

UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES -  
URI - CAMPUS ERECHIM  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO

**JULIANA SABRINA RAMOS**

RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO PELO FURTO/ROUBO DE  
VEÍCULOS EM ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS

ERECHIM

2016

JULIANA SABRINA RAMOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO PELO FURTO/ROUBO DE  
VEÍCULOS EM ESTACIONAMENTOS ROTATIVOS**

Monografia, apresentada ao curso de Direito, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Prof<sup>a</sup>. Me. Gabrielle Trombini

ERECHIM

2016

## **AGRADECIMENTOS**

*Aos professores, obrigado pelos ensinamentos e por toda a dedicação que sempre tiveram sem medir esforços.*

*A minha orientadora Gabrielle Trombini, por todo o auxílio prestado, pela atenção e comprometimento para a realização deste trabalho e, também por todos os conhecimentos que me foram transmitidos.*

## RESUMO

Esta monografia objetiva analisar se há a possibilidade do Município ser responsabilizado pecuniariamente pelos furtos/roubos/danos de veículos particulares ocorridos no momento em que estes são deixados nos estacionamentos rotativos, nos locais denominadas de “Área Azul”. Com fundamentação jurídica sob o enfoque da responsabilidade civil, observa-se a legislação e a doutrina referente à responsabilidade civil da administração pública e do Município. A “Área Azul”, denominação do estacionamento rotativo, é o instituto criado pela administração municipal, sob o enfoque de aumentar a rotatividade dos veículos que fazem uso das vias públicas, locais com maior fluxo de pessoas, pela sua localização, centros de comércio, por exemplo. Mas, o presente trabalho não tem intenção de propor a defesa ou a afastar a responsabilização civil do Município, busca-se a oportunidade de discutir as fundamentações de ambas correntes (favoráveis e contra) sobre o tema. Compreende-se a existência de duas correntes doutrinárias a respeito do assunto. Uma delas é favorável à responsabilização do Município, pois ressalta que este responde por atos omissivos, equiparando o estacionamento rotativo, “Área Azul”, com estacionamentos particulares. Já a outra, é contrária a essa responsabilização do Município, pois consiste na ideia de que não é competência deste ente federativo a segurança pública. Verifica-se ainda, que o entendimento jurisprudencial em sua maioria, já se posiciona em prol de uma das responsabilizações acima referidas, assinalando que o enfoque não se encontra na guarda do veículo pelo Município, mas sim, no acesso da coletividade às vagas de estacionamento. Para a realização deste trabalho de conclusão de curso foi utilizado o método indutivo, analítico-descritivo através de técnica bibliográfica e pesquisa documental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade Civil do Município. Estacionamento Rotativo. “Área Azul”. Veículo Furtado/Roubado.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....</b>	<b>9</b>
2.1	Responsabilidade Civil Contratual e Extracontratual.....	9
2.2	Histórico das Teorias Sobre Responsabilidade Civil do Estado.....	12
2.2.1	Teoria da Irresponsabilidade.....	13
2.2.2	Teoria da Responsabilidade com Culpa.....	14
2.2.3	Teoria da Culpa Administrativa e Teoria por Falta do Serviço.....	15
2.2.4	Teoria da Responsabilidade Objetiva.....	16
2.2.5	Teoria do Risco (risco integral e risco administrativo).....	17
<b>3</b>	<b>ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO.....</b>	<b>21</b>
3.1	Fundamento Legal.....	22
3.2	Natureza Jurídica: Taxa, Tarifa ou Poder de Polícia.....	24
3.3	Prestadora de Serviço e Órgão Fiscalizador.....	28
3.4	Contrato de Depósito – Dever de Guarda e Vigilância .....	29
<b>4</b>	<b>RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO POR DANOS OCASIONADOS EM ESTACIONAMENTO ROTATIVO .....</b>	<b>31</b>
4.1	Responsabilidade Civil do Município.....	31
4.2	Princípio da Legalidade e a Responsabilidade Civil decorrente da Conduta Omissiva.....	32
4.3	Causas Excludentes da Responsabilidade Civil do Estado.....	33

4.4	O Entendimento Jurisprudencial dos Tribunais frente ao direito de Indenização aos Particulares.....	34
4.4.1	Jurisprudências Contrárias à Indenização por Danos devido ao Furto de Veículos de Particulares.....	34
4.4.2	Jurisprudências Favoráveis à Indenização por Danos devido ao Furto de Veículos de Particulares.....	39
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>41</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>44</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a melhora na qualidade de vida das pessoas e também do seu poder aquisitivo, houve maior aquisição de veículos automotores, pois estes se tornam necessários na independência e comodidade para a mobilidade no cumprimento das tarefas diárias.

Como consequência destas aquisições, surgem alguns problemas, como acidentes, perda de tempo útil em congestionamentos, bem como na procura de uma vaga de estacionamento nas áreas de maior concentração e fluxo de pessoas, pela concentração de comércio, de escolas, do Poder Judiciário, Legislativo e Administrativo, dos hospitais, entre outros fatores que possibilitam um maior acesso a população a estas áreas.

Diante desta escassez de vagas públicas, os valores dos estacionamentos particulares também inflacionam. Surge então a necessidade da regularização da utilização das áreas públicas pelos municípios, visando assim, dar acesso universal a todos os indivíduos que utilizam o bem público, compelindo ao usuário um limite de tempo de utilização e um valor pelo uso do espaço, objetivando maior rotatividade de veículos.

No entanto, com a regulamentação dos estacionamentos nas vias públicas, surgem novos problemas para os órgãos gestores da Zona Azul ou as prefeituras: o furto/roubo dos veículos ali estacionados. O que tinha o objetivo de trazer benefícios para toda a população torna-se mais um problema para a Administração Pública. Isso se dá porque alguns usuários, diante do prejuízo sofrido, buscam o Poder Judiciário para serem ressarcidos dos danos materiais oriundos dessa problemática, visando compelir a Administração Pública a um ressarcimento, pois entendem que como o estacionamento foi pago, o seu bem estaria segurado, sob a proteção e guarda do ente regulador.

O objetivo deste trabalho monográfico será o de verificar se ocorre, de fato, a responsabilização civil do Município em face dos particulares que porventura

venham a sofrer algum tipo de dano/furto/roubo de seus veículos que se encontram nos espaços de estacionamento rotativo pago, também denominado de “Área Azul”.

No decorrer do primeiro capítulo se faz referência à responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade esta, que pode ser gerada através de um ato comissivo ou de uma omissão ilegal ou antijurídica que cause dano ao outro. Além disso, se discute a responsabilidade civil contratual e extracontratual do ente gestor do serviço público. Ademais, ainda neste capítulo, vê-se algumas das teorias que são aplicadas pelos gestores do serviço público oferecido, estas por sua vez têm correlação com a forma em que é aplicada a responsabilidade civil dos entes federativos.

No segundo capítulo verifica-se uma explanação ao entendimento de um conceito sobre o estacionamento rotativo pago, este, vai estar demonstrado de diversas formas, devido, por exemplo, à maneira em que foi implantado nos municípios. Também, nota-se a fundamentação legal utilizada nesses casos, além de um estudo mais aprofundado de sua natureza jurídica, questionamentos em relação à prestadora do serviço e ao órgão fiscalizador e, por fim, uma breve explicação sobre o dever de guarda e vigilância, que se dá pelo contrato de depósito.

Depois de entender um pouco mais sobre o estacionamento rotativo pago, verifica-se no terceiro capítulo a responsabilidade civil do Município pelos danos ocasionados do referido serviço prestado. Ainda, aborda-se quais são os princípios aplicados nestes casos e, quais são as causas excludentes de responsabilização civil por parte do Estado. Por fim, analisadas todas as vias, aborda-se um controverso entendimento jurisprudencial sobre a responsabilização civil dos Estados e Municípios em relação aos estacionamentos rotativos pagos.

Para a realização desta pesquisa foi utilizado o método indutivo, analítico-descritivo através de técnica bibliográfica e pesquisa documental.

## **2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

A responsabilidade civil do Estado consiste no dever de indenizar as perdas e danos, sejam estes materiais ou morais, que tenham sido sofridos por terceiros, em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado em pleno dever de guarda perante a sociedade. (JUSTEN FILHO, 2009)

A responsabilidade jurídica do Estado traduz uma característica da democracia republicana. A responsabilidade do Estado deriva da supremacia da sociedade e a natureza instrumental do aparato estatal. O Estado é responsável na acepção de que está obrigado perante a sociedade e os órgãos de controle a arcar com as consequências de suas ações e omissões e de adotar todas as providências destinadas a corrigir as imperfeições verificadas. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 1242)

A responsabilidade civil pode ser gerada a partir de ato comissivo ou omissão ilegal ou antijurídica, que cause dano a outro. Ela pode ter origem a partir de uma obrigação contratual não cumprida ou uma antijuridicidade no ato causador do dano. O primeiro caso é chamado de responsabilidade contratual, pois há entre as partes um instrumento de contrato, enquanto a última é conhecida como responsabilidade extracontratual, pois não é decorrente de qualquer acordo, mas de um ato ilegal ou antijurídico. (MELLO, 2013)

### **2.1 Responsabilidade Civil Contratual e Extracontratual**

O conceito de responsabilidade contratual está no artigo 389 do Código Civil, assim descrito: “Não cumprida à obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado.” (BRASIL, 2002)

Já nos artigos 186, 187 e 927 da mesma legislação está a previsão da responsabilidade extracontratual (BRASIL, 2002):

Art. 186 – Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187 – Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927 – Aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Absorve-se com a análise dos artigos 186, 187 e 927 do Código Civil, que para existir a figura da responsabilidade civil extracontratual é necessário que se englobem três elementos: o dano, a conduta ilícita ou culposa e a existência de nexos causal entre eles, como explícita Justen Filho (2009):

Não basta, portanto, para emergir a responsabilidade do Estado, que o ato ilícito tenha sido praticado por agente público. É também preciso que a condição de agente estatal tenha contribuído para a prática do ilícito, ainda que simplesmente **proporcionando a oportunidade ou ocasião para o comportamento. A contrário senso, o Estado não poderá ser responsabilizado se o ato ilícito, embora praticado por servidor, este não se encontrava na qualidade** de agente público. (grifo do autor)

A responsabilidade contratual exige um acordo prévio entre as partes, ainda que tacitamente, enquanto que na extracontratual não há a relação jurídica entre as partes. Assim, na contratual, o contrato ou parte deste não é cumprido, enquanto na extracontratual o dano vem de um ato ilícito. (GONÇALVES, 2012)

Na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal, e, na contratual, descumpe o avençado, tornando-se inadimplente. Nesta, existe uma convenção prévia entre as partes que não é cumprida. Na responsabilidade extracontratual, nenhum vínculo jurídico existe entre a vítima e o causador do dano, quando este pratica o ato ilícito. (GONÇALVES, 2012, p. 44)

Neste mesmo sentido leciona Wald (2006) sobre a responsabilidade contratual:

A responsabilidade pode ser legal, quando o dever não cumprido é imposto pela lei, ou contratual, quando decorre de convenção entre as partes [...] Há responsabilidade legal, quando alguém causa a outrem lesão que resulta na responsabilidade contratual, quando é infringida uma cláusula contratual, o depositário não devolve a coisa depositada, em virtude de contrato, ao depositante. (Wald, 2006)

Nota-se, que, na responsabilidade contratual o que existe é uma norma avençada entre as partes, que futuramente poderá ser descumprida por uma delas, tornando assim, aquela parte infringente à norma anteriormente compactuada. Já na responsabilidade extracontratual, o que se tem é a infração de uma norma legal por um agente causador de um dano, em relação à vítima, mas, sem possuir qualquer relação jurídica com esta.

Há uma diferença fundamental entre as responsabilidades contratuais e extracontratuais, nomeadamente no que diz respeito à prova do encargo, uma vez que na primeira a vítima tem de provar a violação do pacto, cabendo ao autor do dano a prova das excludentes de responsabilidade. Já na extracontratual, a vítima deve provar o nexo de causalidade entre a conduta do infrator e o dano suportado. (GONÇALVES, 2012)

A responsabilidade contratual deriva das relações contratuais pré-estabelecidas, ao passo que a responsabilidade extracontratual decorre de um ato ilícito, independentemente de qualquer vínculo anterior entre os sujeitos envolvidos. (TEIXEIRA, 2011)

Compreende-se, portanto, com tudo o que foi exposto, que a melhor solução seria adotar uma tese unitária ou monista, na qual não haveria qualquer diferenciação entre a responsabilidade civil contratual e extracontratual, pois, em ambas, a configuração e a solução é a mesma. (GONÇALVES, 2012)

## 2.2 Histórico das Teorias Sobre Responsabilidade Civil do Estado

O Código Civil de 1916 foi essencialmente subjetivista. Já o Código Civil de 2002, ajustou-se à evolução da responsabilidade, mas não abandonou completamente a responsabilidade subjetiva, inovou ao estabelecer a responsabilidade objetiva em seu artigo 927. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012)

A teoria subjetivista se subdivide em cinco teorias, de acordo com Gagliano; Pamplona Filho (2012, p. 187): “[...] quais sejam, a teoria da culpa civilista, a da culpa administrativa, a da culpa anônima, a da culpa presumida e a da falta administrativa”.

A teoria da responsabilidade objetiva se subdivide em: teoria do risco administrativo, teoria do risco integral e teoria do risco social. Os tribunais compreendem a teoria objetiva como simples inversão do ônus da prova, como na teoria da culpa presumida, onde, afastando o elemento subjetivo, ocorre a compensação integral dos danos e os direitos de cidadania opostos ao Estado. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012)

Quanto a esta teoria, de acordo com Alexandre Mazza:

[...] afasta a necessidade de comprovação de culpa ou dolo do agente público e fundamenta o dever de indenizar na noção de risco. Quem presta um serviço público assume o risco dos prejuízos que eventualmente causar, independentemente da existência de culpa ou dolo. (MAZZA, 2012, p. 292)

A responsabilidade do Estado consiste em uma atividade nociva causada ilicitamente, pela violação de uma norma jurídica contratual, causando subordinação entre aqueles que cometeram o ato e o que sofreu, gerando uma obrigação reparação. (MAZZA, 2012)

### 2.2.1 Teoria da Irresponsabilidade

Primeiramente o Estado adotava o princípio da irresponsabilidade. Velhas expressões estrangeiras ilustram como o Estado exercia o seu poder, como o termo inglês “king can do no wrong” (o rei não erra) e o francês “l'etatthat`s me” (O Estado sou eu). Ainda, o Estado e o funcionário eram sujeitos diferentes, no caso do segundo causar o dano, o Estado não tinha obrigação da reparação. (CAVALIERI FILHO, 2014)

CAVALIERI FILHO refere ainda:

A teoria da irresponsabilidade era a própria negação do direito. De fato, se no Estado de Direito o Poder Público também se submete à lei, a responsabilidade estatal é simples corolário, consequência lógica e inevitável dessa submissão. Como sujeito dotado de personalidade, o Estado é capaz de direitos e obrigações como os demais entes, inexistindo motivos que possam justificar a sua irresponsabilidade. Se o Estado é o guardião do Direito, como deixar ao desamparo o cidadão que sofre prejuízos por ato próprio do Estado? (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 239)

A teoria da irresponsabilidade durou durante o Estado absolutista, ao qual não poderiam ser imputadas responsabilidades, pois o Estado tinha como seu representante Deus, ser iluminado, sobrenatural e soberano. Dessa forma não existia a idéia de reparação do Estado soberano pelos seus atos causadores de danos. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012)

Embora hoje em dia a idéia pacífica de responsabilidade civil do Estado é objetiva, nem sempre foi assim. Em meados do século XIX, o Estado não tinha qualquer responsabilidade por seus atos, sendo característica do estado liberal, onde eram raras as intervenções nas relações entre particulares. Havia a idéia de afastamento da responsabilidade do Estado. (CARVALHO FILHO, 2015)

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na idéia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios que o rei não pode errar (the king can do no wrong; ler oi ne peut mal faire) e o de que “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (qhodprinciplacuithabet legis virogem).

Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania. (DI PIETRO, 2014, p. 619)

A teoria da irresponsabilidade Estatal representava uma grande injustiça, porque o Estado impune passa de constituinte de tutela para o violador desta, o Estado é uma entidade jurídica de direito público, que detém os direitos e obrigações como os demais entes, sendo injustificada a sua irresponsabilidade. (YUSSEF SAID CAHALI, 2012)

### **2.2.2 Teoria da Responsabilidade com Culpa**

A teoria da responsabilidade com culpa é baseada em critérios de direito civil (privado), impondo a responsabilidade por atos de gestão emitidos pelo Estado, mas excluindo a possibilidade de obrigação de atos de império. Nos atos de gestão, em suma, a ação do Estado está próximo dos particulares, assim o Estado é submetido ao regime de responsabilidade civil. Em contrapartida, os atos de Império demonstram claramente a soberania do Estado. (MEIRELLES, 2011)

Tal teoria foi acolhida pelo Código Civil de 1916, sendo marcada por dois períodos: no primeiro com a diferença entre os atos do império (irresponsabilidade) e os atos de gestão (responsabilidade civil do Estado); segundo, o que permitia a responsabilidade subjetiva baseada na culpa do agente em moldes de direito civil. (STOCO, 2013)

Conforme Wald (2006, p. 701) a responsabilidade subjetiva sugere a existência de “[...] culpa, dano e nexos de causalidade entre o ato praticado e o dano causado”. Assim, para a configuração da teoria subjetiva de responsabilidade ou culpa, é necessário provar a culpa do agente causador de dano.

### 2.2.3 Teoria da Culpa Administrativa e Teoria por Falta do Serviço

A teoria da culpa administrativa, também conhecida como a teoria da culpa ou mesmo do acidente administrativo, veio para remover a culpa do funcionário, e repassá-la ao Estado, de modo que, mesmo que não fosse capaz de identificar o agente, não importaria, porque o Estado seria responsabilizado pelo fato, por causa de seu serviço. (DI PIETRO, 2014)

A teoria da culpa do serviço, também chamada de culpa administrativa, ou teoria do acidente administrativo, procura desvincular a responsabilidade do Estado da idéia de culpa do funcionário. Passou a falar em culpa do serviço público. (DI PIETRO, 2014, p. 719)

Assim, a parte lesada não aponta o agente que cometeu o dano, mas apenas demonstra e prova o dano, após o mau ou não funcionamento do serviço público prestado. (CARVALHO FILHO, 2015)

A falta de serviço se dá de três formas: a falha, o mau funcionamento ou o atraso do serviço, desde que comprovada culpa do Estado pelo particular, podendo, assim, exigir a reparação pelos danos sofridos. Quando identificado o agente, este responderia pelos seus atos causadores de danos, eximindo o Estado da culpa, mas, quando o serviço é mal prestado, daria chance da responsabilização do Estado, hipótese da culpa administrativa. (CARVALHO FILHO, 2015)

Distingua-se, de um lado, a culpa individual do funcionário, pela qual ele mesmo respondia, e, de outro, a culpa anônima do serviço público; nesse caso, o funcionário não é identificável e se considera que o serviço funcionou mal; incide, então, a responsabilidade do Estado. (DI PIETRO, 2014, p. 719)

A teoria da culpa administrativa caracteriza-se pela falta de serviço, ou seja, exige da vítima a comprovação dessa falta do serviço que deveria ser prestado pelo ente público, para que assim, possa haver a devida responsabilização por parte da administração pública.

Quando no serviço público há falha, por omissão do Estado, isto é, quando o Estado não agiu, ou por um mau funcionamento, embora identificada culpa do funcionário, a responsabilidade civil caberá ao Estado. (DI PIETRO, 2014)

Essa culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Em qualquer dessas três hipóteses, ocorre a culpa do serviço ou acidente administrativo, incidindo a responsabilidade do Estado independentemente de qualquer apreciação da culpa do funcionário. (DI PIETRO, 2014, p. 719)

Assim, o dano causado por um agente em sua função, motivado por algum tipo de falha do Estado, será da responsabilidade do Estado, em função da culpa administrativa, porque o conhecimento do causador do dano não exime o Estado da responsabilização. (DI PIETRO, 2014)

Ressalta-se ainda, que para a responsabilização do Estado, não há arguição de culpa. Mas, para eximir ou minorar a sua responsabilidade, o **Estado deverá provar**, respectivamente, se a culpa é exclusiva do lesado ou se a culpa é concorrente.

#### 2.2.4 Teoria da Responsabilidade Objetiva

A responsabilidade objetiva é definida na Constituição Federal no artigo 37, § 6º, que mostra que o elemento subjetivo culpa, foi abandonado, de modo que o Estado deve assumir a sua responsabilidade em face do prejuízo sofrido pelo indivíduo. (MEIRELLES, 2014)

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. (BRASIL, 1988)

[...]

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

Conforme a doutrina de Hely Lopes Meirelles (2014, p. 745/746):

[...] Observe-se que o art. 37, § 6º, só atribui responsabilidade objetiva à Administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causam a terceiros. [...] o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares. Para a indenização destes atos e fatos estranhos a atividades administrativas observa-se o princípio geral da culpa civil, manifestada pela imprudência, negligência ou imperícia na realização do serviço público que causou ou ensejou o dano. Daí por que a jurisprudência [...] tem exigido a prova da culpa da Administração nos casos de depredação [...] assim a indenização pela Fazenda Pública só é devida se se comprovar a culpa da Administração.

Entende-se, portanto, que o elemento subjetivo culpa não afronta o princípio constitucional acima consagrado, devido a este dispositivo abranger somente a atuação funcional dos servidores, não os atos advindos de terceiros ou quaisquer outros fatos que decorram da natureza.

Na responsabilidade objetiva o princípio é a equidade, o qual objetiva que se imponha a obrigação de reparar o dano (ALONSO, 2000). Mas há excludentes da responsabilidade estatal como os fenômenos da natureza, a culpa exclusiva da vítima e o fato de terceiro. (MEIRELLES, 2014)

### **2.2.5 Teoria do Risco (risco integral e risco administrativo)**

Na teoria do risco administrativo a obrigação de indenizar vem da ocorrência da lesão, causada por ato do Estado ao particular, que não requer nenhuma falta de serviço público ou culpa dos seus agentes. (MEIRELLES, 2001)

MEIRELLES (2001) disserta sobre o assunto:

[...] na teoria da culpa administrativa exige-se a falta do serviço; na teoria do risco administrativo exige-se apenas o fato do serviço. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa; nesta, é inferida do fato lesivo da Administração. (MEIRELLES, 2001, p. 611)

A teoria do risco se estende à proteção dada ao cidadão, de modo que o Estado está obrigado a indenizá-lo, sendo o dano causado por situação prejudicial promovida pela entidade administrativa, sem a necessidade de falha do agente, ou do serviço. A culpa seria decorrente do evento. Ao fato danoso, no entanto, poderia haver uma análise da situação da vítima, se esta participou total ou parcialmente para a ocorrência e que abrandaria a responsabilidade do Estado na indenização. Esta é a diferença entre as duas formas de teoria risco. A primeira é o risco total e segunda é a teoria do risco administrativo. (GASPARINI, 2011)

[...] surge, sob a inspiração das decisões do Conselho de Estado francês, a teoria da responsabilidade patrimonial sem culpa, também chamada de teoria da responsabilidade patrimonial objetiva, teoria do risco administrativo, ou, simplesmente, teoria objetiva, que amplia a proteção do administrado. Por essa teoria, a obrigação de o Estado indenizar o dano surge, tão-só, do ato lesivo de que ele, Estado, foi o causador. Não se exige a culpa do agente público, nem a culpa do serviço. É suficiente a prova da lesão e de que esta foi causada pelo Estado. A culpa é inferida do fato lesivo, ou, vale dizer, decorrente do risco que a atividade pública gera para os administrados. Esse rigor é suavizado mediante a prova, feita pela Administração Pública, de que a vítima concorreu, parcial ou totalmente, para o evento danoso, ou de que este não teve origem em um comportamento do Estado (foi causado por um particular). (GASPARINI, 2011, p. 874)

A teoria do risco administrativo consiste na ideia de dano proveniente de ato ou omissão da Administração, desde que constatados o ato, o dano e o nexos causal, sem a apuração de culpa ou dolo, mas tão somente pela ocorrência do dano. Essa teoria não tem aplicação quando o dano ocorrer de fato alheio ao Estado, ou melhor, quando ocorrerem as causas chamadas causas excludentes de responsabilidade, como o caso fortuito ou de força maior e a culpa exclusiva da vítima. Nesses casos, há o rompimento do nexos causal. Já teoria do risco integral também depende de um fato, de um dano, mas, diferentemente do risco administrativo, ela admite o dano ocorrido por ato alheio à vontade do Estado, ou seja, o Estado seria responsabilizado em qualquer hipótese de dano. (GASPARINI, 2011)

Nos dizeres de Cavalieri Filho (2014, p. 246):

O exame do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano.

Os danos ao particular, pela a atividade administrativa devem ser compensados, pela Administração, independentemente de culpa de seus agentes. O que deve ser verificado, no entanto, é o nexos de causalidade entre a ação do administrador e o dano sofrido pelo indivíduo. Assim, quando os danos são provenientes de atos de terceiros, da própria vítima, ou eventos da natureza, todos esses estranhos à atividade estatal, a teoria do risco administrativo não é aplicável, não havendo espaço para responsabilização do Estado. (CAVALIERI FILHO, 2014)

A teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Essa teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independente da culpa do agente público que a causou. (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 243)

O Estado, como ente, é pessoa jurídica de direito público, sendo considerado com maior força na questão jurídica, política e econômica em relação ao particular, o qual está subordinado a ele, de modo que os danos causados pela atividade da administração deveriam ser reparados, dado o risco natural das atividades do Estado. Conforme palavras de Carvalho Filho (2014, p. 524):

[...] 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.

O risco administrativo é mais seguro ao poder público, pois dessa forma não há responsabilização pelos danos causados por ato de culpa exclusiva ou dolo do prejudicado. Assim, tendo em vista essa teoria, sem o nexos de causalidade entre o dano e o fato, inabilita a possibilidade de responsabilidade. Já na teoria do risco integral é aquela que caberia a responsabilidade civil, do Estado, em qualquer momento em que houvesse o ato, nexos causal e o dano, negando a existência das excludentes de responsabilidade, ou seja, quaisquer danos provenientes da atitude da Administração Pública. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012)

Na doutrina brasileira é possível vislumbrar que há uma confusão terminológica entre a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral [...] A diferença entre as duas teorias, entretanto, é sensível, na medida da admissibilidade da invocação de circunstâncias fáticas que possam romper o nexos de causalidade, como excludentes de responsabilidade. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2012, p. 193)

Todavia, qualquer que seja a qualificação que se a dê à teoria que justifica o dever de indenizar do Estado, não poderá o Estado ser responsabilizado quando não existir relação de causalidade entre a sua atividade administrativa e o dano suportado pelo particular. Do contrário o Estado estaria sempre no pólo passivo de uma ação pelo simples fato de sê-lo. (CAVALIERI FILHO, 2014)

Do mesmo modo, se pode verificar em relação ao Município em suas áreas de estacionamento rotativo, ou seja, o município não deve ser responsabilizado pelos danos causados por terceiros, visto que a cobrança na chamada “área azul” se dá em face um serviço prestado em relação as vagas de estacionamento oferecidas, e nada se assemelha a um estacionamento particular por exemplo. No próximo capítulo desta pesquisa se verifica mais detalhadamente sobre o funcionamento e os objetivos finais de um estacionamento rotativo pago.

### 3 ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO

Conforme Santo Filho (2013) o estacionamento rotativo, também conhecido como Área de Zona Azul, foi regulamentado no Brasil em 30 de dezembro de 1974, no município de São Paulo.

No município de Erechim/RS, o estacionamento rotativo foi regulamentado com a publicação do Decreto do Poder Executivo nº 4.107 de 16 de outubro de 2014, que regulamenta a Lei n.º 5.689, de 02 de Setembro de 2014, que em seu primeiro artigo assim leciona:

Art. 1.º O presente Decreto dispõe sobre o sistema de estacionamento rotativo pago -“Área Azul” - administrado em vias e logradouros públicos do Município de Erechim, segundo as diretrizes da Lei Municipal n.º 5.689, de 02 de Setembro de 2014, e pelo Código de Trânsito Brasileiro – CTB.  
Parágrafo único. O Sistema de Estacionamento Rotativo tem por finalidade racionalizar e universalizar o acesso às vagas de estacionamento, bem como descongestionar o trânsito em zonas urbanas.

De acordo com Yussef Said Cahali (1995, p. 423), a Zona Azul visa regular:

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

Os locais de estacionamento denominados de área azul pretendem permitir que mais pessoas consigam utilizar vias públicas para estacionamento, bem como gerarem rotatividade nos locais de maior trânsito de pessoas e veículos. O estacionamento rotativo surgiu como uma maneira de tentar aliviar o tráfego de

veículos em áreas de grande movimento, por exemplo, áreas centrais, de aglomeração do comércio. (SANTO FILHO, 2013)

O Código de Trânsito Brasileiro a Lei nº 9.503/97 determina a competência dos órgãos e entidades executivos de trânsito dos municípios para implantação, manutenção e operação do sistema de estacionamento rotativo pago nas vias conforme artigo 24, inciso X, previsão legislativa a partir da qual nos permite concluir que se trata de um serviço público, de titularidade dos municípios integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, podendo ser objeto de concessão a empresas privadas, nos termos dos artigos 30, inciso V e 175 da Constituição Federal de 1988, e regido por regras de Direito público. (JULYVER MODESTO DE ARAUJO, 2013)

As vias urbanas são bens públicos, por esse motivo muitas pessoas acabam usando estas para estacionar seus veículos como se fosse o seu estacionamento particular, deixando na via pública, o seu veículo, por tempo indeterminado. Com o objetivo de resolver este problema, a Administração Pública Municipal, responsável pelo papel executivo de regulação das relações urbanas, interveio delimitando e restringindo os direitos de determinadas pessoas em prol do bem-estar coletivo, através dos estacionamentos rotativos denominados Áreas De Zona Azul, porque todo mundo tem o direito de estacionar em vias públicas, mas quando tal uso fere interesse coletivo, o município deve intervir. Isto, de certa forma, acaba inibindo o cidadão de deixar seu veículo, por longo período de tempo, nas vias publicas, já que para estacionar o veículo nestas áreas paga-se um valor, o qual é calculado proporcionalmente ao tempo de permanência, podendo variar o valor da cobrança a depender de cada Município. (SANTO FILHO, 2013)

### **3.1 Fundamento Legal**

A Constituição, no artigo 30, I e V ressalva competência exclusiva dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como sobre a organização dos serviços públicos de interesse também local, quer diretamente, quer sob regime de permissão ou concessão.

Art. 30. Compete aos Municípios: I legislar sobre assuntos de interesse local; V organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. (BRASIL,1988)

O artigo 24, X, do Código De Trânsito Brasileiro, assim define a competência dos municípios: “Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: X - implantar, manter e operar sistema de estacionamento rotativo pago nas vias” (BRASIL, 1997). Esse regramento tem natureza jurídica administrativa, pois cobra-se pela utilização do bem público, para possibilitar o uso particular, já que, no caso da “zona azul”, o condutor que ali estaciona está privando outro de fazê-lo.

Conforme o Código Civil, no artigo 99: “São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” e no artigo 103: “O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.” (BRASIL, 2002)

Justifica-se a cobrança pelo estacionamento rotativo na via pública pela necessidade de garantir a rotatividade das vagas, conforme o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, a qual prevê 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.” (BRASIL, 1988). O município recebe esta competência de realização do serviço público e deve obter, também, os meios de prestá-lo. Desta feita democratiza-se o uso do espaço público com base no disposto nos artigo 175 da constituição brasileira e dos artigos já referidos do Código Civil.

A Lei Municipal n.º 5.689, de 02 de Setembro de 2014 traz as disposições reguladoras, do estacionamento rotativo de Erechim/RS como, por exemplo, as que determinam as características que serão consideradas no momento da fixação da cobrança, bem como, o seu valor; a forma que será determinada os logradouros participantes das áreas denominadas de Zona Azul, dentre outros pontos.

### 3.2 Natureza Jurídica: Taxa, Tarifa ou Poder de Polícia?

A cobrança realizada nos municípios onde há estacionamento rotativo é obrigatória e deve ser pago como resultado do fato legal para estacionar em ruas públicas demarcadas, que é regida por atividade administrativa plenamente vinculada. Obrigatória, pois não admite qualquer relação comercial do órgão de fiscalização com o cidadão, que deve pagar um determinado montante, sob pena de multa. O custo considerado do estacionamento rotativo é analisado e arbitrado unilateralmente pela Administração Pública. (SANTO FILHO, 2013)

Conforme artigo abaixo citado da Constituição Federal brasileira, a competência para instituição de taxa é de qualquer dos entes federados, desde que em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição. (BRASIL, 1988)

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

[...]

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (BRASIL, 1988).

No artigo 3º do Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.” (BRASIL, 1966)

O artigo 77 do Código Tributário Nacional define que o fato gerador de taxas:

As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (BRASIL, 1966)

Hely Lopes Meirelles (1981, p. 185) explica/define taxa, diferenciando-a da tarifa nos seguintes termos:

Tarifa é preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato do Executivo, para as utilidades e serviços industriais, prestados diretamente por seus órgãos, ou, indiretamente, por seus delegados – concessionários e permissionários – sempre em caráter facultativo para os usuários. Nisto se distingue a tarifa da taxa, porque, esta é obrigatória para os contribuintes, aquela é facultativa para os usuários: a tarifa é um preço tabelado pela Administração; a taxa é uma imposição fiscal, é um tributo. Distingue-se, ainda, a tarifa da taxa, porque esta só pode ser instituída, fixada e alterada por lei, ao passo que aquela pode ser estabelecida e modificada por decreto, desde que a lei autorize a remuneração da utilidade ou do serviço por preço. Como tributo, a taxa depende da vigência anterior da lei, que a instituiu ou aumentou, para ser arrecadada; como preço, a tarifa independe dessa exigência constitucional para a sua cobrança. Daí por que a taxa não pode ser instituída ou aumentada em meio de exercício financeiro, ao passo que a tarifa pode ser criada, aumentada e cobrada em qualquer época do ano, desde que o usuário utilize, efetivamente, o serviço ou a utilidade pública tarifada, como tem sustentado, uniformemente, a doutrina pátria.

Compreende-se, que a taxa é um tributo contraprestacional. Já, serviço público é toda atividade de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos cidadãos, prestada pelo Estado ou quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público, instituído pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo. (ROWEDER apud MELLO, 2012)

O serviço público é passível de cobrança de taxa, isto o torna essencial. Compreende-se por essencial aquele que está ligado à soberania estatal e é prestável somente pelo poder público. Neste ponto reside a diferença entre taxa e preço público, sendo que aquela é remuneração de serviço público essencial e esta, remuneração de serviço público não essencial. (ROWEDER, 2012)

Acerca do tema Leandro Paulsen (apud Santo Filho, 2013) expõe o seguinte posicionamento:

Os Municípios têm identificado áreas de maior concentração comercial e de prestação de serviços, com maior fluxo de veículos, e regulamentado o estacionamento, mediante limitação de tempo, de modo a garantir a rotatividade. O estacionamento é sujeito, ainda, ao pagamento de determinado montante, normalmente proporcional ao tempo ocupado. Tendo em conta que se cuida de bem de uso comum do povo e que os motoristas têm o direito de estacionar nos locais permitidos, qualquer valor

cobrado em face disso não pode ser considerado como preço público, mas, sim, como tributo, pois reveste as características do art. 3<sup>a</sup> do CTN, caracterizando verdadeira taxa de polícia.

Conforme Eduardo de Moraes Sabbag (2009) as peculiaridades da cobrança do serviço de estacionamento rotativo, podem ser denominadas de tarifas, não se confundindo, no entanto, com as taxas. As tarifas podem ser exigidas pelas empresas prestadoras de serviço público, que são as concessionárias ou permissionárias. A tarifa, por sua vez, é o preço de venda de um bem, como se fossem vendedoras.

Existem algumas diferenças pecuniárias entre taxa e tarifa. Como se pode notar, a tarifa se caracteriza pela desvinculação de algum serviço em relação a uma ação estatal, inexistindo dessa forma a atividade por particulares. Já a taxa, caracteriza-se pela evidente vinculação e pelo nexos do serviço com o desempenho de uma função estatal. (SABBAG, 2009)

Quando ocorrerem casos em que a execução do serviço puder ser delegada a outra entidade, pública ou privada, o legislador poderá optar entre o regime de taxa ou de tarifa. O critério mais relevante para que haja uma célere distinção entre esses dois institutos, não é saber se o pagamento realizado foi voluntário ou compulsório, mas, sim, se a atividade executada pelo Poder Público caracteriza um serviço público ou não. (SABBAG, 2009)

Ambos, preço público e tarifa, são pagos. A prestação pecuniária é devida pelos indivíduos, cidadãos que utilizam o serviço público divisível e específico, regido pelo regime de contrato do Estado para com a prestadora do serviço, sendo que tal contrato é do direito público.

Os preços, diferentemente dos tributos, são pagamentos que os particulares fazem ao Poder Público, quando facultativa ou espontaneamente adquirem bens, auferem vantagens, ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública, remunerando-os de acordo com a tarifa fixada pela Administração ou pelo valor disputado em livre concorrência entre os interessados. (MEIRELLES, 1981, p.135)

Ainda, Hely Lopes Meirelles (1993, p.145) ensina o porquê de que tal cobrança pecuniária não se trata de taxa, pois o valor pode ser alterado unilateralmente, a qualquer tempo e no mesmo exercício financeiro pela administração pública:

De taxa não se trata, evidentemente, porque o valor pago pela utilização da "Zona Azul" pode ser alterado unilateralmente, em qualquer época, pelo Poder Público, e para cobrança no mesmo exercício financeiro, ao passo que a taxa, sendo um tributo, tem imposição compulsória, dependendo de vigência de lei anterior para ser arrecadada (CF, art. 150, III, "b"), sendo a alteração da tarifa matéria de estrita competência do prefeito.

Segundo Theodoro Nascimento (apud Roweder, 2012) existe uma pequena diferença entre taxa e preço público. Na verdade, o que realmente difere entre os dois institutos é a **natureza do serviço**, ou seja, se o serviço que o Estado presta, não representa atividade específica, não será de natureza administrativa ligada à soberania estatal, mas, sim, será de natureza comercial/industrial, esta, pode ser realizada tanto pela iniciativa estatal quanto por um particular.

Para Maria Sylvia Zanella de Pietro (apud Santo Filho, 2013) o significado do Princípio da Legalidade está no fato de a administração pública não conseguir impor obrigações ou proibições se não em virtude de lei. Por isso, quando falamos em poder de polícia, pressupõe-se que a limitação imposta neste instituto está prevista em lei, repartindo-se entre Legislativo e Executivo. No que diz respeito ao poder de polícia, este tem a faculdade de militar o exercício de direitos individuais.

Entende-se como fato gerador do estacionamento rotativo, o pagamento em dinheiro realizado pelo cidadão para que este possa ter a premissa de ocupar uma vaga de estacionamento em via pública, por determinado período que estiver usufruindo.

A fiscalização e a conseqüente multa funcionam como elemento instigador do pagamento de um preço público que possui como fato gerador o uso contínuo de determinado logradouro público. Assim, a cobrança dos estacionamentos rotativos das vias públicas possui todos os requisitos, características, natureza e finalidade de tributo. (SANTO FILHO, 2013)

### 3.3 Prestadora de Serviço e Órgão Fiscalizador

As empresas que prestam serviço público têm a responsabilidade objetiva, a luz do que preceitua o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, o que as diferencia da responsabilidade das empresas que executam atividade econômica, as quais respondem subjetivamente, podendo, quando for aplicável o Código de Defesa do Consumidor, responder objetivamente. (GIRARDI, 2013, p. 38)

Conforme Yussef Said Cahali (apud GIRARDI, 2013, p. 37): “com a inovação do artigo 37, § 6º, da Constituição de 1988, a responsabilidade objetiva gravita em torno do trinômio: pessoa jurídica de direito público/pessoa jurídica de direito privado/prestação de serviço público”.

As entidades de Direito Privado, prestadoras de serviço público respondem em nome próprio por três motivos: quem tem os ônus deve suportar os ônus; são entes com personalidade jurídica, patrimônio, capacidade própria e desvinculadas do Estado; e não há aplicação da solidariedade, pois não há previsão legal ou contratual. Por tais motivos, ainda que uma parte da doutrina defenda que a responsabilidade é solidária por constituir relação de consumo, o Estado deve responder apenas subsidiariamente pelo fato de ter escolhido mal seu representante.

Respondem objetivamente, pelos danos decorrentes de suas ações, pessoas jurídicas de direito privado da administração indireta: empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado, de modo que, se responsabilizam de forma objetiva também pelos danos resultantes de suas atividades quando atuam na prestação de serviços públicos, assim como concessionárias e permissionárias de serviços públicos. (WALTER, 2014)

Quando a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviços públicos, não possuir as condições financeiras para pagar a indenização a que for considerada culpada e condenada, existe a possibilidade de o Estado responder objetivamente por os danos causados pelos seus agentes, uma vez que a responsabilidade do Estado quando chamado a responder por um ato de outro agente, que presta um serviço público é uma subsidiária, devido à transferência da sua execução por administração direta, através de outorga ou delegação. Já que a

responsabilidade da pessoa jurídica privada é chamada de responsabilidade primária, pois ela responde diretamente pelos danos cometidos por seus agentes. (WALTER, 2014)

### 3.4 Contrato de Depósito - Dever de Guarda e Vigilância

Conforme Gonçalves (2006, p. 361): “Depósito é o contrato pelo qual uma pessoa - depositário - recebe, para guardar, um objeto móvel alheio, com a obrigação de restituí-lo quando o depositante o reclamar. Aperfeiçoa-se pela entrega da coisa”.

Maria Helena Diniz (2011, p. 376) divide as modalidades de depósito em:

1ª) depósito voluntário ou convencional, se resultante da vontade livre das partes [...]; 2ª) depósito necessário [...], que se triparte em: a) depósito legal se decorre de lei; b) depósito miserável, se efetuado por ocasião de alguma calamidade pública; e c) depósito do hoteleiro ou do hospedeiro; 3ª) depósito irregular, se incidir sobre bens fungíveis [...], e regular, se tiver por objeto coisas infungíveis; 4ª) depósito judicial ou sequestro, se realizado pelo juiz[...], opera-se em decorrência de medida processual como busca e apreensão, penhora e arresto, podendo incidir sobre imóvel ou móvel; 5ª) depósito civil e comercial, ou melhor, empresarial, que [...] será aquele que: a) provier de atividade negocial; b) for praticado por profissão ou durante o exercício da empresa; logo, se faltarem tais requisitos, será civil o depósito.

Ao se tratar sobre a guarda de veículo em estacionamento está tratando-se, na realidade, de contrato de depósito, este que possui previsão nos artigos 627 e seguintes do Código Civil. “Art. 627. Pelo contrato de depósito recebe o depositário um objeto móvel, para guardar, até que o depositante o reclame.” (BRASIL, 2002)

O Art. 629 do já referido código assim determina: “O depositário é obrigado a ter na guarda e conservação da coisa depositada o cuidado e diligência que costuma com o que lhe pertence, bem como a restituí-la, com todos os frutos e acrescidos, quando o exija o depositante.” (BRASIL, 2002). A lei determina de forma clara o dever de guarda sobre o bem depositado, bem como sobre o dever de restituir o objeto da mesma forma que fora deixado.

Salienta-se que a questão já foi pacificada no Superior Tribunal de Justiça - STJ, que acabou por sumular o assunto com a criação da Súmula nº 130, que assim estabelece: “A empresa responde, perante o cliente, pela reparação de dano ou furto de veículo ocorrido em seu estacionamento”.

Mas a lei municipal de Erechim/RS n.º 5.689 de 2014, em seu artigo 13 assim determina: “Ao Poder Público Municipal, ou à Concessionária dos serviços, não caberá qualquer responsabilidade por acidentes, danos, furtos ou prejuízos de qualquer natureza que os veículos ou usuários venham a sofrer nos locais de estacionamento”.

A diferença da responsabilidade civil do Estado, no caso de veículo furtado em estacionamento rotativo, o qual é extracontratual com o usuário, mas decorre de um contrato da administração pública com a prestadora do serviço, aqui o intuito não é de guarda, sim para manter a rotatividade das vias, busca-se o bem comum em detrimento do particular.

Depois de analisar como funciona o estacionamento rotativo pago e conceituar o assunto, também se observa como a responsabilidade civil dos entes federativos integra o direito às indenizações dos indivíduos que porventura vieram a sofrer algum dano/furto/roubo de seus veículos nos estacionamentos pagos na denominada “área azul”. Já, no próximo capítulo, se verifica como é aplicada a legislação pertinente ao assunto juntamente com a doutrina, exemplificando em casos práticos do dia-a-dia.

## **4 RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO POR DANOS OCASIONADOS EM ESTACIONAMENTO ROTATIVO**

Aborda-se, neste tópico, o ente federado Município, suas responsabilidades e excludentes no caso de implantação de estacionamento rotativo “Área Azul” para com os usuários destes locais.

### **4.1 Responsabilidade Civil do Município**

Explica Celso Antônio Bandeira de Mello (2013) que a responsabilidade civil do Estado por furtos/roubos/danos, ocasionados na “Área Azul” deve ser buscada mediante adoção da "Teoria da Culpa Administrativa" ou da "Culpa do Serviço", pois, sendo o dano ocasionado por terceiro e não pelo agente público, descabe a aplicação da normativa constitucional, que pressupõe um comportamento comissivo do Estado.

Ora, o texto constitucional fala em dano causado pelo agente público. Daí que está a reportar-se a comportamento comissivo do Estado, pois só uma atuação positiva pode gerar, causar, produzir um efeito. A omissão pode ser uma condição para que outro evento cause o dano, mas ela mesma (omissão) não pode produzir o efeito danoso. (MELLO, 2013, p. 13)

O cidadão ao deixar seu veículo na “Área Azul”, tão somente adquire o direito de estacionar, não faz um contrato de depósito e dever de guarda com a administração pública. Os estacionamentos rotativos não geram, por si só, para o município ou para a concessionária, a responsabilidade objetiva, inexistente para ambos a obrigação de compensação por furto, roubo ou dano, causado por terceiros, em veículos estacionados nas vias públicas sujeitas ao estacionamento rotativo, pois tais fatos ocorrem em vias sujeitas ao policiamento, não se trata da responsabilidade objetiva elencada no artigo 37, parágrafo 6º da CF, já tratada anteriormente, aqui o Município busca atender à coletividade. (MELLO, 2013)

Responderá objetivamente tão somente no momento que um agente público ou um funcionário de uma permissionária agir com ato comissivo, exemplo riscar, atear fogo em um veículo estacionado na zona parqueada, aqui sim atende o dispositivo constitucional acima referido. (MELLO, 2013)

Tratando-se de furto, roubo ou danos ocasionados por terceiro ao patrimônio do particular somente pode-se imputar a responsabilidade civil quando tal foi possível em decorrência de uma omissão do Município, ou seja, o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente, nestes casos, deve ser aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva. Se não foi o Município o autor do dano, então, deixou de agir, mas só cabe responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que tem de evitar o fato. (MELLO, 2013)

#### **4.2 Princípio da Legalidade e a Responsabilidade Civil decorrente da Conduta Omissiva**

O princípio da Legalidade da Administração Pública encontra-se disposto no artigo 37 da Constituição Federal: “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”. Este estabelece que o administrador público só pode agir conforme o que emana da lei. (BRASIL, 1988)

Nas palavras de Patrícia Valentim Villela Carvalho:

A autora chama atenção para o fato de que, na maioria das vezes, os danos resultantes de omissão não decorrem de atos do poder público, mas sim de atos de terceiro ou da natureza, que o agente tinha o dever de evitar e podia fazê-lo, tendo, no entanto, permanecido inerte. (CARVALHO, 2012, p. 55)

Existem dois institutos parecidos: a cláusula de não indenizar e a causa de irresponsabilidade, nas quais os municípios se amparam, para na sua legislação, se eximir da responsabilização.

A sucinta diferença entre a cláusula de não indenizar e a causa de irresponsabilidade, é que a primeira afasta apenas a indenização e a segunda exclui a responsabilidade. (CAVALIERI FILHO, 2014)

Com efeito, somente a lei poderá referir excludentes de responsabilidade de um agente em algumas situações de sua conduta ou dano ocasionado por ele. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de legítima defesa, estado de necessidade e do exercício regular do direito, previstos no artigo 188 do Código Civil. Mais uma vez, a responsabilidade, enfatiza a emancipação da ordem jurídica em nosso cotidiano. (CAVALIERI FILHO, 2014)

[...] quando a conduta do Estado for comissiva, ocasionada por ato lesivo decorrente de culpa ou não de seus agentes, a responsabilidade do Estado será objetiva. [...] o Estado será responsabilizado, sem prejuízo da ação regressiva que poderá ser proposta contra o causador de dano. Por outro lado, nas condutas em que haja uma evidente omissão do agente estatal na realização de um dever legal e que, conseqüentemente, venham a ocasionar um dano ao administrado, pode-se vigorar a responsabilidade subjetiva do Estado. [...] Assim, deve-se averiguar o motivo pelo qual o ente se omitiu. (FARIAS, 2007, p. 34)

Como já referido na regulamentação do estacionamento rotativo na Legislação Erechinense, no seu artigo 13, também busca salvaguardar o Município, bem como, a pessoa jurídica de direito privado a qual será concedido o serviço, de qualquer responsabilização por parte do usuário lesado.

#### **4.3 Causas Excludentes de Responsabilidade Civil do Estado**

Carlos Roberto Gonçalves (2008, p. 578) ensina que: “Um dos pressupostos da Responsabilidade Civil é o nexa causal entre o fato ilícito e o dano por ele produzido. Sem esta relação não existe a obrigação de indenizar”.

De acordo com a Constituição, o Estado é objetivamente responsável pelos danos que seus agentes causam a terceiros. Pode se listar como excludentes da responsabilidade exclusiva do Estado os fenômenos naturais do estado, a culpa exclusiva da vítima e ao fato de terceiro. (GIRARDI, 2013)

Sylvia Zanella Di Pietro (2000) aponta como causas excludentes da responsabilidade a força maior e a culpa da vítima. Para Maria Helena Diniz (1995, p. 436): “o Estado eximir-se-á da responsabilidade se não agiu com culpa ou dolo, se o dano for inevitável em razão de força maior ou estado de necessidade, se houve culpa da vítima ou de terceiro”.

A administração pública pode valer-se das causas das excludentes ou atenuantes da responsabilidade civil, desde que, demonstre a ocorrência exclusiva ou concorrente de culpa da vítima, terceiro ou evento de força maior, pois quando não é verificada a relação de nexos causal entre a conduta do Estado e o dano, tal fica desobrigado da reparação. (GIRARDI, 2013)

#### **4.4 O Entendimento Jurisprudencial dos Tribunais frente ao direito de Indenização aos Particulares**

A jurisprudência divide-se ao analisar tais casos, sendo favorável à reparação em alguns casos, e contrária ao mesmo, em outros. Analisar-se-á alguns exemplos desses casos, a seguir.

##### **4.4.1 Jurisprudências contrárias à Indenização por Danos devido ao Furto de Veículos de particulares**

O primeiro julgado analisado<sup>1</sup> trata de um caso de furto de veículo em estacionamento rotativo pago, administrado pela EPTC, onde se busca a indenização baseada no dever de guarda e reparação desta. O Entendimento dado nesta decisão foi de que a “Área Azul”, onde ocorreu o furto do veículo, possui a finalidade de garantir o uso rotativo das vagas, não o dever de guarda e conservação dos mesmos.

---

<sup>1</sup> TJRS, Apelação Cível nº 70052301447, Décima Câmara Cível, Relator: Marcelo Cezar Muller, Julgado em 21/03/2013.

De tal apelação, se extrai o seguinte trecho, o qual nas palavras do Relator Desembargador MARCELO CEZAR MÜLLER, ilustra melhor o entendimento da motivação da não indenização ao lesado:

Ocorre que o estacionamento rotativo em via pública, denominada área azul, embora seja pago, não chega a se converter em verdadeiro contrato de depósito, se diferenciando dos estacionamentos privados. A implementação do sistema rotativo de vagas, a rigor, espelha verdadeiro ato de polícia, remunerado mediante taxa, a qual tem por objetivo limitar o uso dos espaços públicos pelos administrados e, com isso, permitir que um maior número de pessoas faça adequado uso dele. E se não se caracteriza contrato de depósito, inviável pensar em responsabilidade civil, seja da EPTC, seja da ESTAPAR, pelo noticiado furto do veículo estacionado em área azul.

Em outra ação judicial também buscou-se a responsabilização do município. Ocorre que, como se pode verificar no julgado a seguir, novamente foi afastada a responsabilidade de indenização pelo município ou pela concessionária, devido ao serviço que foi oferecido, pois como já referido anteriormente, o entendimento foi de que nem a prestadora do serviço tem o dever de guarda dos veículos, apenas realiza a cobrança pelo serviço prestado:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. FURTO DE VEÍCULO EM ESTACIONAMENTO "ÁREA AZUL". DEVER DE GUARDA DO MUNICÍPIO E DA CONCESSIONÁRIA EXPLORADORA DO ESTACIONAMENTO ROTATIVO NÃO VERIFICADO. RESPONSABILIDADE CIVIL AFASTADA. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70050737311, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 26/09/2012).

Desta Apelação observam-se os seguintes ensinamentos, do voto do Desembargador Relator, corroborando com os ensinamentos supra compreendidos:

Em caso como o dos autos, o que se verifica é a restrição de uso de um bem de uso comum em favor do interesse público. Vale dizer: para melhor organização e fruição de espaço público para estacionamento de veículos há a imposição de tempo máximo de permanência. Outrossim, importante ressaltar que as áreas azuis não são estacionamentos fechados ou garagens exploradas pela municipalidade, em que estaria, em princípio, configurado o dever de guarda dos bens ali depositados. Em verdade, os veículos estacionados nas chamadas área azuis permanecem na via pública, sendo a fiscalização exercida pelos agentes da empresa pública codemandada tão-somente de verificação da utilização correta dos “tickets” e do tempo máximo permitido de permanência.

Ademais, a legislação incidente à espécie afasta a responsabilidade dos demandados pelos danos materiais reclamados, decorrentes do furto de objetos do interior do veículo estacionado em via pública em área de estacionamento rotativo.

Veja-se agora outro julgado, no qual o indivíduo lesado tenta arguir no sentido de que houve falha no serviço público prestado pelo município, alegando haver neste caso concreto uma relação de consumo entre usuário e o serviço prestado:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO. FURTO DE VEÍCULO EM ÁREA AZUL. ESTACIONAMENTO PAGO. Em se tratando de furto de veículo em área destinada a estacionamento, administrado pela Municipalidade garantindo o uso rotativo do mesmo, não há falar em dever de indenizar o furto do veículo de propriedade do autor, ocorrido na denominada “área azul”. Dever de guarda e conservação dos veículos nesta estacionados que não se reconhece. Precedentes jurisprudenciais. Sentença modificada. APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70030030514, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Romeu Marques Ribeiro Filho, Julgado em 25/11/2009).

Com esta apelação, consegue-se compreender os motivos porque o Estado é responsabilizado com base na teoria subjetiva, não a objetiva, nas palavras do ilustre Desembargador Relator, com seus exemplos doutrinários:

[...] a situação descrita nos autos não caracteriza falha na prestação do serviço público municipal. Não obstante haja relação de consumo entre o usuário e o serviço público, no caso inexistente o serviço alegado pela parte autora, ou seja, guarda e conservação dos veículos estacionados na denominada “área azul”, razão pela qual não há proclamar-se responsabilidade civil por parte do Município.

Ademias, no presente caso, afasta-se a hipótese de responsabilidade objetiva, uma vez que o exame que se imporia é de eventual responsabilização subjetiva, restando verificar, então, a ocorrência de omissão pelo ente público.

Nesse sentido, o ilustre doutrinador Sérgio Cavalieri Filho (2007, p. 243-244) traz à colação a seguir:

A administração só poderá vir a ser responsabilizada por danos se ficar provado que, por sua omissão ou atuação deficiente, concorreu decisivamente para o evento, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis. Nesse caso, todavia, a responsabilidade estatal será determinada pela teoria da culpa anônima ou falta do serviço, e não pela objetiva, como corretamente assentado pela maioria da doutrina e jurisprudência.

Arnaldo Rizzardo (2005, p. 365-366) acrescenta informações relevantes ao afirmar que:

Todavia, se não dispõe o Poder Público meio de acorrer ao chamado de uma providência, como se avisado da iminência de invasão de terras por hordas de malfeitores; na onda de sucessivos ataques desferidos por assaltantes em uma região distante e sem condições para a defesa, na súbita epidemia que acontece em uma localidade sem infra-estrutura médica. Muito menos assiste a responsabilidade nos danos provenientes de incêndios, de enchentes, de depredações causadas por revoltas populares, de assaltos e outros crimes.

Abaixo, confirmando o entendimento visto, nota-se mais um julgado referindo que não cabe responsabilização à concessionária prestadora de serviços, por eventuais danos causados aos veículos em estacionamentos rotativos municipais. Ressalta-se ainda, que o valor pago pelo estacionamento serve pura e exclusivamente a manutenção do serviço, que é exercido por monitores. Veja-se:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL - FURTO DE VEÍCULO EM ESTACIONAMENTO DENOMINADO "ZONA AZUL" - LEI QUE AFASTA EXPRESSAMENTE O DEVER DE GUARDA E VIGILÂNCIA POR PARTE DA CONCESSIONÁRIA - AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO.

As "zonas azuis" não configuram estacionamentos fechados explorados pelo Município, não estando presente o dever de guarda e vigilância e, por conseguinte, a responsabilidade por eventuais danos causados aos veículos.

A remuneração paga pelos usuários objetiva apenas suportar os custos do serviço prestado e a fiscalização exercida pelos monitores visa garantir o uso rotativo do estacionamento em via pública, visando à conferência do "ticket", para verificação do tempo de permanência máxima dos veículos estacionados.

Agora, na prática, pode-se perceber na Apelação Cível a seguir, o uso das teorias que foram estudadas até o presente momento, o tipo de contrato realizado entre a concessionária e o município, e os pressupostos para que não ocorra a responsabilização do ente federativo municipal:

APELAÇÃO CÍVEL - Reparação de Danos materiais - Furto de veículo estacionado em via pública de estacionamento oneroso, tipo "zona azul" - Aplicação, na espécie, da teoria da responsabilidade subjetiva do Estado - Hipótese em que o Estado não pode ser responsabilizado pelo evento, conquanto o pagamento da intitulada "zona azul" não se reveste de natureza de contrato de depósito - Dever de guarda e vigilância do bem que não pode ser imputada ao Estado - Nexo de causalidade não caracterizado - Danos materiais indevidos - sentença de procedência reformada. Recurso da Municipalidade de Ribeirão Pires a que se dá provimento. (TJ-SP, Relator: Oswaldo Luiz Palu, Data de Julgamento: 19/05/2010, 9ª Câmara de Direito Público).

Referindo estes exemplos, pode-se notar que a doutrina e a jurisprudência andam juntas. Busca-se cada vez mais adotar as ideias dos livros em conjunto com a realidade, adequando a teoria aos casos concretos. Portanto, buscando estar mais próximo desta adequação, segue o seguinte ensinamento doutrinário:

[...] Como se sabe, a Constituição da República de 1988 consagrou, no artigo 37, § 6, a responsabilidade objetiva do Estado. O fundamento desta responsabilidade, conforme nos ensina o ilustre Sérgio Cavalieri Filho, baseia-se na chamada teoria do risco administrativo, que pode ser assim resumida: "(...) a Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Consequentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa dos seus agentes." (CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 8a ed. São Paulo: Atlas, 2009).

Destas ementas pode-se verificar que são casos de decisões contrárias ao dever de indenizar os danos/furtos/roubos de veículos que fazem uso do estacionamento rotativo pago nas "áreas azuis", em decorrência do serviço prestado pelas concessionárias aos municípios. Porém, em pesquisa jurisprudencial, também foi possível encontrar posicionamento diverso a este, o que se verá no próximo tópico.

#### **4.4.2 Jurisprudências Favoráveis à Indenização por Danos devido ao Furto de Veículos de particulares**

Apresenta-se agora, a única decisão favorável encontrada, referente à indenização pela prestadora de serviço por danos/furtos/roubos de veículos em estacionamento rotativo pago, denominado de "área azul".

APELAÇÃO CÍVEL. CONSUMIDOR E ADMINISTRATIVO. FURTO DE VEÍCULO OCORRIDO EM ESTACIONAMENTO PÚBLICO EXPLORADO POR PARTICULAR. PERMISSÃO ONEROSA. RESPONSABILIDADE CIVIL DE CUNHO OBJETIVO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E RELAÇÃO DE CUNHO CONSUMERISTA. DANOS MORAIS E MATERIAIS. OCORRÊNCIA. DEVER DE INDENIZAR. CONFIGURAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA PARA FIM DE ACOLHER OS PEDIDOS VERTIDOS NA INICIAL. 1. A exploração comercial de estacionamento público por empresa particular, mediante permissão onerosa e por tempo determinado, malgrado tenha nítido caráter de organizar o fluxo de veículos promovendo a rotatividade necessária à dinâmica urbana, encerra também, frente ao usuário, inequívoca obrigação

de guarda pelo bem submetido à sua esfera de domínio. 2. Responde a empresa permissionária objetivamente pelos danos causados aos usuários por força do exercício de sua atividade-fim, seja em razão da aplicação da teoria do risco administrativo, seja em virtude da incidência das regras do Código de Defesa do Consumidor ao caso concreto. 3. Devidamente comprovado os danos emergentes, consubstanciados no furto do veículo de propriedade da Autora, bem como a existência de relevantes abalos subjetivos à sua esfera jurídica, inequívoca se revela a necessidade de se acolher os pleitos declinados na inicial. (TJ-BA, Relator: Marcia Borges Faria, Data de Julgamento: 22/01/2013, Quinta Câmara Cível).

Neste caso, como se pode perceber, o estacionamento rotativo público era explorado por particular, com uma permissão onerosa. Devido à sua atividade-fim ser a rotatividade dos veículos naquela área, o dever de indenização fica a cargo da empresa prestadora do serviço.

A responsabilidade foi configurada como sendo **objetiva**, em razão da aplicação da teoria do risco administrativo, ou seja, foi caracterizada em sua esfera a responsabilidade de guarda do bem em questão, incidindo dessa forma, neste caso em específico, também o Código de Defesa do Consumidor. Salienta-se, porém, que este foi o único julgado encontrado neste sentido.

## 5 CONCLUSÃO

O convívio pessoal, as relações interpessoais e também com o Estado, incluindo os atos ou omissões destas, fez com que situações sejam criadas, e decorrentes de culpa ou dolo, podem causar prejuízos a outras. Desses acontecimentos lesivos decorrerá naturalmente a obrigação de se responsabilizar o causador do dano.

Nesse sentido, o presente trabalho monográfico objetivou demonstrar se ocorre a Responsabilidade Civil da Administração Pública Municipal ou de suas Concessionárias, no que diz respeito ao dever de indenizar os particulares por danos/furtos/roubos de veículos em estacionamento rotativo pago, também denominado de “área azul”.

A Responsabilidade Civil tem como principal escopo impor medidas que tentem reparar os danos causados a terceiros, visando, na medida do possível, restabelecer o estado anterior, desde que feita uma análise em torno da real obrigação de reparação, para que, com isso, ninguém seja condenado indevidamente ou abusivamente.

No decorrer do primeiro capítulo, se pode observar, que a Responsabilidade Civil do Estado se concentra no dever de indenizar as perdas e danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão das normas jurídicas imputáveis ao Estado. Desse dever, nasce o contexto da Responsabilidade Civil Contratual e Extracontratual, quer dizer, nesta primeira, se exige um acordo prévio entre as partes e se dá a responsabilização apenas quando uma das partes descumpre o avençado. Já na segunda, não necessita haver qualquer relação entre as partes para que haja a indenização, ademais, basta infringir um dever legal que lhe foi imposto. Igualmente, em ambas, há a configuração da indenização, e a solução é a mesma.

Ainda, no mesmo capítulo, tratou-se separadamente de algumas teorias que fazem parte da Responsabilização Civil. Dentre elas, citou-se a Teoria da Irresponsabilidade, onde não existia a ideia de responsabilização por parte do

Estado. Abordou-se, ainda, a Teoria da Responsabilidade com Culpa, a qual considera que, para que ocorra a responsabilização do Estado, é necessário que haja a comprovação do agente causador do dano. Esta tese também é conhecida como Teoria Subjetiva da Responsabilidade. Observa-se também, a Teoria da Culpa Administrativa e a Teoria da Responsabilidade por Falta de Serviço. A primeira veio para remover a culpa do funcionário, e repassá-la ao Estado, de modo que, mesmo não sendo identificado o agente, o Estado se responsabilizaria pelo fato, por causa do serviço. Já na segunda teoria, a falta de serviço se dá de três formas: a falha, o mau funcionamento ou o atraso do serviço, desde que comprovada a culpa do Estado pelo particular, podendo assim, exigir a reparação pelos danos sofridos.

Igualmente, se analisou a Teoria da Responsabilidade Objetiva, encontrando amparo na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6ª, mostrando que o elemento subjetivo culpa, foi abandonado, de modo que Estado deve assumir a sua responsabilidade em face do prejuízo sofrido pelo indivíduo. E por fim, abordou-se a Teoria do Risco, onde a obrigação de indenizar vem da ocorrência da lesão, causada por ato do Estado ao particular, que não requer nenhuma falta de serviço público, ou culpa de seus agentes.

No segundo capítulo, observou-se o conceito do estacionamento rotativo pago, também denominado de “área azul”. Essas áreas têm o objetivo de permitir que mais pessoas consigam utilizar vias públicas para o estacionamento, bem como gerar a rotatividade nos locais de maior trânsito de pessoas e veículos. A legislação pertinente encontra amparo no artigo 30, incisos I e V, da Constituição Federal e no artigo 24, inciso X, do Código de Trânsito Brasileiro.

Neste mesmo capítulo, se percebeu que o estacionamento rotativo possui natureza jurídica controvertida, podendo ser considerado como taxa, tarifa ou o próprio poder de polícia, pois o uso contínuo da vaga em via pública e o preço que é cobrado dos cidadãos demonstram todos os requisitos, natureza e finalidade de um tributo. As empresas que prestam este tipo de serviço têm responsabilidade objetiva e se denominam de concessionárias ou permissionárias.

Ante o exposto naquele capítulo, foi possível concluir que o Tribunal de Justiça Gaúcho é uníssono no sentido de que a atividade de fiscalização do uso correto e do pagamento correspondente ao período em que utiliza o estacionamento rotativo não dá ensejo à responsabilização do ente federativo, da concessionária ou

da permissionária, em razão de furto de veículos ou de objetos dentro de veículos ali estacionados.

No último capítulo, verificou-se a existência de julgados que são contrários ao dever de indenizar do ente federativo municipal e seus concessionários, aos particulares que buscam o ressarcimento de danos causados a seus veículos nas áreas de estacionamento rotativo pago em vias públicas, embasando-se em legislação pertinente e doutrina. Salienta-se, porém, que foi encontrado somente um julgado sendo favorável à responsabilização civil dos entes já mencionados.

A partir da leitura dos julgados, pode-se perceber que poderá haver responsabilização, desde que o autor comprove a existência de ato praticado pelo ente ou pela prestadora de serviços que tenha possibilitado o dano (nexo causal).

A matéria é divergente sobre qual resposta deve ser dada, nesses casos do estacionamento rotativo, mas mesmo não existindo o consenso, a maioria das decisões jurisprudenciais são desfavoráveis à responsabilização do Município. Tal entendimento se difere, por exemplo, do que ocorre com os estacionamentos dos supermercados e shoppings centers, onde há o dever de guarda e estes tem a obrigação de ressarcir os prejuízos sofridos pelos seus clientes, caso ocorra dano/furto/roubo de veículo dentro de seus estacionamentos. No caso do estacionamento rotativo em vias públicas, não cabe ao município o dever de segurança.

Por fim, entende-se que a pesquisa realizada até o presente momento não se esgota, podendo ser aprofundada através de doutrina e/ou jurisprudências.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, Paulo Sergio Gomes. **Pressupostos Da Responsabilidade Civil Objetiva**. São Paulo: Saraiva, 2000.

ARAUJO, Julyver Modesto de. **Estacionamento regulamentado rotativo**. 10 set. 2013. Disponível em:  
[http://www.ctbdigital.com.br/artigos/jaraujo\\_estacionamento\\_rotativo.pdf](http://www.ctbdigital.com.br/artigos/jaraujo_estacionamento_rotativo.pdf) acesso em: 15 set. 2015

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n. 1/1992 a 83/2014**. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.Htm). Acesso em: 08 mar.2015.

BRASIL. Lei nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm). Acesso em: 08 mar. 2015

BRASIL. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9503.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm). Acesso em: 08 mar. 2015

BRASIL. Lei nº. 10406 de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 08 mar. 2015

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado** – 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

CARVALHO. Patricia Valentim Villela. **Responsabilidade Civil Do Estado: uma análise sobre suas características, peculiaridades e principais controvérsias**. Disponível em: [www.maxwell.vrac.puc-rio.br/21234/21234.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/21234/21234.PDF) Acesso em: 15 set. 2015

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**, 7ª ed., rev. e amp. SP: Atlas, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. rev. ampl.11 Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Decreto nº 4.107, de 16 de outubro de 2014 regulamenta estacionamento rotativo disponível em

<http://www.pmerechim.rs.gov.br/uploads/legislations/4026/52282ba68082c5fe5dd805259a8c3c6b.pdf>Acesso em 19 ago.2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro – 3. Teoria das Obrigações Contratuais e Extracontratuais**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 9. ed., v. 7. São Paulo: 1995.

FARIAS. Antonio Adonísio de. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS OMISSIVOS DE SEUS AGENTES NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO**. 2007. Disponível em:<http://portais.tjce.jus.br/esmec/wp-content/uploads/2014/12/Antonio-Adonísio-de-Farias.pdf> Acesso em :15 set.2015

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**.16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIRARDI, Joel. **Responsabilidade Civil do Estado em casos de furtos de veículos estacionados nas Zonas Azuis**. 2013. Disponível em:  
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/103807> Acesso em: 08 mar. 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 10.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo - 4. Ed. rev. e atual** São Paulo: Saraiva, 2009

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo – 2. ed.** São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40<sup>o</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, São Paulo, RT, 1981.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Malheiros, 6. ed. 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

ROWEDER, Rainer Jerônimo. **A Controversa Natureza Jurídica dos Estacionamentos Rotativos**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 06 de ago. de 2012. Disponível em: <[http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/8446/a\\_controversa\\_natureza\\_juridica\\_dos\\_estacionamentos\\_rotativos](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/8446/a_controversa_natureza_juridica_dos_estacionamentos_rotativos)>. Acesso em: 19 de set. de 2015

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Elementos do Direito Tributário**. 10. ed, São Paulo: Premier Máxima, 2009.

SANTO FILHO, Antônio Carlos do Espírito. **Cobrança de estacionamento em zona azul: inconstitucionalidade**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3576, 16 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24191>>. Acesso em: 19 set. 2015.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. São Paulo Editora Revista dos Tribunais, 2013.

TEIXEIRA, Volney Santos. **Responsabilidade civil no CC e no CDC**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2873, 14 maio 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19113>>. Acesso em: 14 set 2015.

WALD, Arnaldo. **Curso de Direito Civil brasileiro: obrigações e contratos**. 17. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

WALTER, Andrea Geraldês Cabral. **A responsabilidade civil das empresas prestadoras de serviço público em face de terceiros**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 28 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.51018&seo=1>>. Acesso em: 14 set. 2015.