e urbanidades pelos ilícitos cometidos de acordo com a jurisprudência do TJMG

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Raphael Vieira da Fonseca Rocha.

Juiz de Fora
2025

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Vieira Alves, Marcos Antônio .

A responsabilidade civil da empresa municipal de pavimentação e urbanidades pelos ilícitos cometidos de acordo com a jurisprudência do TJMG / Marcos Antônio Vieira Alves. -- 2025.

35 f.

Orientador: Raphael Vieira da Fonseca Rocha
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2025.

1. Trabalho de Conclusão de Curso. I. Vieira da Fonseca Rocha, Raphael, orient. II. Título.

Marcos Antônio Vieira Alves

A responsabilidade civil da empresa municipal de pavimentação e urbanidades pelos ilícitos cometidos de acordo com a jurisprudência do TJMG

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em 30 de julho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raphael Vieira da Fonseca Rocha - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Amanda Muniz Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Dr. Arthur Baretto De Almeida Costa
Universidade Federal de Juiz de Fora

RESUMO

O presente artigo possui como objetivo analisar aprofundadamente três (3) acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que divergem no que concerne à responsabilidade civil da Empresa de Pavimentação e Urbanização do município de Juiz de Fora por danos causados a terceiros no que tange a área de atuação da empresa e sua relação jurídica com o município de Juiz de Fora responsável pela sua autorização. Os acórdãos selecionados guardam similaridade na responsabilidade civil por omissão e passam pela alteração da lei orgânica em 2020, permitindo uma análise prévia e posterior dos acórdãos. Com abordagem indutiva e qualitativa, a pesquisa tem por finalidade elucidar os pontos de divergência e fornecer uma base teórica para eventuais casos futuros semelhantes. Verificou-se que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais teve diferentes interpretações da lei orgânica que autorizou a EMPAV, ora condenando-a, ora retirando-a do polo passivo por ilegitimidade. A partir dos resultados obtidos, é possível concluir que o TJMG, através de suas diferentes turmas, apresentou análises que não consideraram as características da empresa pública municipal.

Palavras-chave: EMPAV; responsabilidade civil; Juiz de Fora.

ABSTRACT

This article aims to conduct an in-depth analysis of three (3) decisions by the Court of Justice of the State of Minas Gerais that diverge regarding the civil liability of the Pavement and Urbanization Company of the Municipality of Juiz de Fora for damages caused to third parties, specifically concerning the company's area of operation and its legal relationship with the Municipality of Juiz de Fora, which authorized its creation. The selected decisions share similarities in matters of civil liability due to omission and involve the amendment of the Organic Law in 2020, allowing for a comparative analysis of the rulings before and after the change. Using an inductive and qualitative approach, the research aims to clarify the points of divergence and provide a theoretical foundation for similar future cases. It was observed that the Court of Justice of Minas Gerais adopted different interpretations of the Organic Law that authorized EMPAV, at times holding it liable, and at other times excluding it from the proceedings due to lack of standing. Based on the results, it can be concluded that the TJMG, through its various panels, presented analyses that did not take into account the specific characteristics of the municipal public company.

Keywords: EMPAV; civil Liability; Juiz de Fora.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	06
2	A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A CONSTITUIÇÃO.....	08
3	EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL E O REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 13.303/16.....	14
4	AS DIVERGÊNCIAS OBSERVADAS NO TJMG E A RESPONSABILIDADE CIVIL DA EMPAV.....	18
5	CONCLUSÃO.....	31
	REFERÊNCIAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo investigar a responsabilidade civil do Município de Juiz de Fora em relação aos ilícitos praticados por empresas públicas municipais, com enfoque na análise de três (3) acórdãos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). Para tanto, adota-se o método indutivo como principal abordagem metodológica, uma vez que se parte da análise empírica de casos concretos e específicos para, a partir deles, construir generalizações teóricas sobre o fenômeno jurídico em questão. O método indutivo é caracterizado pelo raciocínio que evolui do particular para o geral, ou seja, ele não parte de premissas abstratas previamente definidas, mas sim da observação sistemática de fatos singulares que, ao serem comparados, revelam padrões ou regularidades capazes de fundamentar uma conclusão mais ampla.

No contexto desta pesquisa, o indutivismo se materializa na seleção e exame detalhado de decisões judiciais envolvendo a Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (EMPAV), com o intuito de identificar, a partir dessas decisões, quais fundamentos jurídicos têm sido aplicados pelos tribunais e como se dá a responsabilização do Município. Assim, a análise dos acórdãos busca extrair elementos comuns quanto à aplicação dos pressupostos legais e doutrinários da responsabilidade civil, permitindo a formulação de uma compreensão mais abrangente e fundamentada sobre o modo como o Poder Judiciário mineiro tem enfrentado tais questões. Trata-se, portanto, de uma investigação de caráter qualitativo, em que a indução permite que o conhecimento jurídico seja produzido com base na experiência concreta, sem a imposição inicial de categorias normativas fixas, mas respeitando a complexidade dos casos reais.

Na seção 1, será abordada a evolução histórica e teórica da responsabilidade civil do Estado, desde suas raízes no direito romano até a consolidação da responsabilidade objetiva prevista no art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988. Esse percurso permitirá compreender os fundamentos constitucionais e legais que embasam a responsabilização dos entes estatais por atos comissivos ou omissivos. A seção 2 trata das empresas públicas no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na Lei nº 13.303/2016, o chamado Estatuto Jurídico das Estatais. Discute-se aqui a natureza dessas entidades, seu regime jurídico híbrido e a aplicação das normas de direito público e privado, especialmente no que tange à sua autonomia administrativa e financeira, como é o caso da EMPAV – Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização de Juiz de Fora. Por fim, a seção 3 apresenta uma análise crítica dos acórdãos selecionados do TJMG sobre o tema, identificando divergências quanto à

responsabilização direta das empresas públicas ou do Município, especialmente em ações indenizatórias decorrentes de falhas em serviços públicos. Essa seção examina as implicações práticas das decisões judiciais, bem como as interpretações normativas e doutrinárias que sustentam cada entendimento.

A definição clara dos limites de atuação e das responsabilidades dessas entidades contribui para a adequada reparação de danos e para o aprimoramento da estrutura de prestação de serviços públicos, especialmente em contextos urbanos, não só para o município de Juiz de Fora, mas também para demais cidades do Brasil. A divergência em torno da EMPAV reflete um debate jurídico mais amplo que envolve a teoria do risco administrativo, a natureza jurídica da empresa pública em questão e as peculiaridades da lei orgânica.

2 A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A CONSTITUIÇÃO

O conceito de responsabilidade civil retoma do direito romano, ainda que nesse não houvesse uma definição clara e positiva-jurídica do que seria tal responsabilidade. A construção do direito romano, particularmente no que se refere à responsabilidade civil, não se deu por meio de uma codificação sistemática nos moldes modernos, mas emergiu de um processo histórico e jurisprudencial complexo e gradual. Sua formação decorreu essencialmente da casuística, desenvolvida a partir da resolução de litígios concretos, das decisões proferidas por magistrados — juízes e pretores —, das respostas dos juristas, bem como das constituições imperiais. Esses elementos foram progressivamente interpretados, organizados e depurados pela tradição romanista, que, ao longo dos séculos, empenhou-se na análise minuciosa das fontes originais e na exegese dos fragmentos preservados, a fim de deles extrair princípios jurídicos gerais e construir uma dogmática coerente e sistematizada (Pereira, 2022, p. 19).

Essa metodologia, enraizada na prática forense e na reflexão doutrinária, permitiu não apenas a consolidação de conceitos fundamentais à teoria da responsabilidade, como também forneceu a base para a formulação de categorias jurídicas que viriam a influenciar profundamente os sistemas jurídicos contemporâneos de matriz romano-germânica, o que inclui por óbvio o brasileiro. Nesse contexto, a evolução histórica da responsabilidade civil no direito romano não deve, de forma alguma, ser desconsiderada ou tida como de importância secundária. Ao contrário, constitui etapa essencial na compreensão das estruturas normativas atuais, uma vez que muitos dos institutos que hoje integram o arcabouço dogmático do direito civil moderno têm sua origem direta ou inspiração nas formulações romanas (Pereira, 2022, p. 20).

No que diz respeito a responsabilidade civil de um ente dotado de personalidade e sobretudo de poder, houve diferentes momentos históricos onde a força e o papel do Estado moldaram o alcance do instituto já como norma jurídica, segundo Carvalho Filho:

Na metade do século XIX, a ideia que prevaleceu no mundo ocidental era a de que o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes. A solução era muito rigorosa para com os particulares em geral, mas obedecia às reais condições políticas da época. O denominado Estado Liberal tinha limitada atuação, raramente intervindo nas relações entre particulares, de modo que a doutrina de sua irresponsabilidade constituía mero corolário da figuração política de afastamento e da equivocada isenção que o Poder Público assumia àquela época (Carvalho

Filho, 2021, p. 809-810).

A derrocada do absolutismo, que teoricamente deveria fragilizar o dogma da imunidade estatal, acabou por consolidá-lo, agora sob a égide do princípio da separação dos poderes. Argumentava-se que o reconhecimento da responsabilidade civil da Administração implicaria juízo de reprovação do Poder Judiciário sobre atos do Executivo, configurando, assim, violação à autonomia e independência entre os Poderes. Essa interpretação foi, por longo tempo, majoritária na jurisprudência dos tribunais, refletindo uma concepção restritiva quanto à possibilidade de controle judicial dos atos administrativos lesivos (De Page, 1939 *apud* Pereira, 2022, p. 201).

Tal instituto sofreu expressiva mudança no passar dos séculos, com as crises políticas e com os processos de autodeterminação dos povos que assolaram os Estados europeus (em especial a França). A teoria da não responsabilização foi mitigada pelas novas atribuições do Estado Soberano, onde se divergiam entre os atos soberanos, decorrentes de sua qualidade como pessoa jurídica de direito público e os atos civis, como o regime jurídico sobre seu patrimônio, no qual vários institutos foram transportados do *corpus juris civilis*, que tem sua gênese no direito romano. Essa dicotomia, conforme ressalta De Page, embora concebida como distinção teórica entre duas personalidades dentro de um mesmo ente estatal, revelou-se fonte de profundas controvérsias práticas, especialmente no plano jurisprudencial, dada a dificuldade de delimitação precisa entre os dois campos de atuação (De Page, 1939 *apud* Pereira, 2022, p. 201).

Nas palavras de Carvalho Filho:

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, 2021, p. 810).

Ainda de acordo com o ilustre administrativista, essa mitigação da antiga doutrina da irresponsabilidade estatal, fundada na distinção entre atos *jure imperii* e *jure gestionis*, gerou considerável insatisfação entre os administrados lesados por condutas do Estado. Isso porque, na prática, a linha divisória entre essas categorias nem sempre se mostrava nítida, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica na apuração da responsabilidade civil do ente público. Paralelamente, a jurisprudência buscava construir outro critério, diferenciando, de um lado, as faltas funcionais — aquelas intrinsecamente vinculadas ao exercício da função pública — e, de outro, as faltas pessoais do agente, desvinculadas de sua

atuação institucional. Naturalmente, tais parâmetros, por sua fluidez conceitual e subjetividade interpretativa, resultavam em frequentes controvérsias e incertezas na aplicação do direito, gerando um cenário marcado por insegurança e decisões contraditórias (Carvalho Filho, 2021, p. 810).

Consequentemente, a culpa passa cada vez mais ser um elemento relevante na apuração dos atos administrativos e sua responsabilização. Paul Duez aprofunda a teoria ao fazer uma diferenciação das atividades:

Apoiado em numerosas decisões do Conseil d'Etat, Paul Duez examina as hipóteses de mau funcionamento do serviço público, que ele classifica em três categorias: a) fatos de ordem material, acidentes provocados por pessoas, serviços, veículos, materiais, trabalhos mal conduzidos ou mal executados, perda ou extravio de documentos; erros de informação pela administração; falsa aplicação de texto legislativo ou regulamentar, e muitos outros; b) inação ou omissão dos órgãos administrativos, ainda que não constitua ilegalidade na acepção estrita da palavra; ausência de medidas de proteção necessárias a garantir a segurança das pessoas; falta nos serviços de vigilância das pessoas, como no caso dos alunos nas escolas e dos detentos nos presídios; recusa sistemática na aplicação da lei ou regulamento, e outros tantos casos; c) lentidão no funcionamento do serviço público, demora na prática de atos, inércia ou resistência passiva da administração pública. Definindo-o em termos genéricos diz-se, então, que há “falta do serviço, quando não se cumpre, ou quando se realiza em forma deficiente ou tardiamente” independentemente de o agente se empenhar em cumpri-lo eficientemente (Duez, 1938, p. 27 *apud* Pereira, 2022, p. 204).

A partir disso, foi possível identificar nitidamente a evolução do princípio da responsabilidade civil do Estado, delineada a partir de três grandes correntes doutrinárias: a teoria da culpa, a teoria do acidente administrativo e a teoria do risco. A primeira transposição consistiu na aplicação da teoria clássica da culpa ao âmbito da responsabilidade estatal, com as devidas adaptações às particularidades da atuação administrativa. Para que se configure o dever de indenizar por parte do Estado, impunha-se, nesse modelo, a demonstração de conduta culposa do agente público. A responsabilização do ente estatal era, assim, condicionada à comprovação de dolo ou culpa na conduta de seu servidor (Pereira, 2022, p. 204).

Com essa base, foi possível chegar à teoria do risco administrativo, que segundo Leon Duguit seria um seguro social suportado pelo Estado, detentor de poder normativo e coercitivo deve arcar com o dano eventualmente causado aos cidadãos.

Nas palavras de Caio Mario:

[...] O que se tem de verificar é a existência de um dano, sofrido em consequência do funcionamento do serviço público. Não se cogita da culpa

do agente, ou da culpa do próprio serviço; não se indaga se houve um mau funcionamento da atividade administrativa. Proclama-se em verdade a presunção *iuris et de iure* de culpa. Basta estabelecer a relação de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a ação do agente (Pereira, 2022, p. 206)

É incontestável que a adoção da responsabilidade objetiva - que prescinde da demonstração do elemento subjetivo (culpa ou dolo) do agente público, bastando, para a configuração do dever de indenizar, a comprovação da ocorrência do dano e do nexo de causalidade entre a conduta estatal (ou omissão) e o prejuízo experimentado pelo administrado - decorre de um processo evolutivo significativo no campo do direito público, que busca ampliar a tutela dos direitos dos administrados, facilitando o acesso à reparação dos danos causados pelo Estado. Tal avanço reduziu as barreiras probatórias impostas à vítima, que deixa de ter de comprovar elementos de difícil apuração, como a identificação do agente causador do dano, a caracterização de sua culpa ou dolo, ou ainda a demonstração de uma falha específica na prestação do serviço público (Carvalho Filho, 2021, p. 811). Portanto, ao se exigir esses três elementos - dano, nexo de causalidade e agente causador - o sistema normativo não apenas reconhece o direito subjetivo do cidadão frente ao ente público, mas também limita a responsabilidade estatal à medida que estabelece uma exigência mínima para que haja um objeto da lide.

A teoria do risco administrativo não é a única forma no direito brasileiro de responsabilização civil do Estado, o risco integral, apesar de ser uma corrente quase inexistente dentro do direito civil, encontra base na seara pública. No risco integral, sequer há o nexo entre o dano causado e o agente que o provoca, bastando que o dano aconteça para que o Estado seja responsabilizado. Por óbvio, tal teoria se aplica a casos específicos e excepcionais, como nos casos de dano ambiental (Carvalho Filho, 2021, p. 812).

Quanto a diferença entre os atos comissivos e omissivos causados pelos entes estatais, Felipe Braga Netto traz uma interessante discussão doutrinária e jurisprudencial:

Existe, na matéria, quem crie um dualismo: nas ações do Estado, responsabilidade objetiva; nas omissões, responsabilidade subjetiva (é o que o STJ costuma repetir, há tempos, nas ementas dos seus acórdãos). Não aceitamos esse dualismo, nem é essa a visão atual do STF sobre a matéria, conforme temos apontado em algumas obras. Existe atualmente uma rede de conexões conceituais que nos permitem dar um passo além. Aliás, em 2020, o STF, julgando caso que dizia respeito à responsabilidade civil do Estado e seus deveres fiscalizatórios - em caso de comércio clandestino de fogos que causou danos por explosão - explicitamente considerou (no voto do relator para o acórdão, Min. Alexandre de Moraes), que a responsabilidade civil do Estado é objetiva também nas omissões, não só nas ações (Braga Netto,

2023).

O Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos, vem decidindo em sede de controle difuso, casos onde possa existir dúvida se há ou não responsabilização, como o Recurso Extraordinário (RE) 608880, com repercussão geral (Tema 362). No caso, houve um latrocínio cometido por um condenado que havia fugido do presídio onde cumpria pena em regime fechado, três meses antes do crime. O Tribunal de Justiça de Mato Grosso (TJ-MT) reconheceu falha da administração pública na adoção de medidas de segurança no sistema prisional e entendeu que existia nexo causal entre a fuga do detento e o crime praticado. Ao chegar no Supremo, por maioria de votos, prevaleceu o entendimento do ministro Alexandre de Moraes, segundo o qual os fatos e as provas analisados pelas instâncias inferiores não permitem atribuir ao Estado responsabilidade por omissão decorrente da conduta de terceiros que estavam sob sua custódia. O ministro ressaltou que o princípio da responsabilidade objetiva do Estado não é absoluto, podendo ser relativizado em situações excepcionais, como caso fortuito, força maior ou quando houver indícios de culpa da própria vítima.

De acordo com Moraes, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige a demonstração de um nexo de causalidade direto e imediato entre a omissão estatal e o delito praticado, para que se configure a responsabilidade civil do Estado. Ele destacou que, no caso concreto, a fuga do detento e o crime ocorrido três meses depois não apresentaram conexão direta entre si, o que inviabiliza a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal (Brasil, 2020).

Na Constituição Federal de 88, o artigo 37, §6 estabelece a responsabilização:

Art. 37, §6: 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).

O dispositivo constitucional não é exclusivo dos entes políticos, isto é, a administração direta, também se estende para a administração indireta, que são as autarquias, as fundações de direito público e privado, as empresas públicas e as sociedades de economia mista. No caso analisado, se trata de Empresa Pública que presta serviços públicos de forma monopolizada no município de Juiz de Fora.

Diante do exposto, ao percorrer o caminho histórico da responsabilidade civil do Estado — desde suas raízes no Direito Administrativo francês, passando pela superação da teoria da culpa até a consagração da teoria do risco administrativo — verifica-se uma clara

evolução na forma como os entes estatais passaram a responder pelos danos causados a terceiros. No ordenamento jurídico brasileiro, essa evolução culminou na adoção da responsabilidade objetiva da Administração Pública, conforme previsto no art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. É pertinente aprofundar a análise sobre a natureza e o regime jurídico das empresas públicas, uma das figuras centrais da Administração Indireta. Isso porque, ao lado das sociedades de economia mista, as empresas públicas compõem o grupo de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que, não obstante essa característica, integram a estrutura do Estado e exercem funções de relevante interesse público.

3 EMPRESAS PÚBLICAS NO BRASIL E O REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 13.303/16

Cabe esclarecer, de início, o que o sistema jurídico-normativo brasileiro entende por Empresa Pública, segundo Caio Tácito, pouco tempo após a promulgação da Constituição, entende-se por empresa estatal, que engloba as empresas públicas e as sociedades de economia mista:

[...] pessoas jurídicas de Direito Privado, regidas a um tempo pelo Direito Comercial, e pelo Direito Administrativo, criadas nos moldes da lei comercial comum, sob a forma de sociedade por ações, iniciando-se sua existência com o arquivamento dos atos constitutivos no registro do comércio, dependendo sua instituição de prévia autorização legislativa, porque envolve aplicação de uma determinada incumbência do Estado. (Tácito, 1989. p. 433).

José Cretella Júnior, conceitua como:

[...] empresa pública é, num primeiro sentido, vinculado ao direito positivo pátrio, a organização unitária de bens e pessoas, sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, de natureza mercantil, com patrimônio próprio e capital exclusivo do Estado[...] () (Cretella Junior, 1989, p.248).

No entanto, a construção conceitual das entidades administrativas jamais foi objeto de consenso absoluto entre os doutrinadores. Não obstante essa ausência de uniformidade, era comum a utilização do Decreto-lei nº 200/1967, especialmente de seu art. 5º, incisos II e III, como principal referência normativa. Com a promulgação da Lei nº 13.303/2016 — conhecida como Estatuto Jurídico das Empresas Estatais —, foi introduzida uma nova definição, a qual, embora relacionada, não coincide integralmente com aquela anteriormente consagrada (Carvalho Filho, 2021, p. 718).

Com fundamento no mandamento constitucional (artigo 173, &1º da Constituição), foi editada — ainda que de forma tardia — a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que regulamentou os dispositivos previstos na Constituição Federal acerca das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Tal norma passou a constituir o denominado Estatuto Jurídico dessas entidades, disciplinando aspectos essenciais de sua atuação no âmbito da Administração Pública indireta (Carvalho Filho, 2021, p.719). Nos termos do art. 3º da referida lei, considera-se empresa pública:

[...]a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com

criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (Carvalho Filho, 2021, p.719).

Referida como “Estatuto”, cabe ponderar que a lei não exaure todas as matérias pertinentes ao regime jurídico dessas pessoas jurídicas. Consequentemente, subsistem lacunas e zonas de ambiguidade interpretativa que ainda desafiam a doutrina e a jurisprudência, exigindo constante esforço hermenêutico para a adequada aplicação do direito.

Com relação ao objeto das Empresas Públicas, também existiu dissenso doutrinário. O Decreto-lei nº 200, de 1967, ao conceituar essas entidades - empresa pública e sociedade de economia mista - estabeleceu que ambas se destinariam à exploração de atividade econômica (art. 5º, II e III). Em linha semelhante, o art. 173, § 1º, da Constituição Federal também menciona essas entidades em contexto de exploração de atividades econômicas, sejam de produção, comercialização de bens ou prestação de serviços (Carvalho Filho, 2021, p. 724).

A doutrina reagiu criticamente à ideia de que tais entidades teriam finalidade exclusivamente econômica, apontando que, na prática administrativa, muitas delas foram instituídas para a prestação de serviços públicos. A legislação, embora silenciosa quanto a essa possibilidade, não impediu que tal realidade se consolidasse, conduzindo a um entendimento pacificado de que o objeto dessas entidades pode abranger tanto a exploração de atividade econômica quanto a prestação de serviços públicos. O próprio Estatuto Jurídico das Estatais (Lei nº 13.303/2016), em seu art. 2º, admite a exploração de atividades econômicas, mas não veda, expressamente, a prestação de serviços públicos quando conveniente ao interesse da Administração (Carvalho Filho, 2021, p. 724).

Para compatibilizar essas finalidades, a doutrina passou a compreender que o objeto dessas entidades abrange, em sentido amplo, o exercício de atividades econômicas, entendidas como todas aquelas voltadas à utilização de recursos para a satisfação de necessidades públicas. Nessa acepção mais abrangente (*lato sensu*), distinguem-se duas espécies: as atividades econômicas propriamente ditas (*stricto sensu*) e os serviços públicos de natureza econômica. Ficam excluídos, portanto, os serviços públicos não econômicos, cuja natureza é incompatível com o regime jurídico dessas entidades — como segurança pública, justiça, defesa nacional, entre outros de prestação indelegável e titularidade exclusiva do Estado. (Carvalho Filho, 2021, p. 725).

Outro ponto que merece destaque é a diferença entre as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, que comumente são estudadas de forma conjunta, já que ambas são reguladas pelo direito privado. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, existem

três diferenças básicas entre essas entidades da administração indireta, que são: à constituição do capital, à forma jurídica e ao foro processual (Carvalho Filho, 2021, p. 731-732).

No que se refere ao capital, a sociedade de economia mista possui composição mista, com recursos oriundos tanto de entes públicos quanto de particulares. Para que seja caracterizada como tal, é indispensável que o ente estatal detenha a maioria das ações com direito a voto; do contrário, tratar-se-á apenas de uma sociedade com participação estatal minoritária, sem o regime jurídico próprio das sociedades de economia mista. Já nas empresas públicas, o capital deve ser integralmente público, pertencente a entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios —, embora seja admitida a participação de outras entidades da administração indireta, desde que os entes públicos mantenham a maioria do capital. A participação de pessoas ou entidades privadas é vedada (Carvalho Filho, 2021, p. 731-732).

Quanto à forma jurídica, a sociedade de economia mista deve necessariamente adotar a estrutura de sociedade anônima, conforme previsto na Lei das Sociedades por Ações (Lei nº 6.404/1976) e reafirmado pelo Estatuto das Estatais (Lei nº 13.303/2016). As empresas públicas, por sua vez, podem adotar qualquer forma jurídica admitida em direito, desde que compatível com sua natureza, não sendo permitidas formas como sociedade em nome coletivo, cooperativa ou empresa individual de responsabilidade limitada. A legislação federal é aplicável a todas as empresas públicas, inclusive estaduais e municipais, quanto ao aspecto formal (Carvalho Filho, 2021, p. 731-732).

Por fim, no que diz respeito ao foro processual, a Constituição Federal prevê que as empresas públicas federais litigam na justiça federal quando figuram como autoras, rés, assistentes ou oponentes. As empresas públicas estaduais, distritais e municipais, por sua vez, têm seus litígios processados na justiça estadual. As sociedades de economia mista, independentemente do ente federativo ao qual estejam vinculadas, em regra, litigam na justiça estadual, salvo quando a União intervém diretamente no processo, como assistente, oponente ou sucessora. Essa distinção tem sido objeto de críticas, especialmente pela semelhança estrutural entre as empresas públicas e as sociedades de economia mista, que, por coerência, deveriam estar sujeitas ao mesmo regime de competência jurisdicional (Carvalho Filho, 2021, p. 733).

A Lei ordinária nº 5308/1977 do município de Juiz de Fora autorizou a criação da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (EMPAV), dotada de personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, sob a forma de sociedade anônima de capital fechado,

com participação acionária composta por 99,9% do Município de Juiz de Fora e 0,1% da CESAMA, a empresa terá duração indeterminada, com sede e foro na cidade de Juiz de Fora. Apesar de anterior a Constituição de 1988, a referida empresa pública se encaixa na definição do artigo 173, &1º e doutrinária anteriormente exposta. Para se adequar ao Estatuto das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, foi editada a Lei nº 14.415 - de 05 de maio de 2022 que fixou orientações para se adequar a respectiva lei nacional, com relação a estrutura, estatuto, regras de transparência, licitações, contratos e sanções relativas a EMPAV.

4 AS DIVERGÊNCIAS OBSERVADAS NO TJMG E A RESPONSABILIDADE CIVIL DA EMPAV

Para iniciar a análise da responsabilidade civil no âmbito das empresas públicas, é essencial destacar a natureza da relação existente entre o ente político — União, Estados, Municípios e Distrito Federal — e as entidades da administração indireta que por eles são instituídas, particularmente as empresas públicas. Essa relação possui implicações diretas quanto à responsabilização por danos causados a terceiros no exercício de atividades atribuídas a essas entidades. A doutrina administrativista majoritária entende que a responsabilidade do ente político pelas condutas lesivas praticadas por suas empresas públicas deve ter natureza subsidiária. Essa concepção decorre do reconhecimento da autonomia jurídico-administrativa dessas entidades, que, apesar de estarem sujeitas à supervisão do ente instituidor e exercerem atividades de interesse público, possuem personalidade jurídica própria, capacidade processual plena e patrimônio separado. Nessa linha, o professor José dos Santos Carvalho Filho observa que, independentemente da natureza específica da empresa pública ou da sociedade de economia mista, o ente político ao qual a entidade está vinculada responde de forma subsidiária pelas obrigações decorrentes de sua atuação. Em suas palavras:

Por último, cabe salientar que, seja qual for a natureza da sociedade de economia mista ou da empresa pública, o Estado, vale dizer, a pessoa federativa a que estão vinculadas as entidades, é sempre responsável subsidiário (não solidário!). Significa dizer que, somente se o patrimônio dessas entidades for insuficiente para solver os débitos, os credores terão o direito de postular os créditos remanescentes através de ação movida contra a pessoa política controladora (Carvalho Filho, 2021, p. 741-742).

No município de Juiz de Fora, na qual entre suas empresas públicas está a EMPAV, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, através de sete (7) acórdãos, aplicou entendimentos divergentes em causas idênticas ou similares, no que tange à responsabilização civil dessa empresa pública, como pode ser observado na tabela das respectivas apelações abaixo, com a descrição da decisão do acórdão:

Quadro 1 - Acórdãos do TJMG relacionados a responsabilização e legitimidade passiva da EMPAV Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

2016 - Apelação Cível <u>1.0145.07.381141-9/001</u>	3ª CÂMARA CÍVEL	Reconhecida a ilegitimidade passiva no município de Juiz de Fora.
--	-----------------	---

2019 - Apelação Cível <u>1.0145.13.015324-3/001</u>	1ª CÂMARA CÍVEL	Reconhecida a ilegitimidade passiva no município de Juiz de Fora.
2021 - Apelação Cível <u>1.0145.13.007693-1/001</u>	6ª CÂMARA CÍVEL	O município é considerado parte legítima unitária para figurar no polo passivo.
2024 - Apelação Cível <u>1.0000.23.207762-8/001</u>	5ª CÂMARA CÍVEL	A tese de ilegitimidade passiva da EMPAV é acolhida.
2024 - Apelação Cível <u>1.0000.24.055735-5/001</u>	5ª CÂMARA CÍVEL	A tese de ilegitimidade passiva da EMPAV é acolhida.
2025 - Apelação Cível <u>1.0000.24.309920-7/001</u>	2ª CÂMARA CÍVEL	A tese de ilegitimidade passiva da EMPAV é acolhida.
2025 - Apelação Cível <u>1.0000.25.024598-2/001</u>	19ª CÂMARA CÍVEL	A tese de ilegitimidade passiva NÃO foi acolhida; “teoria da asserção “(processual) e” teoria administrativista” (material)

Fonte: elaborado pelo autor com dados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Os três acórdãos selecionados para análise são: o acórdão n.º 3811419-05.2007.8.13.0145, que julgou a Apelação Cível n.º 1.0145.07.381141-9/001; o acórdão n.º 0076931-09.2013.8.13.0145, referente à Apelação Cível n.º 1.0145.13.007693-1/001; e, por fim, o acórdão n.º 1.0000.25.024598-2/0012025, que apreciou a Apelação Cível n.º 1.0000.25.024598-2/001. A escolha desses julgados foi motivada por sua relevância temática e pela similaridade do objeto litigioso: nos dois primeiros, discute-se a responsabilidade civil decorrente de acidentes causados por buracos em via pública, ao passo que no terceiro, trata-se de desabamento de imóvel supostamente causado por omissão do poder público municipal quanto à fiscalização e conservação da infraestrutura urbana.

A análise dos acórdãos, portanto, permite delimitar um marco temporal entre o período anterior à referida alteração legislativa — que abrange os dois primeiros julgados, regidos por uma normatividade ainda sob a vigência do antigo art. 8º da Lei nº 4.755/74 (revogado em 2020) — e o período posterior, já sob a nova configuração normativa da EMPAV. Tal delimitação temporal é fundamental para compreender em que medida a mudança legal impactou a interpretação judicial sobre a responsabilidade civil da empresa pública municipal

e do próprio ente federado, contribuindo para uma análise mais crítica e contextualizada do TJMG sobre o tema.

No acórdão 3811419-05.2007.8.13.0145, publicado em 20/09/2016, cuja ação na justiça comum data de 2007, o caso trata de apelação interposta pelo Município de Juiz de Fora contra sentença que o condenou ao pagamento de indenização por danos materiais no valor de R\$ 733,00, acrescidos de correção e juros, em favor de Douglas e Maria de Freitas Barino, devido a danos causados por buraco em via pública. A sentença também impôs honorários advocatícios de 15% sobre o valor da condenação.

O Município, em sua apelação, alegou que a responsabilidade pela conservação das vias públicas é da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização – EMPAV, pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira. Defendeu que não teve ciência do buraco, atribuiu culpa à vítima por excesso de velocidade, e afirmou que o dano foi causado por chuvas intensas. Pleiteou ainda a compensação dos honorários advocatícios.

No voto, o relator reconheceu a ilegitimidade passiva do Município, com base na legislação municipal e na doutrina administrativa. Constatou-se que a EMPAV, como empresa pública dotada de personalidade jurídica própria, é a responsável direta pela manutenção das vias e, portanto, deve responder por eventuais omissões no cumprimento dessa função. Foi discutida a responsabilização por conta de uma omissão no serviço de pavimentação asfáltica, que ocasionou um dano a um carro que trafegava pela rua. Abaixo o trecho completo da fundamentação:

Questões Preliminares - Ilegitimidade Passiva

A Lei Municipal nº 4.755/74, que criou a Empresa Municipal de Pavimentação - EMPAV, denominada Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização pela Lei Municipal nº 5.308/77, dispôs acerca de sua autonomia administrativa e financeira enquanto pessoa jurídica de direito privado:

"Art. 1.º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar uma empresa pública a ser denominada Empresa Municipal de Pavimentação - EMPAV -, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora."
(grifos apostos)

E sobre as suas atividades, dispôs a Lei Municipal nº 5.308/77:

"Art. 2º - A Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV terá por

objetivos:

(...)

III - Construir e manter vias e logradouros públicos;

(...)

VI - Executar obras de pavimentação;

(...)" (grifos apostos)

[...]

Desta feita, a EMPAV, pessoa jurídica distinta do Município de Juiz de Fora, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira, responde por suas ações e omissões e deve figurar no pólo passivo de qualquer ação judicial que envolva as suas atribuições. Para José dos Santos de Carvalho Filho:

"Por último cabe salientar que, seja qual for a natureza da sociedade de economia mista ou da empresa pública, o Estado, vale dizer, a pessoa federativa a que estão vinculadas as entidades, é sempre responsável subsidiário (não solidário!). Significa dizer que, somente se o patrimônio dessa entidades for insuficiente para solver os débitos, os credores terão o direito de postular os créditos remanescentes através de ação movida contra a pessoa política controladora.

Portanto, se o objeto da lide é a indenização por danos a veículo automotor, provocados por um buraco na via pública, cuja manutenção e conservação cumpriam à EMPAV, impõe-se reconhecer a ilegitimidade do Município de Juiz de Fora para figurar no pólo passivo desta ação.

Isso posto, DOU PROVIMENTO ao segundo recurso e, acolhendo a preliminar de ilegitimidade passiva, julgo extinto o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC/2015. Condeno os autores ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, suspensa a exigibilidade do pagamento, nos termos do art. 12 da Lei n.º 1.060/50. JULGO PREJUDICADO o primeiro recurso." (Manual de Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2012, p. 513) (Minas Gerais, 2016)

É perceptível que o desembargador destacou o artigo 1º e 2º da Lei Orgânica nº 4.755/74 , que delimita as atribuições da EMPAV, entre elas a conservação de vias e logradouros públicos e diz que a empresa pública possui autonomia funcional e financeira. Diante disso, entendeu-se que, ao deixar de prestar tais serviços de forma adequada, a empresa incorreu em omissão específica, apta a ensejar sua responsabilização direta. Esse entendimento está alinhado com a ideia defendida pela doutrina de que os entes possuem autonomia e estrutura para serem responsabilizados.

O próximo acórdão, 1.0000.24.055735-5/001, proferido em 2024, vai para outra conclusão. O juízo de primeira instância julgou parcialmente procedente o pedido da autora, condenando solidariamente os réus ao pagamento de R\$15.000,00 por danos morais, acrescidos de correção monetária (IPCA-E) desde a sentença e juros moratórios desde o evento danoso. Também impôs o pagamento de honorários advocatícios (10% sobre o valor da condenação) e custas processuais, sendo a exigibilidade suspensa para o Município.

A EMPAV, em sua apelação, sustentou preliminar de ilegitimidade passiva, alegando que sua atuação depende de prévia solicitação do Município e que a responsabilidade pelo buraco na via seria da CESAMA. No mérito, pediu a exclusão da condenação por danos morais ou, alternativamente, que se aplicasse o regime de precatórios em eventual condenação.

O Município de Juiz de Fora também alegou ilegitimidade passiva, defendendo que a EMPAV, como empresa pública com personalidade jurídica própria, é a responsável direta pela manutenção das vias. Em caráter subsidiário, pleiteou reconhecimento de culpa concorrente ou exclusiva da vítima, sustentando que não foi comprovado nexo causal entre sua conduta e o acidente.

A decisão acolheu a preliminar de ilegitimidade passiva apenas em relação à EMPAV, com base nos arts. 1º e 2º da Lei Municipal nº 4.755/74 e nº 5.308/77, e no art. 8º da mesma norma, que estabelece ser do Município a obrigação de fiscalizar a execução dos serviços pela empresa. A EMPAV foi excluída do polo passivo com base no art. 485, VI, do CPC. A ilegitimidade do Município foi rejeitada, reconhecendo-se a responsabilidade objetiva deste pela omissão na conservação da via pública. Conforme pode ser observado no fragmento abaixo:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA - **EMPAV** - ACOLHER - FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - MUNICÍPIO - ACIDENTE - QUEDA - BURACO - VIA PÚBLICA - DANO MORAL E MATERIAL - CONFIGURADOS - INDENIZAÇÃO - DEVIDA - QUANTUM INDENIZATÓRIO - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE - SENTENÇA PARCIALMENTE

REFORMADA.

I - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA

Em suas razões recursais, a EMPAV (2ª apelante) e o Município de Juiz de Fora (3º Apelante) suscitaram preliminar de ilegitimidade passiva.

Merece guarida tão somente a irresignação da segunda apelante pelos motivos que passo a expor.

A Empresa Municipal de Pavimentação - EMPAV trata-se de empresa pública criada pela Lei Municipal nº 4.755/74, com autonomia administrativa e financeira enquanto pessoa jurídica de direito privado, in verbis:

"Art. 1.º - Fica o Poder Executivo autorizado a criar uma empresa pública a ser denominada Empresa Municipal de Pavimentação - EMPAV -, dotada de

personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada à Prefeitura Municipal de Juiz de Fora." (grifou-se)

Sobre as atividades exercidas pela referida empresa, dispôs a Lei Municipal nº 5.308/77:

"Art. 2º - A Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV terá por objetivos:

(...)

III - Construir e manter vias e logradouros públicos;

(...)

VI - Executar obras de pavimentação;

(...)"

Por sua vez, a própria legislação que criou a Empresa Municipal de Pavimentação - EMPAV prevê expressamente a responsabilidade do Município pela fiscalização da atuação da empresa, como se afere do art. 8º:

"Art. 8º - A pavimentação asfáltica das vias públicas do Município passará a ser executada pela empresa municipal de pavimentação asfáltica, fiscalizada pela prefeitura municipal" (f.62v.)

Assim, conquanto seja obrigação da empresa pública promover a execução de obras de pavimentação e a manutenção das vias e logradouros públicos, certo é que incumbe ao ente municipal fiscalizar a execução das suas atividades. No mesmo sentido, verifica-se do contrato firmado entre o Município de Juiz de Fora e a EMPAV que incumbe ao ente municipal a obrigação de solicitar a realização de serviços de conservação e manutenção a serem realizados pela referida empresa.

Assim, conquanto seja obrigação da empresa pública promover a execução de obras de pavimentação e a manutenção das vias e logradouros públicos, certo é que incumbe ao ente municipal fiscalizar a execução das suas atividades.

[...]

No mesmo sentido, verifica-se do contrato firmado entre o Município de Juiz de Fora e a EMPAV que incumbe ao ente municipal a obrigação de solicitar a realização de serviços de conservação e manutenção a serem realizados pela referida empresa.

Com efeito, a EMPAV somente teria responsabilidade sobre o acidente discutido na presente demanda caso não tivesse cumprido com alguma solicitação do ente municipal, o que não se vislumbra no caso dos autos, afastando-se, pois, a sua legitimidade passiva para integrar a presente lide.

Ao contrário, verifica-se a omissão do Município de Juiz de Fora, responsável pela fiscalização das vias públicas, visto que deixou de fiscalizar e solicitar a sua devida manutenção.

[...]

Com tais considerações, ACOLHO A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA suscitada pela segunda apelante e JULGO O PROCESSO EXTINTO em relação a EMPAV, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC e REJEITO A PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA suscitada pelo Município de Juiz de Fora (Minas Gerais, 2024, grifo próprio).

Os dois acórdãos em questão revelam entendimentos divergentes quanto à responsabilização decorrente da atuação da EMPAV, com base na interpretação da Lei Municipal nº 4.755/74, que autorizou a criação da empresa. No segundo acórdão, o desembargador relator fundamentou sua decisão no artigo 8º da mesma lei, segundo o qual os serviços executados pela EMPAV estão sujeitos à fiscalização do Município. A partir disso, concluiu-se que a culpa seria exclusivamente do ente municipal, afastando qualquer responsabilidade da empresa pública, sob o argumento de que está apenas executava atividades por solicitação e sob supervisão do poder público, atribuindo-se ao Município de Juiz de Fora a obrigação integral pela reparação dos danos. De fato, para cada serviço de pavimentação executado, há um contrato entre o município e a EMPAV, que acaba sendo uma contratação direta pela inexigibilidade da licitação (só há uma empresa que presta o serviço).

É possível sustentar que o artigo 8º traz uma ideia relacionada a teoria do órgão público que tem como premissa central o princípio da imputação volitiva, segundo o qual a manifestação de vontade do órgão público é juridicamente atribuída à pessoa jurídica que o integra. Em outras palavras, os atos praticados pelos órgãos não são expressão de uma vontade própria, mas sim da vontade da entidade estatal à qual pertencem. Essa construção teórica, elaborada por Otto Gierke e acolhida pelo Direito Administrativo moderno, permite explicar como a pessoa jurídica — ente abstrato — atua no mundo jurídico por meio de seus órgãos (Carvalho Filho, 2021, p. 88-89).

Em que pese os dispositivos mencionados na lei orgânica, ambas as teses estão compreendidas na organização administrativa do Estado, já que a atuação se dá por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, essa organização baseia-se em três formas fundamentais: centralização, descentralização e desconcentração. A centralização ocorre quando o Estado desempenha diretamente suas atividades administrativas, utilizando-se da sua própria estrutura funcional, composta por órgãos e agentes vinculados à administração direta. Já a descentralização representa a delegação ou transferência de competências para outras pessoas jurídicas, criadas ou autorizadas por lei para atuar em nome próprio, ainda que sob controle estatal, caracterizando-se como forma indireta de execução das funções administrativas. Logo, os dois modelos complementares de administração, a centralizada e a descentralizada, têm por

finalidade a consecução das atividades administrativas, porém adotam lógicas operacionais distintas — a primeira baseada na atuação direta do Estado, e a segunda na atuação mediada por entidades dotadas de personalidade jurídica própria (Carvalho Filho, 2021, p. 671-672).

Frisa-se que a EMPAV é um ente, e não um órgão, possuindo todas as prerrogativas de uma pessoa jurídica da administração indireta, possuindo uma vinculação com o município de Juiz de Fora e não uma subordinação, o que torna a análise do caso em tela mais discutível. O argumento trazido sobre os contratos parece não só tangenciar a teoria do órgão público como também a teoria dos contratos administrativos, que encontram respaldo na legislação administrativa (lei n.º 8.666/93, que foi revogada pela lei n.º 14.133/21), a empresa pública atua de forma não concorrencial e presta um serviço público, possuindo inclusive um site onde é possível entrar em contato com a referida entidade. A responsabilidade civil do Estado, em que pese sua influência do direito privado, é um instituto autônomo, necessitando de uma análise que leve em conta o caráter abstrato e peculiar do Estado. Os acórdãos parecem ir em um sentido mais privatista, ao eximir a culpa por uma noção de “incapacidade de atuar”, sendo que a mesma possui a prerrogativa de zelar pelos cuidados de pavimentação e jardinagem. Igualmente importante, é apontar que a autonomia da EMPAV está limitada a uma ação do município, que firma o contrato e o cronograma para a execução de uma pavimentação, o que torna o ponto de discussão ainda mais complexo.

O artigo 8º da Lei Municipal nº 4.755/1974, que dispunha sobre a execução e fiscalização dos serviços de pavimentação realizados pela Empresa Municipal de Pavimentação (EMPAV), foi formalmente revogado pela Lei Ordinária nº 14.087, de 2020. Essa revogação integrou um conjunto mais amplo de alterações legislativas voltadas à reformulação de dispositivos legais que tratam da criação, estrutura e funcionamento de entidades integrantes da administração pública indireta no âmbito do Município de Juiz de Fora. O dispositivo revogado estabelecia, de forma detalhada, que a pavimentação asfáltica das vias públicas do Município seria executada pela EMPAV, sob fiscalização da Prefeitura.

Além disso, previa a necessidade de contratos específicos entre a empresa e os proprietários ou possuidores lindeiros, a submissão dos requerimentos à aprovação prévia do Município, a exigência de autorização para a realização de serviços preliminares e a possibilidade de fiscalização direta pelo ente público municipal quanto ao cumprimento de normas técnicas em *ipsis litteris*:

Art. 8º A pavimentação asfáltica das vias públicas do Município passará a ser executada pela Empresa Municipal de Pavimentação, fiscalizada pela Prefeitura Municipal.

§ 1º - Os serviços de preparo e execução das obras a serem promovidas deverão contar em contrato assinado entre os proprietários e possuidores lindeiros e a Empresa Municipal de Pavimentação, com todas as especificações técnicas, prazo e custo operacionais.

§ 2º - Devidamente instruído o requerimento para início da obra, dependerá este de aprovação prévia e expressa da Prefeitura Municipal.

§ 3º - Os trabalhos preliminares de alinhamento e nivelamento, meio fio e assentamento de passeio, serão realizados pela Empresa Municipal de Pavimentação desde que haja autorização da Prefeitura.

§ 4º - A Prefeitura poderá fiscalizar as obras e exigir o cumprimento das normas específicas de sua execução usando dos meios administrativos disponíveis para este fim (Juiz de Fora, 1974).

A revogação desse artigo pode ser compreendida, de um lado, como parte de um processo de modernização e reorganização da estrutura administrativa da EMPAV, com vistas à atualização normativa e à adequação aos novos modelos de gestão pública. De outro lado, ela também implica, no plano jurídico, a cessação dos efeitos daquele regimento específico no ordenamento local, o que impacta diretamente nas discussões sobre a distribuição de competências e responsabilidades entre a EMPAV e o Município de Juiz de Fora no tocante à execução de serviços públicos de infraestrutura urbana. A estrutura jurídica das empresas públicas, enquanto componentes da administração indireta dotadas de personalidade jurídica e autonomia financeira, impõe um regime de responsabilização compatível com sua condição de sujeito de direito. Esse regime, adotado pela Constituição, busca o papel do ente político como garantidor subsidiário da prestação dos serviços, mas respeita a lógica da descentralização administrativa que fundamenta a criação dessas entidades.

Até o presente momento, a revogação do artigo 8º só produziu efeitos jurídicos em um acórdão, de número 1.0000.25.024598-2/001, pois o fato ocorreu no ano de 2021, posterior a Lei Ordinária nº 14.087, de 2020. A apelação cível interposta por André Luiz Gomes e Sebastiana do Carmo Santos Silva contra a sentença da 2ª Vara da Fazenda Pública de Juiz de Fora, que julgou improcedente o pedido de indenização por desabamento de imóvel, condenando os autores ao pagamento das custas processuais e honorários, com exigibilidade suspensa pela justiça gratuita. Os apelantes alegam, no mérito, que o desabamento decorreu de obras realizadas pela CESAMA em frente ao imóvel dias antes do evento, descartando qualquer relação com ausência de “habite-se”. Requereram a anulação da sentença ou sua reforma para o acolhimento do pedido indenizatório. A EMPAV apresentou contrarrazões, defendendo sua ilegitimidade passiva, por não ser responsável pela drenagem pluvial – atribuição da Secretaria de Obras – e reiterou que sua atuação depende de requisição do

Município. Questionou a concessão da justiça gratuita e a inexistência denexo causal entre sua conduta e o desabamento. O desembargador rejeitou a tese de ilegitimidade passiva, entre os argumentos postos, destacam-se os relativos a EMPAV:

[...]

A EMPAV suscitou, ainda, preliminar de ilegitimidade passiva.

Asseverou que cumpre ao Município de Juiz de Fora, através da Secretaria de Obras, fiscalizar e determinar a realização de eventuais reparos na pavimentação dos logradouros.

Razão não lhe assiste.

A legitimidade é a pertinência subjetiva da demanda, a qual deve ser aferida de acordo com o objeto do litígio.

Tem-se, ainda, que as condições da ação, incluída a legitimidade ad causam, devem ser aferidas com base na teoria da asserção, isto é, à luz das afirmações deduzidas na inicial.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. TEORIA DA ASSERÇÃO. LEGITIMIDADE. AFERIÇÃO COM BASE NAS AFIRMAÇÕES DEDUZIDAS NA PETIÇÃO INICIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - O acórdão recorrido adotou entendimento consolidado nesta Corte, segundo o qual as condições da ação, aí incluída a legitimidade para a causa, devem ser aferidas com base na teoria da asserção, isto é, à luz das afirmações deduzidas na petição inicial, de modo que a análise requerida pelo Agravante não pode ser realizada.

[...]

Art. 3º A Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades - Empav tem como objetivos:

I - execução da urbanização de áreas não ocupadas;

II - reurbanização de áreas em processo de transformação ou em fase de deterioração;

III - execução dos serviços de construção, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos;

IV - execução dos serviços de jardinagem, de conservação do solo e de arborização de vias e logradouros públicos;

V - execução dos serviços de iluminação pública, geração e distribuição de energia, transporte de dados e telecomunicações no interesse da Administração Pública Direta e Indireta;

VI - execução das obras de pavimentação;

[...]

No mesmo sentido se tem o art. 46 da Lei Municipal nº 13.380/2019, com a redação vigente à época da propositura da ação:

Art. 46 A Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV, empresa pública dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, competindo-lhe atender as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, bem como a outros Entes da Administração Direta e Indireta da União, Estados e Municípios, nas demandas de pavimentação asfáltica de ruas, recomposição asfáltica de pavimentos, manutenção de praças e jardins, poda e corte de árvores e execução de obras de engenharia, em conformidade com sua lei instituidora. (Redação dada pela Lei nº 14.087/2020) (gn)

Rejeito, pois, a preliminar arguida (Minas Gerais, 2025).

Há nesse acórdão uma tese não mais administrativista e sim, processualista, que vai em direção a Teoria da Asserção, que é defendida pelo Superior Tribunal de Justiça e, em síntese, determina que a verificação das condições da ação, especialmente a legitimidade ativa, deve ser feita com base nas afirmações apresentadas na petição inicial. Ao adotar esse critério, a teoria assegura que a análise da legitimidade não se baseie em provas antecipadas, mas sim nas narrativas jurídicas expostas pelo autor, e segundo Cappelletti, possibilita o direito de acesso à jurisdição e evitando que formalismos excessivos impeçam o exame substancial da controvérsia (Outeiro Pinto, 2025).

Nas palavras de Moacir Jose Outeiro Pinto:

A interpretação mais ampla da legitimidade ativa tem sido defendida pelo STJ, que reconhece que o beneficiário direto de um contrato possui legitimidade para exigir sua correta execução ou reparação por prejuízos causados:

"O beneficiário de contrato de prestação de serviço possui legitimidade para discutir eventuais irregularidades na execução, mesmo que não seja parte formal no ajuste, desde que demonstre prejuízo direto." (REsp 1.510.697/SP, relator ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 15/6/15, DJe 22/6/15).

Dessa forma, a correta compreensão da legitimidade ativa processual conduz diretamente ao entendimento sobre a Teoria da Asserção, que é fundamental para a correta aferição das condições da ação e sua aplicação pelos magistrados (Outeiro Pinto, 2025).

Na seara administrativa, a revogação do artigo 8º e o surgimento do artigo 46 na mesma lei orgânica tiveram como efeito, nesse acórdão específico, de voltar a análise defendida no acórdão 3811419-05.2007.8.13.0145 de 2019. O caput do artigo 46 delimita o campo de atuação da empresa, indicando que ela tem competência para atender pessoas jurídicas de direito público e privado, bem como outros entes da Administração Direta e Indireta da União, Estados e Municípios. Essa redação amplia significativamente o raio de atuação da EMPAV, não apenas limitando-a à esfera municipal, mas permitindo sua atuação colaborativa com outros entes federativos.

Portanto, o artigo 46 cumpre duas funções centrais: reafirma a natureza jurídica da EMPAV como empresa pública de direito privado, o que tem implicações importantes no que se refere à responsabilidade civil do Estado, e define suas atribuições funcionais, evidenciando sua posição como prestadora de serviços típicos da Administração Pública. Em termos de responsabilização por danos decorrentes de falhas na prestação desses serviços (como no caso de omissões em conservação viária), esse artigo fortalece a argumentação no sentido de que a EMPAV pode sim ser responsabilizada, nos termos do art. 37, §6º da Constituição Federal, como reforçado por Carvalho Filho, que defende a responsabilização objetiva de empresas públicas quando envolvidas na execução de atividades típicas do Estado.

Tendo em vista o exposto nos acórdãos, a discussão acerca da responsabilidade civil da EMPAV perpassa pela questão da própria empresa pública: um ente que possui suas bases jurídicas na lei orgânica, promulgada antes da Constituição de 88, mas que passou pela adaptação da lei das Estatais (Lei 13.303/2016). É possível extrair algumas leituras das divergências observadas, como a teoria da responsabilidade civil no caso concreto, que como dito, se trata de uma divergência com a doutrina. Contudo, a análise de maior relevância parece ser as características dessa empresa pública, que apesar de ter dispositivos afirmando a sua autonomia e independência, possui características que não são próprias de pessoas jurídicas, como a execução do serviço de seu objeto social pela demanda do ente político.

A divergência sobre a responsabilidade ou não, se dá, principalmente, sobre a dificuldade de enquadrar a referida empresa nas teses doutrinárias e jurídicas, que acabam na maioria das vezes indo na direção oposta. Diante desse quadro, é possível afirmar que a responsabilidade pela má prestação de serviços públicos de pavimentação deve ser analisada à

luz do modelo de organização administrativa adotado pelo ente federativo, mas também da efetiva atuação da empresa pública no caso concreto. A descentralização administrativa, embora promova maior eficiência, implica também a atribuição de responsabilidade funcional às entidades da administração indireta, que não podem se esquivar do dever de indenizar sob o pretexto de submissão à administração direta. Ao mesmo tempo, o Município, enquanto ente federativo controlador e fiscalizador, não pode se eximir de responsabilidade quando resta evidenciada a sua omissão no dever de vigilância e coordenação das atividades delegadas. Nesse cenário, a responsabilidade solidária pode ser reconhecida sempre que houver atuação conjunta, omissão compartilhada ou confusão de atribuições entre os entes envolvidos. Tal solidariedade não implica a confusão das personalidades jurídicas, mas decorre do princípio da reparação integral, orientado à proteção dos direitos dos administrados frente a omissões do poder público. Na prática, se o dano decorre da omissão do Município em fiscalizar ou solicitar a atuação da EMPAV, bem como de falhas executivas da própria empresa pública, a responsabilidade solidária parece assegurar à vítima o direito de exigir a indenização integral de qualquer um dos responsáveis.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou analisar a responsabilidade civil das empresas públicas à luz da teoria da responsabilidade civil do Estado, ancorado na doutrina de Caio Mário e José Santos Carvalho Filho, com foco especial na atuação da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização (EMPAV), vinculada ao Município de Juiz de Fora. Partindo da premissa de que essas entidades integram a administração pública indireta e possuem personalidade jurídica própria, reconheceu-se que a responsabilização direta recai sobre elas, sendo o ente federativo responsável apenas de forma subsidiária, conforme defende a doutrina majoritária, especialmente José dos Santos Carvalho Filho. Com base no artigo 37, §6º da Constituição Federal e na teoria do risco administrativo, confirmou-se que, quando a empresa pública presta serviço público, sua responsabilidade por danos causados a terceiros é objetiva. Entretanto, a prática judicial demonstra a existência de divergências quanto à interpretação dessa responsabilidade. No âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), identificaram-se 7 (sete) decisões contraditórias envolvendo a EMPAV. Enquanto o primeiro acórdão atribui à empresa a responsabilidade direta por omissões em serviços de pavimentação, com base em suas atribuições legais (art. 2º da Lei Municipal nº 4.755/74), o segundo afasta essa responsabilidade e atribui ao Município a obrigação de indenizar, com fundamento na antiga redação do art. 8º da mesma norma, revogado pela Lei nº 14.087/2020.

Essa discrepância decorre, em parte, da interpretação do dever de fiscalização do ente municipal e da estrutura de descentralização administrativa, assim como a natureza jurídica incomum da EMPAV. Mais recentemente, a decisão de 2025 invocou a Teoria da Asserção como critério processual para definir a legitimidade passiva, reforçando que essa deve ser aferida com base nas alegações da petição inicial, evitando extinções prematuras da demanda e garantindo o efetivo acesso à justiça. No âmbito material, o acórdão considerou que o artigo 46 da Lei nº 14.087/2020 é suficiente para afirmar que a EMPAV possui responsabilidade civil nesses casos de omissões. Assim, conclui-se que, embora o regime jurídico da responsabilidade das empresas públicas esteja bem delineado na teoria, sua aplicação prática ainda carece de uniformização das turmas do TJMG. O caso da EMPAV ilustra a complexidade da responsabilização no contexto da administração indireta e evidencia a necessidade de maior coerência interpretativa para garantir segurança jurídica e efetividade na proteção dos direitos dos administrados.

REFERÊNCIAS

BRAGA NETTO, Felipe. Responsabilidade civil do Estado por omissão: entre mitos e verdades. *Migalhas: Migalhas de Responsabilidade Civil*, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/336797/responsabilidade-civil-do-estado-por-omissao--entre-mitos-e-verdades>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016**. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1º jul. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608880**. Relator: Min. Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 08 set. 2020. (Repercussão Geral – Tema 362). Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/937121506/inteiro-teor-937121518> Acesso em: 30 jun. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.. Acesso em: 30 jun. 2025.

CRETILLA JUNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980. 477 p.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 4.755, de 30 de dezembro de 1974**. Autoriza a criação da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização – EMPAV. Juiz de Fora, MG: Prefeitura Municipal, 30 dez. 1974. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000014705#:~:text=LEI%20N.%C2%BA%204755%20%E2%80%93%20de,Art>. Acesso em: 30 jun. 2025.

JUIZ DE FORA. **Lei Ordinária nº 14.087, de 30 de abril de 2020**. Dispõe sobre alterações nas leis que tratam da criação e estrutura das entidades da administração pública indireta no Município de Juiz de Fora, e dá outras providências. Juiz de Fora, MG: Prefeitura Municipal, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000045783> Acesso em: 30 jun. 2025.

JUIZ DE FORA. **Lei nº 14.415, de 05 de maio de 2022**. Fixa orientações para alterações da natureza estatutária da Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização EMPAV, nos termos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Juiz de Fora, MG, 05 maio 2022. Acesso em: 30 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0000.23.207762-8/001**. Apelante:

Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanidades – EMPAV. Apelado: Neide Aparecida de Souza Costa. Relator: Des. Carlos Levenhagen. Belo Horizonte, 16 maio 2024. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0000.24.055735-5/001**. Apelante: Cátia Maurício Rodrigues da Silva, EMPAV, Município de Juiz de Fora. Apelado: Cátia Maurício Rodrigues da Silva, EMPAV, Município de Juiz de Fora. Relator: Des. Fábio Torres de Sousa. Belo Horizonte, 03 out. 2024. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0000.24.309920-7/001**. Relator: Des. Bitencourt Marcondes. Julgamento em 13 maio 2024. Publicação da súmula em 17 maio 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://tjmg.jus.br>. Acesso em: 4 ago. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível n. 1.0000.25.024598-2/001**. Relator: Des. Carlos Henrique Perpétuo Braga. 19ª Câmara Cível, j. 08 maio 2025, pub. 13 maio 2025. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0145.13.007693-1/001**. Apelante: Município de Juiz de Fora. Apelado: Gabriel Elias do Rosário Rangel. Relator: Des. Corrêa Júnior. Belo Horizonte, 13 abr. 2021. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0145.13.015324-3/001**. Apelante: Município de Juiz de Fora. Apelado: Max Renner do Nascimento Nunes. Relator: Des. Alberto Vilas Boas. Belo Horizonte, 06 ago. 2019. Disponível em: <http://www.tjmg.jus.br/portal/jurisprudencia/consulta-de-jurisprudencia>. Acesso em: 30 jun. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0145.07.381141-9/001**. Relator: Des. Heloísa Combat. Julgamento em 16 maio 2024. Publicação da súmula em 20 maio 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Belo Horizonte, 2024. Disponível em: <https://tjmg.jus.br>. Acesso em: 4 ago. 2025.

OUTEIRO PINTO, Moacir José. Teoria da asserção e legitimidade ativa: perspectiva processual e STJ. **Migalhas: Migalhas de Peso**, 26 fev. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/425296/teoria-da-assercao-e-legitimidade-ativa-perspectiva-processual-e-stj>. Acesso em: 30 jun. 2025.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book.. ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559644933/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

TÁCITO, C. As empresas públicas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v.

84, p.433, 1966. DOI: 10.12660/rda.v84.1966.28801. Disponível em:
<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/28801>. Acesso em: 11 ago. 2025.