

A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Giovani Pablo Zamprogno¹

Marcelo Moreira da Silva²

Resumo: Este estudo busca analisar a responsabilidade civil das concessionárias de estacionamento rotativo e da Administração Pública diante de danos causados aos veículos estacionados nas vagas de estacionamento rotativo mediante cobrança, conhecida como “Zona Azul”. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que se concentrou em livros, monografias, artigos científicos e publicações de direito, delimitando-se a possibilidade de indenização por parte da concessionária e do Município, objetivando apontar requisitos para configuração da responsabilidade civil, fundamentação constitucional da responsabilidade objetiva, aplicação da legislação consumerista (Lei 8.078/90), por fim, discorrer sobre a possibilidade de indenização ao proprietário do veículo estacionado em estacionamento rotativo municipal em face da concessionária e da Administração Pública. Portanto, tema bastante discutido atualmente e de crescente demanda por parte da população.

Palavras-chave: Estacionamento rotativo, responsabilidade civil, Município, Administração Pública.

THE CIVIL LIABILITY OF ROTARY PARKING CONCESSIONAIRE COMPANIES AND PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: *This study seeks to analyze the civil liability of the rotary parking concessionaires and the Public Administration in the event of damages caused to vehicles parked in the rotary parking spaces by means of exaction, known as "Zona Azul". This is a bibliographic research which focused on books, monographs, research papers and legal publications, delimiting the possibility of compensation by the concessionaire and the municipality, aiming to point out requirements for setting up civil liability configuration through the constitutional basis of strict liability and the application of consumer legislation (Law 8.078/90), finally, to discuss the possibility of compensation to the owner of the vehicle parked in a municipal parking lot in the face of the concessionaire and the Public Administration. Therefore, a subject that is much discussed today and of growing demand from the population.*

Key-words: *Revolving parking, civil liability, Municipality, Public Administration.*

¹ Identificação do aluno. E-mail: gp.zamprogno@hotmail.com. Pesquisador.

² Marcelo Moreira da Silva. Licenciado em Geografia, Especialista em Sociologia, Mestre em Ciências das Religiões, Professor do Ifes, Campus Colatina. E-mail: marceloesd@gmail.com. Orientador.

1 INTRODUÇÃO

O artigo possui como característica o estudo bibliográfico, utilizando livros, artigos, monografias, publicações jurídicas, consultas de julgados, sobre responsabilidade civil das empresas concessionárias e administração pública diante de danos causados por suas condutas na prestação de serviço de estacionamento rotativo.

A responsabilização das concessionárias de estacionamento rotativo e da administração pública é alvo deste trabalho, dada sua importância para a sociedade de maneira geral, mas em âmbito particular, já que apenas interessa a quem de fato foi lesado pela falha na prestação do serviço público.

O tema exigiu captação de artigos, monografias e doutrinas civilistas, além de adentrar ao campo do direito constitucional e direitos dos consumidores, visto se tratar de prestação de serviço público, na qual responde os fornecedores, buscando identificar os responsáveis pela indenização.

A motivação para a elaboração do estudo surge da necessidade de garantir os direitos dos usuários da Zona Azul, além de se certificar do cumprimento dos deveres por parte das concessionárias e da administração pública, diante da crescente demanda no setor, visto que a maioria das cidades já estão implementando o estacionamento rotativo, pelo aumento da frota de veículos nas ruas, até mesmo por questões de mobilidade urbana e qualidade de vida dos cidadãos.

O objetivo principal do estudo é apontar requisitos para configuração da responsabilidade civil, fundamentação constitucional da responsabilidade objetiva, aplicação da legislação consumerista (Lei 8.078/90), e, por fim, discorrer sobre a possibilidade de indenização ao proprietário do veículo estacionado em estacionamento rotativo municipal em face da concessionária e da Administração Pública, apontando inclusive, entendimentos jurisprudenciais de alguns tribunais brasileiros.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

O presente estudo possui como característica principal a pesquisa bibliográfica, buscando maior conhecimento sobre o tema abordado, além de identificar os possíveis responsáveis por eventuais prejuízos sofridos pelos usuários dos estacionamentos rotativos municipais. Assim, a captação dos dados foi feita através de pesquisa bibliográfica, obras jurídicas, livros, artigos, monografias, além de pesquisas de julgados, buscando entendimento jurisprudencial dos tribunais sobre a responsabilidade civil das concessionárias e da administração pública. O estudo buscou

fundamentos no direito constitucional e também, direito do consumidor, analisando qualitativamente os entendimentos colhidos.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A utilização do termo responsabilidade pode ser constatada nas mais diversas áreas da ciência, apresentando peculiaridades dependendo do contexto, sendo de suma importância para uma sociedade organizada. Conforme a doutrina de César Fiuza, no meio jurídico, o termo está ligado ao fato do agente responder pelos atos que praticou, devendo suportar então, um dever, uma sanção, uma imposição decorrente daquele ato (FIUZA, 2016).

Para o doutrinador Paulo Nader, a responsabilidade civil “refere-se à situação jurídica de quem descumpriu determinado dever jurídico, causando dano material ou moral a ser reparado” (NADER, 2016).

Ainda sobre a fase de definição da responsabilidade civil, o doutrinador Elpídio Donizetti, leciona que no Direito Brasileiro, há proteção de quem sofre dano é protegido pela responsabilidade civil, que impõe ao autor do fato causar do prejuízo a obrigação de indenizar (DONIZETTI, 2017).

Superada a fase de definição e conceitos é necessário aprofundar o estudo e identificar os elementos caracterizadores da responsabilidade civil, sendo eles a conduta (positiva ou negativa), dano e nexo de causalidade (GAGLIANO, 2017).

Sobre os pressupostos de existência da responsabilidade objetiva, pontua Renato Lopes Costa, abaixo:

A responsabilidade objetiva decorre de alguns pressupostos de existência, sendo o primeiro deles em decorrência do fato administrativo, apresentado como qualquer forma de conduta que num contexto superficial pode se destacar a forma comissiva ou omissiva, vinda do poder público, que deveria atentar-se pelo zelo de sua conduta, sem que participe por menor da culpa *in eligendo* ou em decorrência do dever não cumprido pelo ato de fiscalizar essa conduta, sinonimamente aferida a culpa *in vigilando* que são termos usados como princípios inerentes ao bom direito e ao dever com característica e resultado do “não fazer”. O segundo pressuposto da responsabilidade objetiva esta ligado ao Dano, pois sem ele não existe a responsabilidade civil, sendo que a natureza do dano poderá ser patrimonial ou moral, ficando a cargo do usuário (lesado) juntar as provas que se faz necessário a requere uma reparação em juízo. O terceiro e ultimo pressuposto corresponde ao nexo causal, ou seja, uma relação causal entre o fato administrativo e o dano. Fato este que o usuário (lesado) caberá então apenas demonstrar que o prejuízo sofrido veio de uma conduta estatal, sem qualquer relevância pontuar sobre a culpa o dano do agente, o que para a objetividade pouco importa. (2016, p. 08)

Para o presente estudo também é necessário definir o que é serviço público, uma vez que busca tratar da responsabilidade civil das empresas concessionárias de estacionamento rotativo e da administração pública.

A melhor definição para serviço público é trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello, conforme abaixo:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (2014, p. 735)

O artigo 175 da Constituição Federal prevê a prestação de serviços públicos, conforme abaixo transcrito:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O serviço público relevante para o presente estudo é o de estacionamento rotativo que surgiu para suprir a crescente demanda da população diante do aumento da frota de veículos, que prejudica a qualidade de vida por falta de mobilidade urbana (CASSIANO, 2014).

O estacionamento rotativo é um dos serviços que deve ser prestado pelo Estado à sociedade, porém, assim como vários outros serviços públicos, em diversas áreas, pode ser prestado por diversos meios, sendo uma delas a concessão.

Também classificado como “Zona Azul”, o estacionamento rotativo incentiva o rodízio das vagas públicas e foi criado pelo Sistema Nacional de Trânsito, conforme disposto pelos artigos 25 e 24, inciso X do Código de Trânsito Brasileiro, delegando a competência da implantação aos municípios, através de convênio com os órgãos de trânsito (AURÉLIO, 2016).

Assim dispõe o Código de Trânsito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 24. 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;

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades de trânsito poderão prestar serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes, com ressarcimento dos custos apropriados.

A concessão de serviço público ocorre através de licitação, tendo natureza contratual, de forma que o Estado, buscando a eficiente prestação dos serviços, determina as condições para a prestação do serviço a ser prestado pela concessionária, que almeja o lucro (TEIXEIRA, 2014).

Luiz Aurélio faz uma importante observação sobre o tema, conforme abaixo transcrito:

Destarte, para que o Município esteja em condições de assumir estas competências, estabelece o Contran, por meio da Resolução nº 296/08, basicamente, que devem ser criados mecanismos capazes de exercer cinco grandes funções: fiscalização de trânsito (que pode ser efetuada mediante o emprego de agentes próprios e/ou por convênio com a Polícia Militar, nos termos do artigo 23); educação de trânsito; engenharia de tráfego; controle e análise de estatística; e julgamento de recursos administrativos contra penalidades aplicadas (constituição de sua JARI – Junta Administrativa de Recursos de Infrações). (2016, p. 01)

São frequentes as discussões sobre a inconstitucionalidade da cobrança pelo uso das vagas de estacionamento, sendo fundadas no argumento de que o espaço é público e por tal motivo não caberia cobrança pela utilização da vaga de estacionamento (LIMA, 2013).

Essa indagação surge a partir da interpretação do disposto pelo Art. 5º, inciso XV da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

A justificativa para a criação da zona azul é justamente por se tratar de espaço público não seria justo que poucos fizessem uso contínuo em detrimento dos demais cidadãos que também possuem direito a utilização das vagas de estacionamento (LIMA, 2013).

Outra indagação pertinente sobre o assunto e objeto do presente estudo insurge sobre a possibilidade do usuário do estacionamento rotativo ser indenizado em casos de furto ou danos causados aos seus veículos durante a prestação do serviço, com base na legislação vigente. Diante disso, cabe delimitar a responsabilidade da empresa concessionária, bem como do município.

Os deveres do poder público estão previstos pela Lei nº. 8.987/95 em seu Artigo 29, abaixo transcrito:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente:

- I - regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação;
- II - aplicar as penalidades regulamentares e contratuais;
- III - intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei;
- IV - extinguir a concessão, nos casos previstos nesta Lei e na forma prevista no contrato;
- V - homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma desta Lei, das normas pertinentes e do contrato;
- VI - cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas;
- VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- IX - declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis;
- X - estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação;
- XI - incentivar a competitividade; e
- XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

A referida lei também se encarrega de elencar as obrigações da empresa concessionária de serviço público, conforme Art. 31, abaixo transcrito:

Art. 31. Incumbe à concessionária:

- I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis e no contrato;
- II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;
- IV - cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão;
- V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;
- VI - promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato;
- VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e
- VIII - captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

A regra acima se aplica também às concessionárias de estacionamento rotativo, devendo prezar pela eficiente prestação do serviço e zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço. A responsabilidade civil das concessionárias não está expressamente prevista em lei, mas surge a partir do entendimento doutrinário e jurisprudencial (TEIXEIRA, 2014).

Assim dispõe o Art. 37, § 6º da Constituição Federal:

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 artigo exposto acima pode ser melhor explicado pelas palavras de Danuza Paiva:

Analisando o ordenamento jurídico é possível extrair que o legislador optou por atribuir responsabilidade civil objetiva pelos danos causados a terceiros pela concessionária, aplicando a teoria do risco administrativo. Tal teoria não leva em consideração o aspecto da culpabilidade, bastando a comprovação de dano efetivo e o nexo de causalidade entre o dano e o ato ilícito cometido pelo agente estatal, admitido o direito de regresso contra o autor do dano que age com dolo ou culpa. Caberá, portanto, a concessionária, para mitigação ou extinção da sua responsabilidade, o ônus da prova de que dano foi culpa exclusiva do usuário, do terceiro ou do Poder Concedente. No entanto, esta teoria considera as causas de excludentes de responsabilidade, como a culpa da vítima, de terceiros ou de força maior. (2014, p. 8)

A responsabilidade civil das empresas concessionárias de estacionamento rotativo e da administração pública é tema bastante debatido pela jurisprudência brasileira, de modo que o entendimento que vem sendo adotado pelos tribunais segue no sentido de responsabilizar as concessionárias de serviços públicos e a administração por danos causados aos usuários do serviço.

Não só as concessionárias, mas também as empresas de direito público respondem objetivamente, ou seja, independentemente de culpa, aplicando-se a teoria do risco administrativo, conforme previsto pela norma constitucional (MORAES, 2017).

Partindo de tal premissa, não é surpresa que o município deve ser igualmente responsabilizado nos casos de danos causados aos usuários do estacionamento rotativo, visto que compete ao município instituir a também chamada zona azul.

Os órgãos públicos no desempenho de suas funções geram riscos capazes de causar danos aos particulares, sendo imprescindível ressarcir tais lesões causadas, independente do dolo ou culpa, bastando que seja provado o nexo causal (NADER, 2015).

No entanto, a aplicação da responsabilidade objetiva não é absoluta, senão vejamos a observação de Carlos Roberto Gonçalves abaixo:

A responsabilidade é objetiva sob a modalidade do risco administrativo. A vítima não tem o ônus de provar culpa ou dolo do agente público, mas, sim, o dano e o nexo causal. Admite-se a inversão do ônus da prova. O Estado se exonerará da obrigação de indenizar se provar culpa exclusiva da vítima, força maior e fato exclusivo de terceiro. Em caso de culpa

concorrente da vítima, a indenização será reduzida pela metade (CF, art. 37, § 6º; CC, art. 43). (2016, p. 244)

No município de Colatina-ES, o estacionamento rotativo foi instituído pelo Decreto Municipal nº. 14.304, de 23 de novembro de 2010. O curioso é que, diferente da maioria dos municípios pelo país em que se denomina “Zona Azul”, o rotativo é denominado pelo referido decreto como “Faixa Verde”.

Portanto, possuindo guarda municipal e fiscalização de trânsito, como é o caso de Colatina, não há motivos para recusar eventuais indenizações por prejuízos provocados aos seus usuários, uma vez que os mesmos estão contribuindo onerosamente para usufruir da utilização da vaga.

Todo direito gera uma obrigação e quem auferir vantagem deve suportar os riscos de sua atividade, portanto, seria injusto o poder público explorar tal atividade remunerada sem responder por eventuais prejuízos sofridos pelos usuários e seus veículos (COSTA, 2017).

A responsabilidade da Administração Pública se configura não só pelo dispositivo constitucional já mencionado, como também, pela aplicação do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1995), que regulamenta os direitos dos consumidores, dentre outras providências.

Diante da possibilidade de aplicação da sobredita lei consumerista, deve ser analisado os dispositivos legais que fundamentam tal afirmação, senão vejamos o disposto pelo Art. 2º do CDC, *in verbis*:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Podem-se constatar três elementos no conceito de consumidor: subjetivo - pessoa, objetivo - adquirir produto ou utilizar serviço e teleológico - destinatário final do produto ou serviço (MARCANTE, 2016). Portanto, não há como não caracterizar o motorista ou proprietário do veículo estacionado na Zona Azul como consumidor.

Por outro lado, o disposto pelo Art. 3º do CDC traz em seu texto o conceito de fornecedor de produtos ou serviços, *in verbis*:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Importante notar que o dispositivo acima transcrito inclui a pessoa pública como possível fornecedora de produtos ou serviços, portanto, inegável que a Administração Pública se enquadra nesse conceito, reforçando ainda mais a possibilidade de aplicação da legislação consumerista.

Leonel Carlos da Costa ainda pontua:

Não de outra forma, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº. 8.078/90), que contém normas de ordem pública e de interesse social (art. 1o.), inclui no conceito de fornecedor a pessoa jurídica pública que desenvolve atividade de prestação de serviços (art. 3o.), e assegura o direito básico à prevenção e à reparação de danos patrimoniais e morais (art. 6o., inc. VI). Ora, encaixam-se o Município e as empresas exploradoras dos estacionamentos em áreas de "zona azul" como prestadoras de serviço, sendo direito do prejudicado pleitear judicialmente indenização por danos. (2017, p. 02)

As definições de consumidor, fornecedor e de serviço não deixam dúvidas quanto ao enquadramento do motorista como consumidor, a Administração Pública e concessionária como fornecedoras e o estacionamento rotativo como serviço, portanto, aplica-se ao caso o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), perfeitamente.

Sendo assim, há que se observar o que diz a referida lei sobre a responsabilidade do fornecedor do serviço de estacionamento rotativo, conforme abaixo:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Conforme o texto do artigo acima, o fornecedor, no caso a concessionária e o município, respondem independentemente de culpa pelos danos causados aos consumidores, no caso os proprietários dos veículos estacionados nas vagas da chamada Zona Azul.

Importante destacar a ressalva contida no parágrafo 3º do artigo 14 do CDC, acima mencionado, trazendo hipóteses que exoneram a responsabilidade dos fornecedores, que ora transcreve-se:

§ 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexistiu;

II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Analisando o dispositivo acima citado, constata-se que, provando a inexistência de defeito na prestação do serviço ou comprovada a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro, não há responsabilização.

Após a constatação da aplicação da legislação consumerista ao caso, há que se observar que o dever de indenizar é estabelecido pelo Art. 22 do CDC, conforme abaixo transcrito:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.

O dispositivo legal acima citado não deixa dúvidas quanto ao dever da concessionária e do município em caso de descumprimento de suas obrigações, gerando o dever de indenizar ao proprietário do veículo, no caso, ao consumidor do serviço.

Diante de uma situação na qual o usuário do rotativo municipal vê seu bem danificado ou furtado, deve se atentar para a observação trazida por Clovis Brasil Pereira, que segue abaixo:

É de se salientar que o consumidor não recebe qualquer comprovante dos serviços que lhe foram prestados, o que, por si só, dificulta a prova de encontrar-se o veículo no local do sinistro no momento do furto. Entretanto, a empresa permissionária dispõe de todos os controles referentes ao desenvolvimento de suas atividades. Ademais, estamos diante de responsabilidade civil objetiva, cujo ônus da prova da inexistência da culpa recai exclusivamente sobre o requerido. (2007, p. 05)

Inclusive, diga-se de passagem, a inversão do ônus da prova é um direito básico do consumidor garantido pelo Art. 6º, inciso VIII do Código de Defesa do Consumidor.

O tipo de situação objeto da discussão deste estudo, em sua grande maioria, acaba criando conflito de interesses, cabendo ao judiciário solucionar e dizer o direito através do julgamento de ações judiciais indenizatórias movidas pelos motoristas usuários dos estacionamentos rotativos, conhecidos como Área Azul.

Os tribunais pátrios ainda não possuem um entendimento uníssono pacificado em relação à responsabilização da concessionária e o município, apresentando diversos julgados no sentido de reconhecer que o administrado não possui direito à indenização e outros em que reconhece o direito à indenização, condenando concessionária e administração pública ao pagamento de indenização.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul e Tribunal de Justiça de São Paulo já se posicionaram, conforme abaixo transcrito dois julgados:

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul TJ-RS. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM ZONA AZUL. RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA NÃO RECONHECIDA. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. SERVIÇO PÚBLICO DE GUARDA E VIGILÂNCIA NÃO CARACTERIZADO. Atentando-se ao conteúdo da norma que instituiu a "zona azul" na cidade de Rio Grande/RS, verifica-se que se trata de exercício do poder de polícia administrativa, remunerado mediante o pagamento de taxa, verdadeira limitação imposta aos administrados com o objetivo de alcançar o bem comum [...] (Processo: AC 70051349231 RS, Órgão Julgador: Nona Câmara Cível, Publicação: Diário da Justiça do dia 14/12/2012, Julgamento: 12 de Dezembro de 2012, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi).

Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP. Responsabilidade civil. Furto de veículo estacionado em "zona azul" de via pública municipal. Concessão pelo Município do serviço público de gestão de estacionamento rotativo regulamentado de veículos de passeio e carga. Licitação na modalidade concorrência. Ausência do dever de guarda pela concessionária que opera o estacionamento rotativo. Estado não responde por todo furto ocorrido em próprio seu, ainda que regulamente seu uso. Contrato firmado exclusivamente para administração e organização. Impossibilidade de se exigir a proteção dos veículos estacionados na rua, em ambiente completamente aberto, sendo incabível a disponibilização de policiamento suficiente para garantir a segurança individual de cada veículo. Inexistência de responsabilidade objetiva. Exclusão expressa pelo artigo 17 da Lei Municipal nº 3.429/98 da responsabilidade da concessionária por acidentes, danos, furtos ou prejuízos de qualquer natureza. Ausente nexos causal. Ausente omissão, um dos requisitos para a responsabilidade civil. Prova frágil quanto à efetiva ocorrência do furto e da utilização da "zona azul" com o recolhimento do valor correspondente. Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido (Processo: APL 0003241-59.2010.8.26.0445, Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público, Publicação: 05/07/2013, Julgamento: 3 de Julho de 2013, Relator: Oswaldo Luiz Palu).

Os julgados acima não reconhecem o dever da concessionária, tampouco do município em indenizar o usuário do estacionamento rotativo, sob argumento de que não há dever de guarda dos veículos, não gerando assim a responsabilidade civil.

Porém, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo e Tribunal de Justiça de Santa Catarina se posicionaram a favor do motorista, reconhecendo o dever de indenizar, conforme extraído abaixo:

Tribunal de Justiça do Espírito Santo – TJ-ES. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. ESTACIONAMENTO ROTATIVO. FURTO DE VEÍCULO. SERVIÇO ADEQUADO. SEGURANÇA. RISCO DA ATIVIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. EVENTO DANOSO, DANO E NEXO DE CAUSALIDADE CARACTERIZADOS. RECURSO IMPROVIDO. 1. O serviço prestado pela concessionária de serviço público, a teor do art. 175, parágrafo, único, da CF, deve ser adequado. *In cluise* nesse conceito a legítima expectativa de segurança de seus usuários. 2. Ainda, em virtude da finalidade lucrativa do empreendimento, a prestadora do serviço atrai para si a responsabilidade pelos danos sofridos pelo usuário. Não é razoável conceber que a concessionária que explora o estacionamento rotativo irá auferir os bônus da atividade sem que tenha que arcar com os ônus dela decorrentes. 3. Prescindível a demonstração de culpa, em virtude da incidência do art. 37, 6º, da Constituição Federal, e do art. 22, do Código de Defesa do Consumidor (Processo: AC 24950149104 ES 24950149104, Órgão Julgador: Primeira Câmara Cível, Publicação: 27/02/2008, Julgamento: 15 de Janeiro de 2008, Relator: Arnaldo Santos Souza).

Tribunal de Justiça de Santa Catarina - TJ-SC. RESPONSABILIDADE CIVIL - FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM ZONA AZUL - NATUREZA DA CONTRAPRESTAÇÃO - TAXA DE POLÍCIA - DEVER DE FISCALIZAR - OMISSÃO ESPECÍFICA - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - NEXO CAUSAL - BOLETIM DE OCORRÊNCIA - APELO PROVIDO. Sendo o instituto da Zona Azul decorrência explícita do poder de polícia do Município, vez que, por meio de tal programa, são impostas medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar social, configurada está a cobrança de uma taxa de polícia, regulada por regras de direito público. Ao controlar a Zona Azul, o IPUF, integrante da administração indireta, presta o serviço público oneroso, sendo aplicável à espécie a responsabilidade objetiva decorrente do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Ora, "Pela teoria do risco administrativo, integrante da responsabilidade objetiva, o Estado deverá indenizar sempre que a atividade administrativa provocar um dano, salvo se a vítima concorreu para o evento danoso ou originou-o através de seu comportamento. O Estado, neste caso, deverá provar a culpa do lesado ou a ocorrência de caso fortuito ou força maior para obter a exclusão ou atenuação da responsabilidade estatal. Inteligência do art. 37, § 6º, da Constituição Federal" (Ap. Cív. n. 51.986, da Capital). Quanto à prova do dano, "A alegação de que o Boletim de Ocorrência não tem valor probatório, porque lavrado por funcionário que não presenciou o evento, por si só, não é suficiente para ilidir a presunção de veracidade de seu conteúdo, pois se trata de instrumento público, impondo para contestá-lo a apresentação de prova em sentido contrário" (Ap. Cív. , de Lages) (Processo: AC 330681 SC 2007.033068-1, Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Público, Julgamento: 6 de Fevereiro de 2008, Relator: Francisco Oliveira Filho).

Segundo entendimento adotado pelos tribunais acima citados, a concessionária e município respondem pelos prejuízos sofridos pelos proprietários de veículos com fundamento no Art. 37, parágrafo 6º da Constituição Federal e também, com fundamento no dever insculpido no Art. 22 do Código de Defesa do Consumidor.

Os julgados apresentados demonstram que os tribunais ainda não possuem um entendimento único para o mesmo caso, sendo que cada caso é analisado de acordo com suas peculiaridades, cabendo interpretação da legislação e das circunstâncias em que ocorreram os fatos.

Apesar dos tribunais pátrios ainda não terem um entendimento pacífico, o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo da justiça no Brasil, adotou posicionamento no sentido de responsabilizar a concessionária e a administração pública, conforme abaixo transcrito:

Supremo Tribunal Federal. IPUF – Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis interpõe recurso extraordinário, com fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina [...]. A irresignação não merece prosperar. No que tange aos fatos ensejadores dos danos materiais e à responsabilidade do recorrente em indenizá-los, o acórdão recorrido baseou seu convencimento amparado em legislação local e no conjunto probatório que permeia a lide. Nesse caso, para acolher a pretensão do recorrente e ultrapassar o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, no sentido de afastar o nexo causal verificado, seria necessário o reexame da legislação local pertinente e das provas dos autos, o que não é cabível em sede de recurso extraordinário [...]. Ante o exposto, nos termos do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil, nego seguimento ao recurso extraordinário (Recurso Extraordinário nº. 597.171 SC. Recorrente: IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, Recorrido: Carlos José Borges, Relator: Min. Dias Toffoli, Julgamento em 11 de março de 2013).

O entendimento acima transcrito demonstra claramente que o julgamento é influenciado não só pelo dispositivo constitucional e legislação consumerista, mas também pela legislação local. Porém, o Supremo Tribunal Federal demonstrou através da referida decisão posicionamento favorável ao cidadão que utiliza a Zona Azul, reconhecendo do dever de indenizar dos prestadores de serviço público, no caso a concessionária e a administração pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há ainda necessidade de maiores estudos sobre o tema que é bastante abrangente, visto que durante o estudo constatou-se outras discussões correlatas, como por exemplo, a possibilidade do município responder subsidiariamente e não solidariamente.

Outra discussão interessante envolvendo estacionamentos rotativos gira em torno da análise da concessão sob o prisma do princípio constitucional da eficiência, que poderia ser analisado. Enfim, tais ponderações apenas demonstram a vastidão do tema abordado no presente estudo, porém, o presente artigo foca seu estudo na responsabilização civil da concessionária e do município, por danos causados aos proprietários de veículos estacionados na Zona Azul, demonstrando que os entendimentos jurisprudenciais ainda não são pacíficos, de modo que têm sido analisados caso a caso, variando conforme entendimento de cada corte.

Apesar de depender de outros estudos na área, não há dúvidas que sob a aplicação da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, tanto concessionária quanto o município devem responder civilmente pelos danos causados aos usuários do serviço de estacionamento rotativo, conforme manda a legislação. Entendimento que inclusive é adotado pelo Supremo Tribunal Federal, a instância de maior importância do poder judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

AURÉLIO, Luiz. **Responsabilização do Estado ou de empresa permissionária para casos de furtos ou danos em automóveis localizados em estacionamentos rotativos (Zona Azul)**. Site Jus.com. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/46748/responsabilizacao-do-estado-ou-de-empresa-permissionaria-para-casos-de-furtos-ou-danos-em-automoveis-localizados-em-estacionamentos-rotativos-zona-azul>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em: 20 nov. 2017.

BRASÍLIA. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº. 597.171 SC.** Recorrente: IPUF - Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Recorrido: Carlos José Borges. Julgamento: 11 de Março de 2013. Relator: Ministro Dias Toffoli. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/texto_128236405.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

CASSIANO, Luciano Vieira. **Estudo de Implantação de um Sistema de Estacionamento Rotativo na Região Central da Cidade de Campo Mourão-PR.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Engenharia Civil. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Campo Mourão-PR, 2014. Disponível em: <http://repositorio.roca.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/5166/1/CM_COECI_2014_2_08.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

COLATINA (município). Espírito Santo. **Decreto Municipal nº. 14.304, de 23 de novembro de 2010.** Disponível em: <http://www.colatina.es.gov.br/estacionamento/decreto_14.304_2010.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

COSTA, Leonel Carlos da. **Da responsabilidade civil do município por danos em veículos em estacionamentos da "zona azul".** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4218, 18 jan. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30494>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

COSTA, Renato Lopes; HEMÉTRIO, José Geraldo; SIMAN, Fernando Kellen. **Estacionamento Rotativo Público: Relação Contratual entre Usuário e Administração Pública.** Faculdade de Direito de Ipatinga. Ipatinga – MG. 2012. Disponível em: <<http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/viewFile/77/pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo.** 14ª. Ed. Editora Forense. Rio de Janeiro, 2017.

DALBOSCO, Mariana da Silva. **Responsabilidade civil do Estado por danos provocados por ataques de grupos criminosos contra o patrimônio particular.** Monografia – Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 30ª. Ed. Editora Forense. Rio de Janeiro-RJ, 2017.

DONIZETTI, Elpídio; QUINTELLA, Felipe. **Curso Didático de Direito Civil.** 6ª. Ed. São Paulo-SP. Editora Atlas, 2017.

ESPÍRITO SANTO (estado). Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. ESTACIONAMENTO ROTATIVO. FURTO DE VEÍCULO. SERVIÇO ADEQUADO. SEGURANÇA. RISCO DA ATIVIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. EVENTO DANOSO, DANO E NEXO DE CAUSALIDADE CARACTERIZADOS. RECURSO IMPROVIDO.** Apelação Cível nº. 24950149104 ES 24950149104. Apelante: Facom F. de Almeida Construções LTDA. Apelado: Ilealdo Vieira de Melo. Publicação: 27/02/2008, Julgamento: 15 de Janeiro de 2008, Relator: Arnaldo Santos Souza. Disponível em: <<https://tj->

es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5032145/apelacao-civel-ac-24950149104>. Acesso em 27 nov. 2017.

FIUZA, César. Direito Civil. 18^a. Ed. São Paulo-SP. **Revista dos Tribunais**, 2016.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Manual de Direito Civil**. Vol. Único. São Paulo-SP. Editora Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Esquematizado**. Vol. 1. 6^a. Ed. São Paulo-SP. Editora Saraiva, 2016.

LIMA, Mario Rodrigues de. **Furto de veículos em área azul - O dever de indenizar**. Site DireitoNet. 2013. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7955/Furto-de-veiculos-em-area-azul-O-dever-de-indenizar>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

MARCANTE, Fernando Vinicius Domakoski. **A responsabilidade civil do estado por furtos de veículos automotores estacionados em vagas de estacionamento rotativo**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba – PR. 2016. Disponível em: < <http://tcconline.utp.br/media/tcc/2017/05/A-RESPONSABILIDADE-CIVIL-DO-ESTADO-POR-FURTOS-DE-VEICULOS-AUTOMOTORES.pdf> >. Acesso em: 19 nov. 2017.

MAZZA, Alexandre. **Direito Administrativo**. Vol. 8. Editora Saraiva. São Paulo-SP, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31^a. Ed. São Paulo. Editora Método, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33^a. Ed. Editora Atlas. São Paulo, 2017.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. Vol. 7. 6^a. Ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2016.

NEGRÃO, Theotonio. **Código Civil e Legislação Civil em Vigor**. 34^a. Ed. Editora Saraiva. São Paulo, 2016.

NETO, Pedro Bento Pereira. **A teoria objetiva da responsabilidade civil aplicada às concessionárias de serviço público de transporte coletivo**. Site Âmbito Jurídico.com. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16327>. Acesso em 01 set. 2017.

PAIVA, Danuza. **A Responsabilidade Civil das Concessionárias de Serviço Público**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27813/a-responsabilidade-civil-das-concessionarias-de-servico-publico>>. Acesso em 13 ago. 2017.

PEREIRA, Clóvis Brasil. **Quem paga Zona Azul tem direito à segurança do carro**. Site Prolegis. Disponível em: <<http://www.prolegis.com.br/quem-paga-zona-azul-tem-direito-%C3%A0-seguran%C3%A7a-do-carro/>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

RIO GRANDE DO SUL (estado). Tribunal de justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM ZONA AZUL. RESPONSABILIDADE DA CONCESSIONÁRIA NÃO**

RECONHECIDA. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. SERVIÇO PÚBLICO DE GUARDA E VIGILÂNCIA NÃO CARACTERIZADO. Apelação Cível nº. AC 70051349231. Apelante: Marcelo Rossoni, Apelado: REK PARKING EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES LTDA (ZONA SUL). Publicação Diário da Justiça: 14/12/2012, Julgamento: 12 de Dezembro de 2012, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22859131/apelacao-civel-ac-70051349231-rs-tjrs>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SANTA CATARINA (estado). Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **RESPONSABILIDADE CIVIL - FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM ZONA AZUL - NATUREZA DA CONTRAPRESTAÇÃO - TAXA DE POLÍCIA - DEVER DE FISCALIZAR - OMISSÃO ESPECÍFICA - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - NEXO CAUSAL - BOLETIM DE OCORRÊNCIA - APELO PROVIDO.** Apelação Cível nº. AC 330681 SC 2007.033068-1. Apelante: Carlos José Borges, Apelados: Associação Florianopolitana de Voluntárias - AFLOV e outro. Julgamento: 6 de Fevereiro de 2008, Relator: Francisco Oliveira Filho. Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6298440/apelacao-civel-ac-330681-sc-2007033068-1>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SÃO PAULO (estado). Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **RESPONSABILIDADE CIVIL. FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO EM "ZONA AZUL" DE VIA PÚBLICA MUNICIPAL. CONCESSÃO PELO MUNICÍPIO DO SERVIÇO PÚBLICO DE GESTÃO DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO REGULAMENTADO DE VEÍCULOS DE PASSEIO E CARGA. LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DO DEVER DE GUARDA PELA CONCESSIONÁRIA QUE OPERA O ESTACIONAMENTO ROTATIVO.** Apelação Cível: 00032415920108260445. Apelante: Olicio Pereira da Silva, Apelado: Hora Park Sistema de Estacionamento Rotativo LTDA. Publicação: 05/07/2013, Julgamento: 3 de Julho de 2013, Relator: Oswaldo Luiz Palu. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117030337/apelacao-apl-32415920108260445-sp-0003241-5920108260445>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

SILVA, Luiza Jacques Lippel da. **A Responsabilidade Civil do Estado por Furtos de Veículos Automotores Estacionados na Zona Azul.** Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis – SC. 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/monografia_luiza_jacques_lippel_da_silva_-_versao_final.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2017.

TEIXEIRA, Bruno Alberto Fagundes. **A Responsabilidade Civil das Concessionárias de Pedágio no que Pertine a Prestação de Serviços e ao Valor da Tarifa.** Monografia – Direito. Faculdade de Direito da Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://tcconline.utp.br/media/tcc/2015/04/A-RESPONSABILIDADE-CIVIL-DAS-CONCESSIONARIAS-DE-PEDAGIO-NO-QUE-PERTINE-A-PRESTACAO-DE-SERVICOS-E-AO-VALOR-DA-TARIFA.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.