

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

ARNON DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO CONTEXTO DA ÁREA AZUL DE
JUIZ DE FORA**

JUIZ DE FORA
2017

ARNON DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO CONTEXTO DA ÁREA AZUL DE
JUIZ DE FORA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, na área de concentração de Direito Administrativo.

Orientação: Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani.

JUIZ DE FORA

2017

ARNON DE OLIVEIRA

**ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO CONTEXTO DA ÁREA AZUL DE
JUIZ DE FORA**

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel, na área de concentração Direito Administrativo, submetida à Banca Examinadora composta pelos membros:

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani

Prof. Ms. Renato Chaves Ferreira

Prof.^a Lays Gomes Martins

PARECER DA BANCA

() APROVADO

() REPROVADO

Juiz de Fora, ____ de _____ de 2017.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a responsabilização civil dentro do contexto do estacionamento rotativo conhecido como “Área Azul” ou “Zona Azul”. Examina-se a responsabilização por eventuais danos ou furtos de veículos que permanecem no estacionamento rotativo. Pretende-se fazer um estudo específico da questão dentro do município de Juiz de Fora, estudando inicialmente o Decreto n.º 12.278 de 2015 que regula o serviço na cidade. Em um segundo momento, avalia-se como a responsabilidade civil do Estado é compreendida no contexto jurídico contemporâneo. Por fim, pondera-se a compatibilidade jurídica do Decreto n.º 12.278 com a noção de responsabilidade civil do Estado a fim de se analisar posição da administração pública municipal perante o caso.

Palavras-chave: Área azul. Responsabilidade civil do Estado. Direito administrativo. Concessão pública.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze the civil responsibility within the context of the rotary parking known as "Blue Area" or "Blue Zone". Responsibility for possible damage or theft of vehicles left in the rotating parking lot is examined. It is intended to make a specific study of the issue within the municipality of Juiz de Fora, initially studying Decree No. 12.278 of 2015 that regulates the service in the city. In a second moment, it is evaluated how the civil responsibility of the State is understood in the contemporary juridical context. Finally, it is considered the legal compatibility of Decree No. 12.278 with the concept of civil responsibility of the State in order to analyze the position of the public administration in the case.

Keywords: Blue area. State responsibility. Administrative law. Public concession.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O DECRETO N.º 12.278 DE 2015	9
3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CONTEXTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO	12
3.1. Noções Gerais Sobre Responsabilidade Civil	12
3.2. A Responsabilidade Civil do Estado no Brasil	13
3.3. A Responsabilidade Civil por Omissão	16
4. A COMPATIBILIDADE DO DECRETO 12.278 DE 2015 COM A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	18
4.1. O Artigo 33 do Decreto 12.278 de 2015	18
4.2. Responsabilidade das Concessionárias de Serviços Públicos	19
5. CONCLUSÃO	21
REFERÊNCIAS	22

1. INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XVIII, iniciou-se na Europa um processo de mecanização do processo de produtivo, passando a acumulação de riqueza ser vinculada ao setor industrial. O período conhecido historicamente como Revolução Industrial trouxe grandes transformações para a estrutura socioeconômica mundial. Nesse contexto, observa-se que a máquina passou a ser o centro da mentalidade moderna, provocando alterações de várias ordens, atingindo inúmeras atividades, segmentos, funções e profissões no campo social. Nas palavras do historiador Eric Hobsbawm (2003, p.13): “a Revolução Industrial assinala a mais radical transformação da vida humana já registrada em documentos escritos”.

É indiscutível que, nos últimos anos, o movimento de automação tem abarcado vários segmentos da sociedade. Dentro dessa ótica de “radical transformação”, a administração pública também não poderia deixar de ser impactada por esse processo, sendo o sistema de “área azul” um exemplo que elucida essa questão do avanço das tecnologias.

A “área azul”, “zona azul” ou ainda “área de zona azul” trata-se de um estacionamento rotativo público utilizado pelo Executivo municipal a fim de regular o trânsito das cidades. Aponta-se que o “município de São Paulo, de forma pioneira no Brasil, criou a chamada ‘zona azul’ ainda na década de 70, mais precisamente em 30/12/1974” (ARAUJO, 2013, p. 1). Desde seu início, a Área Azul tem crescido significativamente pelo país, estando hoje presente em várias cidades interioranas, como, por exemplo, Juiz de Fora.

Previamente, a instalação do estacionamento rotativo, se estabelece um processo licitatório, escolhendo-se uma empresa para administrar o sistema eletrônico que é alocado nos locais onde serão estacionados os veículos. Atualmente, no município de Juiz de Fora, a empresa Estapar Estacionamentos é a responsável por gerenciar esse sistema, sendo uma das maiores empresas do segmento no mercado nacional.

Basicamente, para que o usuário utilize o serviço de Área Azul, é necessário efetuar uma compra de créditos nos chamados parquímetros, os quais ficam instalados perto das vagas. Realizado o processo de compra de créditos, a máquina emite um *ticket* que deve ser deixado de maneira visível no painel do carro a fim de

que não seja aplicada uma multa de trânsito. Feito esse procedimento, fica permitido que o veículo permaneça estacionado na área do estacionamento rotativo. Ainda há a possibilidade de se adquirir os créditos para comprar o tempo na vaga por meio um cartão recarregável ou por um aplicativo de celular.

À primeira vista, a Área Azul parece ser um modelo bastante eficiente para a prestação de serviços à comunidade, uma vez que consegue estimular a rotatividade das vagas em vias públicas por meio de um sistema informatizado. Assim, várias pessoas têm a possibilidade de estacionar seus veículos em locais que são amplamente disputados ao longo do dia.

Contudo, a Área Azul não é um modelo perfeito. Infelizmente, até o momento, a segurança dos veículos que são estacionados no local não é um aspecto devidamente observado pela administração. Dentro desse cenário, ressalta-se ainda que a segurança pública do município juiz-forano não se encontra em uma situação bastante adequada aos anseios da população. Segundo dados da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS-MG), no ano de 2013, foram registrados 1.091 casos de furto ou roubo de veículos na cidade. Diante desse quadro, surge o questionamento de como a responsabilidade civil deveria ser aferida se, eventualmente, viesse acontecer algum dano ou furto aos automóveis estacionados na Área Azul.

Em estacionamentos tradicionais, é plausível a compreensão de que o dever de guarda é um elemento primordial para que haja a adimplência contratual do depósito. Assim, qualquer cláusula que enseje a não-responsabilização por perda ou dano do veículo deve ser considerada ágrafa, pois a mesma contraria o ordenamento jurídico presente na lei do civil-consumerista, sendo, portanto, nula de pleno direito.

O presente estudo busca analisar como se daria a questão da responsabilidade civil dentro do contexto da Área Azul, na cidade de Juiz de Fora, procurando-se verificar se o estacionamento rotativo presente no município também deve seguir a noção de dever de guarda do contrato de depósito dos estacionamentos privados. Para isso, inicialmente, procura-se examinar e interpretar o marco normativo que institui o sistema de Área Azul na cidade. O ato em questão é o Decreto n.º 12.278, de março de 2015, que regulamenta o sistema de estacionamento rotativo pago de veículos em vias de logradouro, corredores de tráfego e locais de eventos públicos do município de Juiz de Fora. Seu fundamento

se respalda no artigo 47, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Juiz de Fora (2010), na Lei Municipal n.º 9.437 de 1999 e na Lei de licitações (Lei 8.666 de 1993).

Posteriormente, investiga-se como a doutrina administrativista compreende a questão da responsabilidade civil do poder público dentro do contexto jurídico contemporâneo. Também se faz necessário realizar um juízo de compatibilidade entre o Decreto n.º 12.278 de março de 2015 e o que está posto a respeito da responsabilidade civil do Estado.

Por fim, enfoca-se na avaliação da responsabilidade civil do poder público dentro do ordenamento jurídico vigente, procurando discutir a legalidade e também a constitucionalidade da isenção de responsabilidade civil da administração. Ressalta-se que não é objeto de estudo do trabalho a legalidade ou constitucionalidade do sistema de Área Azul em si, mas apenas discutir caminhos para entender a responsabilização civil dentro desse contexto.

A princípio é possível compreender que a irresponsabilidade não é o caminho mais razoável para solucionar a questão. Sabe-se que é uma empresa privada que cobra o parquímetro, havendo uma escolha feita por meio de um processo licitatório. Obviamente, se remunera a empresa para que ela garanta a rotatividade do trânsito na cidade. Contudo, o poder público, ao realizar a concessão, também deveria considerar a responsabilidade pela guarda dos veículos estacionados na Área Azul, tendo em vista eventuais furtos ou danos.

A rotatividade é essencial para se garantir a fluidez do trânsito. Contudo, ela não pode ser o único encargo assumido pela concessionária. Nesse sentido, é necessário que a legislação do município e o processo licitatório que regulam a Área Azul vinculem a responsabilização não apenas pelo rodízio de veículos, mas também ao dever de guarda.

2. O DECRETO N.º 12.278 DE 2015

Conforme mencionado previamente, no município de Juiz de Fora, a Área Azul é regulamentada pelo Decreto n.º 12.278 de 02 de março de 2015. Sua justificção se baseia em quatro fundamentos legais, sendo dois municipais e dois federais.

A primeira fonte legislativa que fundamenta o Decreto n.º 12.278 é o artigo 47, inciso VI, da Lei de Orgânica do Município de Juiz de Fora. Seu teor trata da competência do Chefe do Executivo municipal, destacando o inciso IV a autorização para se expedir decretos, portarias e outros atos administrativos. Ainda no âmbito legislativo municipal, observa-se a Lei n.º 9.437 de 1999 que dispõe sobre a concessão para exploração do serviço de estacionamento rotativo pago de veículos nas vias e logradouros na cidade.

No esfera legislativa federal, o Decreto n.º 12.278 é respaldado na forma da Lei n.º 8.666 de 1993 que regulamenta o sistema de licitações entre poder público e as entidades privadas. O Decreto também se baseia no artigo 24, inciso X, do Código de Trânsito Nacional. O referente inciso reitera a competência dos órgãos e entidades executivos de trânsito acerca da implantação, manutenção e operação de estacionamentos rotativos pagos nas vias.

O Decreto n.º 12.278 apresenta trinta e cinco artigos, sendo estruturado em dois capítulos. O texto expõe minuciosamente vários aspectos de como deve ser a implantação e a execução do estacionamento rotativo em Juiz de Fora, tratando de pontos, como o horário de funcionamento, o sistema do pagamento para uso das vagas, o desenvolvimento de métodos eletrônicos, os padrões técnicos, etc. A respeito da responsabilidade civil, nota-se apenas alguns artigos no Decreto.

O Decreto destaca em seu artigo 1º duas possibilidades de explorar o sistema de Área Azul na cidade. Faculta-se ao Executivo municipal explorar diretamente o sistema ou através do sistema de concessão de serviço público a título oneroso. Conforme tratado anteriormente, o sistema atual vem sendo administrado por uma empresa privada através de uma concessão. Nota-se que as concessões públicas: “têm por objeto a delegação da execução de serviço público a pessoa privada. Trata-se, pois, conforme visto anteriormente, de processo de descentralização, formalizado por instrumento contratual” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 259).

No segundo artigo, o Decreto 12.278 expõe as razões da existência do estacionamento rotativo na cidade. Dispõe o artigo que:

Art. 2º. O estacionamento rotativo pago se destina à mera regulação e democratização do estacionamento de veículos automotores e ciclomotores, por períodos certos, nas vias e logradouros públicos, mediante remuneração prévia, não se caracterizando como serviço de guarda de veículos.

Observa-se que no município a função da Área Azul se vincula à regulação e democratização dos espaços públicos, no sentido de ampliar o uso das vagas por várias pessoas. O mesmo artigo rechaça a ideia de que a administração ou empresa privada tenham o dever de guarda dos veículos. Nota-se uma previsão contrária ao que se é estabelecido para um contrato de depósito tradicional. Prevê a doutrina civilista a relevância do dever de guarda dentro no artigo 627 do Código Civil, sendo a “principal característica do depósito reside na sua finalidade, que é, como foi dito, a guarda de coisa alheia” (GONÇALVES, 2014, p. 383). Em seu parágrafo 2ª, o artigo 25 destaca a presença de “monitores” perto dos locais onde se localizam a Área Azul, porém sua função não vincula a segurança dos veículos.

O Decreto prevê a possibilidade de extinção da concessão em caso de inadimplemento das obrigações da empresa privada (art. 8º, parágrafo único, inciso I). Contudo, o inadimplemento em questão não parece buscar sanar o problema da responsabilidade civil a que se propõe o presente estudo. Ainda no referido artigo, há um possível erro de técnica legislativa, uma vez que associa o termo “concessão” e “permissão” à mesma categoria jurídica (art. 2º, inciso I e IV, Lei 8.987 de 1995 – Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos).

O artigo 18 possibilita qualquer usuário do sistema levar ao conhecimento da Secretaria de Transporte e Trânsito a ocorrência de irregularidades. Contudo, esse ponto também não diz respeito a aspectos da responsabilidade civil, se indicando apenas de questões inerentes à exploração do sistema.

O artigo 22 do Decreto 12.278 estabelece uma regra de natureza financeira a respeito dos valores contabilizados pelo sistema de Área Azul. Segue a leitura do artigo em questão: “Art. 22. A receita repassada ao Município, a título de remuneração pela exploração do sistema de estacionamento rotativo pago, reverterá ao Fundo Municipal de Transportes”.

Conforme se observa, o referente artigo apresenta a possibilidade de haver um repasse de receita ao Executivo municipal. Essa transferência se associa à remuneração pela exploração do sistema de estacionamento rotativo, sendo o montante revertido ao Fundo Municipal de Transportes. Assim, se faz notar que o Município está auferindo renda com sistema que é pago pelo usuário. Portanto, observa-se que o poder público não busca exclusivamente a democratização do estacionamento das áreas públicas, uma vez que o sistema de Área Azul também é uma fonte de receita pública para o município.

Por fim, o artigo 33 é o ponto mais problemático ao se investigar o tema da responsabilidade civil dentro do contexto da Área Azul no município. Para melhor analisar a questão, segue o texto integral do referido artigo:

Art. 33. Ao Município e à Concessionária não incidirão quaisquer responsabilidades em razão de acidentes, danos, furtos ou prejuízos de qualquer natureza que possam vir a sofrer os veículos ou os usuários nos locais de estacionamento, em razão da natureza do rotativo, conforme o art. 2º deste Decreto.

Conforme pode se observar na leitura do artigo, o Poder Público Municipal se isenta de qualquer responsabilidade em relação aos veículos que estão estacionados no local aonde há a implantação do sistema de Área Azul. Afasta-se a responsabilidade de maneira incisiva tanto para danos, quanto para furtos de veículos. Nota-se também que se amplia extensivamente a natureza de quaisquer prejuízos que possam ocorrer aos veículos.

Observa-se que a isenção de responsabilidade também é aplicada à concessionária. Nesse sentido, não há a hipótese de ressarcimento em uma eventual ação de regresso contra a empresa concessionária, já que ambos (município e empresa privada) são abarcados por uma “irresponsabilidade” quanto a devida segurança dos automóveis.

Em estacionamento tradicional é dado ao usuário a garantia de que seu carro deverá ser guardado e preservado até o momento de retirada do objeto do local. Contudo, o sistema de Área Azul *juiz-forano* não busca oferecer ao usuário um cuidado adequado ao carro que é estacionado nas vagas, argumentando no sentido de que se prioriza a rotatividade no local.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CONTEXTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO

3.1. Noções Gerais Sobre Responsabilidade Civil

Antes de adentrar propriamente na responsabilidade civil do Estado, faz-se necessário realizar algumas reflexões gerais anteriores à responsabilização do poder público, especialmente sobre alguns pontos essenciais no tange à noção de responsabilidade em sentido amplo. Pode-se compreender a responsabilidade civil como um dever sucessivo que surge por conta da violação de um dever originário. Nesse contexto, aparece a figura do dano, surgindo um débito que está ligado à noção de ressarcimento. A respeito, Cavalieri Filho (2014, p. 14) melhor explica essa concepção:

É aqui que entra a noção de responsabilidade civil. Em seu sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocábulo não foge dessa ideia. A essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.

Salienta-se que esse dever sucessivo se forma a partir da momento em que alguns requisitos são observados conjuntamente. Nesse sentido, pode entender que a responsabilidade civil é fundamentada por alguns pressupostos essenciais. Para que se analise a responsabilidade civil é necessário a observância de quatro elementos basilares: a conduta do agente, o dano, o nexo causal e a culpa.

O exame do elemento “culpa” é fundamental para que se estabeleça qual a diretriz interpretativa que se utilizará para se aferir a responsabilidade civil. A culpa “é a inexecução de um dever que o agente poderia ter conhecimento e poderia agir” (SAVATIER *apud* LISBOA, 2012, p. 286). Nesse sentido, a doutrina estabelece basicamente duas teorias para se compreender o dever sucessivo de indenizar: a Teoria Subjetiva (ou da Culpa) e a Teoria Objetiva (teoria do Risco). Essa classificação se justifica na presença ou na ausência do elemento culpa para que se repare o dano.

Pode-se entender que, em regra, a responsabilidade civil é basicamente fundada na ideia de culpa (Teoria Subjetiva). Contudo, há exceções a essa aceção, podendo a responsabilidade ser aferida com base em critérios objetivos, como, por exemplo, no risco da atividade. Nesse contexto, Gonçalves (2012, p. 56) explica melhor a questão:

Nos últimos tempos vem ganhando terreno a chamada teoria do risco que, sem substituir a teoria da culpa, cobre muitas hipóteses em que o apelo às concepções tradicionais se revela insuficiente para a proteção da vítima. A responsabilidade seria encarada sob o aspecto objetivo: o operário, vítima de acidente do trabalho, tem sempre direito à indenização, haja ou não culpa do patrão ou do acidentado. O patrão indeniza, não porque tenha culpa, mas porque é o dono da maquinaria ou dos instrumentos de trabalho que provocaram o infortúnio.

Nesse sentido, pode-se entender que o elemento culpa não se mostra relevante quando se busca aferir a responsabilidade objetiva, sendo considerado apenas três elementos para se configurar essa responsabilização: a conduta, o dano sofrido e o nexo de causalidade. Atualmente, a responsabilidade civil do Estado se vincula a esse último entendimento, afastando-se a investigação da culpa para se chegar em sua aferição. A respeito, elucida-se o tema no próximo tópico, trazendo um breve panorama histórico.

3.2. A Responsabilidade Civil do Estado no Brasil

O Brasil, atualmente, adota a teoria da responsabilidade estatal objetiva. Ressalta-se que, desde sua independência, o país nunca passou por uma fase de irresponsabilidade, respondendo sempre o Estado pelos seus atos inicialmente dentro de uma perspectiva civilista (necessária comprovação de culpa). Apenas com a Constituição de 1946 se normatizou a responsabilidade objetiva do Estado.

Hoje, a responsabilidade civil do Estado se encontra positivada no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal de 1988. Em concomitância ao texto constitucional, há o artigo de 43 do Código Civil, que também indica a responsabilidade civil objetiva em relação à administração pública. O artigo 37, § 6º, estabelece que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 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.

O § 6º do artigo 37 da Constituição apresenta nitidamente o critério objetivo de responsabilização, sendo, portanto, desnecessária a demonstração de culpa. Justen Filho (2013, p. 1304) analisa o presente parágrafo estabelecendo que:

A responsabilidade civil extracontratual do Estado é produzida pela presença de três elementos. Há necessidade de: a) dano material ou moral sofrido por alguém; b) uma ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado; c) um nexo de causalidade entre o dano e ação ou omissão estatal.

Contudo, é necessário ressaltar que em relação aos agentes públicos, ou seja, “toda pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 871), a responsabilização é subjetiva. Sendo assim, em relação a agentes públicos é preciso demonstrar se houve dolo ou culpa da pessoa que cometeu o ato, facultando a ação de regresso proposta pelo Estado. Nesse sentido, pode-se compreender que, a princípio, a Constituição de 1988 tratou objetivamente a responsabilidade estatal. Contudo, em relação a seus agentes, é necessário observar o aspecto subjetivo para se analisar a responsabilidade.

Pode se notar ainda que o § 6º amplia os limites de responsabilização objetiva estatal, uma vez que tanto empresas públicas quanto empresas privadas que prestam serviços para a administração também serão responsabilizadas fora do contexto da subjetividade. Nesse contexto, pode-se inferir que concessionárias, permissionárias ou qualquer empresa privada, ainda que não integrante da administração, responderão objetivamente. A respeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 722) elucida o tema:

A regra da responsabilidade objetiva exige, segundo o artigo 37, § 6º, da Constituição:

1. que o ato lesivo seja praticado por agente de pessoa jurídica de direito público (que são as mencionadas no art. 41 do Código Civil)

ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público (o que inclui empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais de direito privado, cartórios extrajudiciais, bem como qualquer entidade com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as do terceiro setor, que recebam delegação do Poder Público, a qualquer título, para a prestação do serviço público) (DI PIETRO, 2014, p. 722).

Sendo assim, a responsabilidade civil objetiva abarca tanto o Estado quanto qualquer pessoa jurídica que presta algum tipo de serviço público. Carvalho Filho (2017) analisa a responsabilidade objetiva de duas maneiras: uma primária vinculada a pessoa jurídica privada, e outra subsidiária vinculada ao Estado, caso a empresa não consiga arcar com o prejuízo, a respeito, expõe o autor:

A responsabilidade é primária quando atribuída diretamente à pessoa física ou à pessoa jurídica a que pertence o agente autor do dano. Será subsidiária a responsabilidade quando sua configuração depender da circunstância de o responsável primário não ter condições de reparar o dano por ele causado (CARVALHO FILHO, 2017, p. 691).

Portanto, nota-se que, para fins de comprovação da responsabilidade do Estado, é preciso comprovar três elementos: a conduta, o dano e o nexo, não se importando em analisar qualquer elemento subjetivo. A ausência de um desses três elementos configura a ausência de responsabilidade do Estado.

Também não importa se a conduta que gerou o dano é lícita ou ilícita. A respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que: “para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado não é necessário que o ato praticado seja ilícito” (AgRg no RE 456.302/RR. 1ª T. rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 06.02.2007, DJ 16.03.2007).

A responsabilização objetiva do Estado se alinha à Teoria do Risco Administrativo. Essencialmente, estabelece essa teoria que atividade administrativa é caracterizada por instabilidade constante, sendo a existência do dano um fato quase certo dentro da sociedade. Assim, inevitavelmente, o Estado acabará em um dado momento se responsabilizando pelos danos que possam decorrer desse risco da atividade. Nesse sentido, pode-se entender que a existência da responsabilização objetiva se justifica porque o Estado admitiu para si o risco de exercer a atividade administrativa.

No tocante, Carvalho Filho (2016, p. 674) aprofunda:

Foi com lastro em fundamentos de ordem política e jurídica que os Estados modernos passaram a adotar a teoria da responsabilidade objetiva no direito público. Esses fundamentos vieram à tona na medida em que se tornou plenamente perceptível que o Estado tem maior poder e mais sensíveis prerrogativas do que o administrado. É realmente o sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso. O indivíduo, ao contrário, tem posição de subordinação, mesmo que protegido por inúmeras normas do ordenamento jurídico. Sendo assim, não seria justo que, diante de prejuízos oriundos da atividade estatal, tivesse ele que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos. Diante disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior. Surge, então, a teoria do risco administrativo, como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado (CARVALHO FILHO, 2016, p. 674).

Excepcionalmente, a Teoria do Risco Administrativo é afastada, se aplicando a Teoria do Risco Integral. Nessa teoria, o Estado é tratado como um garantidor universal, podendo inexistir algum dos três elementos requisitados na Teoria do Risco Administrativo para que se reconheça a responsabilidade. Nota-se que aqui o fato que gera o dano acarreta em riscos permanentes ou de grande proporção. Di Pietro (2014, p. 720) expõe que:

[...] a responsabilidade do Estado incide independentemente da ocorrência das circunstâncias que normalmente seriam consideradas excludentes de responsabilidade. É o que ocorre nos casos de danos causados por acidentes nucleares (art. 21, XXIII, d, da Constituição Federal), disciplinados pela Lei n.º 6.453, de 17-10-77; e também na hipótese de danos decorrentes de atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, conforme previsto nas Leis n.º 10.309 de 22-11-01, e 10.744, de 9-10-03.

Ainda há possibilidade de se atribuir ao Estado uma responsabilização por conta de atos omissivos. Sobre essa classificação, amplia-se o estudo no próximo tópico.

3.3. A Responsabilidade Civil por Omissão

A responsabilidade civil por omissão ocorre quando há uma ausência de conduta do Estado. Nota-se que a hipótese de um “não agir” por parte da

administração pública acarreta em um dano ao particular. São as situações nas quais o Estado deveria estar atuante, contudo, se abstém, permitindo assim a ocorrência do fato danoso.

A responsabilidade civil do Estado por Omissão se caracteriza como uma exceção à regra da responsabilização objetiva. Baseia-se a responsabilidade por omissão na subjetividade que se fundamenta na culpa do serviço. Busca-se demonstrar que o dano originou-se da má prestação do serviço no caso concreto. É preciso comprovar se o dano ocorrido poderia ter sido evitado caso houvesse a correta execução do serviço. Com isso, a noção de culpa do serviço se justifica na ideia de que a omissão estatal foi relevante para o concretização do dano. Sobre esse ponto, esclarece Di Pietro (2014, p. 728):

Isto significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano. A lição supra transcrita, de José Cretella Júnior, é incontestável. A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável.

Ressalta-se que o prazo prescricional para propositura da ação de reparação civil em face do Estado está regulamentado no Decreto 20.910 de 1932 e na Lei 9.494 de 1997. Ambas normas indicam um prazo de cinco anos para se interpor uma ação no Judiciário (prescrição quinquenal).

Analisado como se coloca a responsabilidade civil do poder público, busca-se fazer as compatibilizações ao objeto de estudo do trabalho que é a Decreto 12.278 de 2015.

4. A COMPATIBILIDADE DO DECRETO 12.278 DE 2015 COM A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

4.1. O Artigo 33 do Decreto 12.278 de 2015

O artigo 33 do Decreto 12.278 de 2015 é a disposição mais problemática e destoante no que tange à responsabilização do poder público dentro do contexto jurídico contemporâneo. Estabelece o artigo que não incidirá qualquer tipo de responsabilidade decorrentes de danos, furtos ou prejuízos de qualquer natureza que possam vir a sofrer os veículos ou os usuários nos locais de estacionamento. Justifica-se a irresponsabilidade por conta da natureza de rotatividade do serviço prestado.

Conforme mencionado no artigo 33, “em razão da natureza do rotativo”, fica explícito que não há função arrecadatória do município. Nota-se aqui que o Decreto se mostra incoerente, tendo em vista o que se preceitua em um artigo anterior. Conforme mencionado, o artigo 22 sugere um repasse de receita para o município. Nesse sentido, é preciso atentar que o município também usa o sistema da Área Azul para se remunerar. Ou seja, não se busca estabelecer um sistema apenas que vise a democratização do espaço público.

Também se faz necessário realizar uma crítica inerente ao próprio funcionamento do sistema de Área Azul dentro da cidade. Para isso, o presente estudo buscou confrontar a situação de dois parquímetros localizados em diferentes bairros da cidade. O primeiro parquímetro localizado no Centro (Setor 14 – Rua Barão de Cataguases; e Setor 16 – Rua Santo Antônio) informa que o horário de funcionamento é de 2ª a 6ª feira, de 8h às 18h, e Sábados, de 8h às 13h, devendo o carro ou a moto ficarem estacionados no máximo por dois toques de uma hora e meia cada um. O segundo parquímetro localizado no bairro Alto dos Passos (Setor 100 – Único) informa que o horário de funcionamento é de 3ª feira a Domingo, de 8h às 18h, devendo o carro ou moto ficarem estacionados por até seis toques de uma hora e meia cada um.

Observa-se que, no Bairro Altos dos Passos, o período de estacionamento não é breve, ficando os automóveis estacionados por um longo intervalo de tempo. Com isso, o objetivo central da Área Azul acaba se perdendo, uma vez que a

rotatividade não é alcançada. Verifica-se, portanto, que a função da Área Azul no Bairro Alto dos Passos é simplesmente arrecadatória.

Tendo em vista que a função é meramente arrecadatória, o município precisa ter algum tipo de responsabilidade sobre os veículos estacionados na Área Azul, sendo, portanto, plausível a contraprestação pelo dever de guarda.

Conforme apresentado anteriormente, nota-se que o Estado brasileiro jamais adotou a teoria da irresponsabilidade estatal. Esse pensamento somente se legitimou em períodos históricos muitos longínquos por meio das monarquias absolutistas. Passado esse período, sedimentou-se na sociedade a noção de Estado de Direito, devendo o poder público ser submisso à legislação. O município, representante do poder público local, não pode criar uma situação em que se distancia a um preceito presente na Carta Maior (art. 37; § 6º).

Observando o texto constitucional, é possível considerar a responsabilidade civil pode ser elevada a um valor fundamental da ordem jurídica vigente, e não deve ser ignorado. Para melhor aprofundar, Oliverio Silva (2012, p. 129) explica:

De fato, nos parece que a responsabilidade civil, em sua vertente objetiva, diante de todos os fatores delineados ao longo deste trabalho pode e deve ser alçada à categoria de direito fundamental, fazendo daí gerar uma norma (clausula) geral de direito fundamental à responsabilidade civil atribuída ao texto da Constituição brasileira vigente, com a conseqüente caracterização de um dever jurídico fundamental correlato, o de reparar os danos causados, ainda que culpa.

Diante disso, a inconstitucionalidade do artigo 33 do Decreto 12.278 é plenamente admissível, uma vez que destoa totalmente ao que prescreve o parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal. Seguindo o referente artigo, a Estapar pode ser classificada como uma prestadora de serviço público, sendo plausível sua responsabilização objetiva nos locais em que não é constatado o rodízio de carros. Contudo, é preciso analisar essa questão com cautela.

4.2. Responsabilidade das Concessionárias de Serviços Públicos

Estabelece o artigo 175 do Constituição Federal de 1988 que: “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.” Conforme

tratado no próprio texto constitucional, pode se observar que o legislador constituinte originário facultou ao poder público realizar um processo de descentralização da atividade pública por meio da concessão e da permissão de serviços públicos a empresas privadas.

Segundo reiteradamente mencionada nos tópicos anteriores do presente trabalho, tem-se que em regra a responsabilidade civil da administração se estabelece objetivamente, não se preocupando estabelecer qualquer tipo de análise em relação culpa. Nesse sentido, é plenamente razoável à luz do texto constitucional a ampliação da responsabilização objetiva estatal para as empresas privadas que estão em regime de concessão. A respeito dessa questão Monteiro da Silva *apud* Dabus Maluf (2009, p. 46) reforça que:

É notório que o ente estatal em face do aumento incomensurável das demandas públicas, passou a delegar a execução de seus serviços a terceiros interessados. Quando da ocorrência desta descentralização do serviço, a Administração Pública, além de transferir a execução deste a outra entidade, transfere, conjuntamente, o ônus da responsabilidade objetiva pela prestação adequada do serviço. Nesta linha, o Estado fica subsidiariamente responsável pela execução do serviço, fazendo com que, desta forma, a assunção deste encargo passe para os ombros da empresa prestadora da atividade contratada. É neste momento, portanto, que as empresas concessionárias de serviço público ingressam na relação jurídica geradora do dever de indenizar.

É compreensível que a empresa concessionária entrou no processo licitatório sabendo que não seria corresponsável pela guarda dos veículos. Porém, conforme demonstrado, existem bairros na cidade em que a Área Azul não promove seu objetivo.

Em locais nos quais não se tem a necessidade de rotatividade, o serviço da Área Azul se torna totalmente desnecessário. Por força do Princípio da Segurança Jurídica, não é razoável impor o dever guarda dos veículos à empresa que administra o sistema, uma vez que a segurança dos veículos não é o objeto do contrato administrativo. Contudo, também não é coerente a população pagar por um serviço que é dispensável.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a responsabilidade civil dentro do contexto do estacionamento rotativo da Área Azul no município de Juiz de Fora. Procurou-se ressaltar os pontos mais importantes do Decreto n.º 12.278 de 2015 no que tange à responsabilidade civil, examinando-os à luz do que está previsto no contexto jurídico administrativista contemporâneo.

Por conta da fixação indevida do tempo de estacionamento, conclui-se que, em alguns locais, a cobrança pelo serviço prestado não garante a rotatividade a qual o serviço se propõe a fazer. Além disso, o próprio artigo 22 do Decreto n.º 12.278 de 2015 faculta ao município auferir receita pública com o rodízio de carros. Tendo em vista a função meramente arrecadatória, deve o município assumir alguma responsabilidade pelos veículos estacionados na Área Azul.

Também se entende que a concessionária não deve apresentar um dever de guarda sobre os automóveis estacionados, uma vez que o depósito não foi o objeto do contrato realizado com a administração pública. Porém, enfatiza-se que é preciso reavaliar a atuação da empresa no município, considerando as reais necessidades na prestação desse serviço.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CTBDIGITAL. **Estacionamento regulamentado rotativo**. Disponível em: <http://www.ctbdigital.com.br/artigos/jaraujo_estacionamento_rotativo.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.

FILHO, Sergio Cavaliere. A Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva do Estado. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 55, p. 10-20, jun./ set. 2011. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_10.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2017.

_____. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

G1. **Aumenta número de furtos e roubos de carro em Juiz de Fora, diz Seds**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2014/02/aumenta-numero-de-furtos-e-roubos-em-juiz-de-fora-segundo-seds.html>>. Acesso em: 26 mai. 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HOBBSAWM, Eric J. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p.13.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 12.278 de 02 de Março de 2015**. Disponível em: <http://www.jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000038398>. Acesso: 01 fev. 2017.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual de Direito Civil, v. 2: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, Adelman Oliverio. **A Responsabilidade Civil Objetiva como Dever Fundamental e sua Incidência nas Relações Privadas**. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/6819>> Acesso: 05 mar. 2017.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da. **Responsabilidade Civil e sua Repercussão nos Tribunais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 41-62.