

RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ACIDENTES DE TRÂNSITO

Lethicia Maria Duarte Brito¹

Luciano Silva Alves²

RESUMO

A finalidade do presente projeto é tratar sobre a responsabilidade civil da Administração Pública, cuja conduta dolosa ou culpa do agente público tenha causado prejuízo a outrem. Dessa forma, com o intuito de resolução do referido questionamento, empregou-se a metodologia de forma explicativa e bibliográfica, igualmente, entendimentos jurisprudenciais e de revistas de tribunais. Além disso, será demonstrada que com promulgação da Constituição Federal de 1988, atribuiu a Administração Pública a responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco. Ademais, serão elencadas as evoluções das teorias da responsabilidade civil do Estado e por fim, explanar sobre a denunciação da lide, como forma de solução de reparar a obrigação.

Palavras-chave: Estado; Constituição Federal; Administração Pública; Responsabilidade Civil; Denunciação da Lide.

1 INTRODUÇÃO

O Estado atual, conhecido como Estado Social de Direito, trouxe inúmeras transformações jurídicas, sociais, e principalmente, estrutural ao sistema capitalista, e com isso, contribuiu para o aperfeiçoamento das relações de responsabilidades civis. Dessa forma, chama-se atenção a compreensão sobre os procedimentos de reparação.

Cumprir demonstrar que o presente tem o propósito de tratar sobre a responsabilidade civil da Administração Pública, em que se torna responsável pela reparação dos danos que seus agentes causaram a terceiros, consoante com o que disciplina o art. 37, § 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Cabe, também, ilustrar que serão elencados os elementos necessários para configurar a responsabilidade subjetiva e objetiva, que são amparados pelo Código Civil (2002), bem como apresentar entendimentos jurisprudências acerca do assunto.

A Constituição Federal de 1988, também elencou a responsabilidade civil do Estado. No entanto, a norma constitucional adotou a modalidade objetiva para caracterizar a responsabilidade do Estado, isto é, não seria necessário a comprovação da culpa do agente público, mas tão somente que a atividade estatal fosse considerada de risco.

Dessa forma, parte-se da análise que todo indivíduo prejudicado pela conduta dolosa ou culpa do agente público, deverá provar o prejuízo que sofreu e o nexo de causalidade entre a conduta e a atividade exercida pelo agente público, quando este estiver nessa condição.

Por fim, o presente artigo demonstrará a forma de solução para que o autor ou o réu da ação de indenização possa intitular uma terceira pessoa na mesma ação, para que seja garantida a reparação do direito lesado.

¹UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Discente Lethicia Maria Duarte Brito da disciplina TCC II, turma DIR15/1AM. E-mail – lethiciaduarte9@gmail.com.

²UNIVAG – Centro Universitário. Área do Conhecimento de Ciências Sociais Aplicadas. Curso de Direito. Orientador, Mestre, Especialista em Direito Civil Luciano Silva Alves. E-mail – proflucianoalves10@gmail.com

2 NOÇÕES BÁSICAS DE ESTADO E DA TRIPARTIÇÃO DO PODER

Neste primeiro momento, cabe apresentar os três elementos necessários para constituir o Estado, tais como, o povo (elemento humano), o território (espaço físico) e o governo (elemento formador), podendo ser classificado de duas maneiras, a primeira como pessoa jurídica de direito público externo, e a segunda como pessoa jurídica de direito público interno.

A Constituição Federal em seu preâmbulo assegura:

[...] o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...]. (BRASIL, 1988)

Cumpra observar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) tem o intuito de assegurar a todos os indivíduos que residam ou que estejam de passagem pelo território, direitos e garantias fundamentais para o seu desenvolvimento dentro do Estado³.

Como disciplina a norma constitucional, o Brasil adota a forma federativa, isto é, todos os entes federativos detêm poderes, portanto, a União, detém o poder central, os Estados, o poder regional, o Distrito Federal, cumula o poder regional e local, e por fim, os Municípios, o poder municipal.

O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que todo poder provém do povo, sendo exercido por representantes eleitos, com o objetivo de atender os interesses públicos para suprir as necessidades da população.

Seguindo o mesmo entendimento da norma constitucional, o Estado manifesta seu poder de três formas, a primeira como Poder Legislativo, a segunda como Poder Executivo e a terceira como Poder Judiciário, sendo independentes e harmônicos entre si.

Com efeito, cada Poder do Estado, possui funções típicas, como demonstra o douto Matheus Carvalho, vejamos:

[...] a função típica do Poder Legislativo é a criação da norma, inovação originária na ordem jurídica, configurando a lei a mais pura manifestação da vontade do povo, por meio de seus representantes. Por sua vez, a função típica do Poder Judiciário é solucionar definitivamente conflitos de interesses sempre mediante a provocação do interessado, haja vista o fato de que a função jurisdicional, no Brasil, tem a característica de inércia. Por fim, a função típica do Poder Executivo é a função administrativa e consiste na defesa concreta dos interesses públicos, sempre atuando dentro dos limites da lei. (CARVALHO, 2018, p. 32)

Portanto, analisando o entendimento do autor supracitado, convém atentar que o Estado manifesta seu poder através do Executivo, Legislativo e Judiciário, em que todos possuem autonomia para exercer suas funções típicas, sendo conferido pela Constituição Federal. (BRASIL, 1988)

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA NORMA CONSTITUCIONAL

Neste momento, torna-se necessário definir a expressão “administração pública”, em virtude de apresentar dois sentidos distintos.

Como descreve o procurador Matheus Carvalho:

A expressão Administração Pública, em sentido formal, orgânico ou subjetivo, designa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função

³ A expressão “Estado” engloba qualquer pessoa jurídica de direito público interno.

administrativa, independentemente do poder a que pertençam – seja ao Executivo, Judiciário, Legislativo ou a qualquer organismo estatal. Neste sentido, a expressão deve ser grafada com as primeiras letras maiúsculas. (CARVALHO, 2018, p. 33)

Já o sentido objetivo, também denominado material ou funcional, segundo o mestre José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 11), “deve ser grafada com as iniciais minúsculas – deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado, por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa [...]”.

Diante do entendimento dos teóricos juristas supracitados, há Administração Pública, direta e indireta. A primeira refere-se aos órgãos, criados pelos entes federativos para realizar as atividades de forma centralizada, ou seja, as pessoas jurídicas de direito público não podem delegar ou transferir sua função. Já a segunda, trata-se das entidades autônomas, que foram criadas pelos entes federativos para exercer a atividade administrativa de forma descentralizada, permitindo que o ente delegue ou outorgue atribuições.

Verifica-se que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) contempla no Capítulo VII, seção I à Administração Pública, especificamente no artigo 37, caput, *in verbis*:

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 [...].

Portanto, a Administração Pública é regida por princípios fundamentais, portanto, as condutas administrativas devem ser compatíveis com os princípios expressos no referido artigo supracitado.

2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Cabe apreciar que todo indivíduo, seja natural ou jurídico, deve arcar com os efeitos do ato danoso que tenha praticado, portanto, toda atividade que acarretar prejuízo, gerará uma responsabilidade ou um dever de indenizar. (VENOSA, 2018)

De acordo com o entendimento de Cristiano Chaves (2015, p. 121), “a responsabilidade civil pode ser conceituada como a reparação de danos injustos resultantes da violação de um dever geral de cuidado”.

De fato, em sentido amplo, a responsabilidade civil resulta de uma obrigação de reparação, ou seja, aquele indivíduo que causar prejuízo a outrem em decorrência do descumprimento de uma obrigação ficará obrigado a reparar.

Sabe-se que as primeiras civilizações foram regidas pela concepção de violência, isto é, o soberano detinha todo o poder, reprimindo os indivíduos através de normas abusivas, sendo que aquele que ocasionou o dano seria punido de forma imediata e brutal. (GONÇALVES, 2014)

Diante disso, no período do Direito Romano, surge a Lei das XII Tábuas, em que o indivíduo que descumprisse normas ou obrigações contratuais, seria julgado e punido proporcionalmente pelo mal que causou à terceiro, surgindo o princípio “olho por olho, dente por dente”. (TARTUCE, 2014)

Para o jurista Pablo Stolze (2017, p. 59), “um marco na evolução histórica, da responsabilidade civil se dá, porém, com a edição da *Lex Aquilia*, cuja importância foi tão grande que deu nome à nova designação da responsabilidade civil delitual ou extracontratual”.

Analisa-se que o entendimento de *Lex Aquilia* ocasionou uma redução da aplicabilidade da Lei das XII Tábuas, que punia o autor de forma proporcional ao mal que causou.

Ademais, seguindo o mesmo entendimento, o douto mestre Sílvio de Salvo Venosa, entende que *Lex Aquilia*:

[...] possibilitou atribuir ao titular de bens o direito de obter o pagamento de uma penalidade em dinheiro de quem tivesse destruído ou deteriorado seus bens. Como

os escravos eram considerados coisas, a lei também se aplicava na hipótese de danos ou morte deles. Punia-se por uma conduta que viesse a ocasionar danos. A ideia de culpa é centralizadora nesse intuito de reparação. Em princípio, a culpa é punível, traduzida pela imprudência, negligência ou imperícia, ou pelo dolo. [...] (VENOSA, 2018, p. 462)

Cabe mencionar que a responsabilidade civil extracontratual ou *aquiliana*, resulta de um ato ilícito do autor contra a vítima que sofre o dano, ficando aquele obrigado a reparar o prejuízo, portanto, observa-se que não necessita de um vínculo preexistente entre eles.

Por fim, atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Código Civil vigente (Lei n. 10. 406/2002), adota duas formas de responsabilidade civil, coexistindo a responsabilidade subjetiva (regra) e a objetiva (exceção à regra).

2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA

A responsabilidade subjetiva ou teoria da culpa surge no Direito Romano, encontrando suas bases no Código Civil francês, e por consequência, influenciou todas as normas modernas.

Assim, a responsabilidade subjetiva é fundada na teoria da culpa, em que o indivíduo, por ação ou omissão, causa prejuízo a determinada pessoa, devendo o lesado comprovar a culpa do lesante, assegurando o direito a reparação, conforme disciplina o art. 186 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Segundo o entendimento de Gagliano (2017), o autor cometerá ato ilícito e deverá ser responsável pelo prejuízo causado a outrem, quando este cometer de forma voluntária, negligente ou imprudente.

Ainda, o mesmo teórico jurista supracitado, elenca o conceito lecionado por Rui Stoco:

Quando existe intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direito propósito de o praticar. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir, por imprudência ou negligência, existe a culpa (*stricto sensu*). (GAGLIANO, 2017, P. 185, apud STOCO, 2001, p. 97).

Percebe-se que responsabilidade subjetiva não existe sem que haja a devida comprovação da culpa daquele que cometeu o ato danoso em razão da imprudência ou negligência do seu ato.

Convém apontar os elementos da responsabilidade civil subjetiva, sendo quatro pressupostos, o primeiro se dá pela prática de ato ilícito, a segunda pela culpa, a terceira pelo dano e por último deve existir nexos causal.

Incumbe relatar que o Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916) era profundamente influenciado pelo Direito francês, adotando o elemento culpa com preceito maior, como é observado pelo art. 159. Vejamos:

Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.

O atual Código Civil (Lei n. 10.406/2002), no art. 186, mantém a culpa em seu conceito, portanto, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece a responsabilidade subjetiva como regra geral.

Diante do artigo ora exposto, verifica-se que a teoria subjetiva será aplicada quando o lesado comprovar que sofreu o prejuízo (dano) em decorrência do ato voluntário, imprudente ou negligente do lesante, bem como o nexos de causalidade (relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado).

2.4 SURGIMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

No século XIX, a responsabilidade subjetiva era vista como premissa maior e pouco se falava sobre responsabilidade objetiva. No entanto, no final desse século, em meados do ano de 1897, surgem as primeiras publicações sobre responsabilidade civil objetiva no Direito Francês.

Com efeito, a teoria objetiva encontra-se expansão doutrinária a partir dos estudos de Raymond Saleilles e Louis Josserand, fundada na teoria do risco, isto é, aquele que cometer algum ato ou atividade que produza risco de dano a outrem, ficará obrigado a reparar o prejuízo.

De acordo com Schreiber (2015, p. 19), após a incorporação da teoria objetiva, houve “por toda parte, autores notáveis filiaram-se à ideia de uma responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco, e não menos notáveis foram os autores que se ergueram em defesa da culpa”.

Cabe ressaltar que houve muito conflito entre juristas em virtude da exposição da teoria objetiva. Todavia, alguns países sancionaram, por meio de leis especiais, a tese da teoria objetiva em seu ordenamento.

Diante disso, o ordenamento jurídico brasileiro, antes da vigência do Código Civil (Lei n. 3.071/1916), consagrou, por meio de leis especiais, a responsabilidade objetiva.

Neste sentido, para o mestre Carlos Roberto Gonçalves leciona que:

[...] a tese de responsabilidade objetiva foi sancionada: a Lei de Acidentes Trabalhistas, Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n. 6.453/77 (que estabelece a responsabilidade do operador de instalação nuclear), Decreto legislativo n. 2.681, de 1912 (que regula a responsabilidade civil das estradas de ferro), Lei n. 6.938/81 (que trata dos danos causados ao meio ambiente), Código de Defesa do Consumidor e outras. (GONÇALVES, 2014, p. 60)

Como observado no tópico acima, o Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), apresentava no art. 159, somente, a hipótese de responsabilidade subjetiva, residindo o ato ilícito como elemento principal.

Atualmente, o Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), contempla expressamente a responsabilidade civil objetiva, fundada na teoria do risco, em seu artigo 927, parágrafo único, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Portanto, com base no artigo transcrito acima, existem três elementos necessários para identificar/determinar a teoria objetiva, a primeira será pela conduta, não exigindo a comprovação da culpa, a segunda pelo prejuízo causado em decorrência dessa conduta (dano) e por fim, a terceira será o nexo de causalidade, formado pela conduta mais a atividade de risco.

2.5. APLICAÇÃO LEGISLATIVA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A Constituição Federal de 1988 emprega no §6.º do art. 37, a responsabilidade objetiva do Estado, no sentido de que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

Diante da leitura do artigo, observa-se que não há exigência da comprovação da culpa do agente público. No entanto, o lesado deverá demonstrar o dano/prejuízo sofrido pelo agente público em decorrência da prestação de serviço.

Ainda, seguindo o entendimento do artigo supracitado, o agente público quando causar dano a outrem deverá estar na qualidade de agente, ou seja, de pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Pública.

O art. 5º, inciso X, cumulado com o art. 37, §6º, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assegura ao indivíduo o direito de indenização tanto do dano material como do dano moral. Contudo, há entendimentos jurisprudenciais que ampliam essa reparação ao dano estético, podendo o indivíduo cumular com o dano material e moral.

Para melhor compreensão, cumpre transcrever a decisão da Desa. Alice Birchal:

EMENTA: REMESSA NECESÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - DANO MORAL - DANO MATERIAL E ESTÉTICO - ACIDENTE DE TRÂNSITO - VIATURA POLICIAL EM CONTRAMÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO - LAUDO PERICIAL - COMPROVAÇÃO DOS DANOS - INDENIZAÇÃO DEVIDA. - A responsabilidade civil do Estado, nos casos de atos praticados pelos seus agentes, é objetiva (art. 37, § 6º, da CF/88). O lesado tem o ônus de demonstrar o nexo causal entre a conduta ilícita do agente e o dano por ele sofrido - Comprovada a existência do dano e reconhecida a potencialidade ofensiva na esfera psíquica da vítima, reconhece-se o dano moral in re ipsa - O arbitramento do valor da indenização equilibrará os princípios da proporcionalidade e a da razoabilidade, para evitar a reincidência da conduta ilícita pelo agente público e o enriquecimento ilícito da vítima.

[..]

O MMº Juízo a quo assim assentou: [...] julgo parcialmente procedentes os pedidos iniciais, par condenar o Estado de Minas Gerais, a indenizar a autora, Raimunda Rosa Teixeira Manuel, pelos danos morais, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) e danos estéticos no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais) [...]. Condeno o réu, ainda, ao pagamento dos danos materiais no valor de R\$1.729,60 (um mil, setecentos e sessenta e nove reais e sessenta centavos) [...]." (TJ-MG, APL-AC 0194130076780001/MG).

O Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002), no art. 43, estabelece legislação normativa semelhante à responsabilidade do Estado. Contudo, exclui as pessoas jurídicas de direito público privado que prestam serviços públicos.

Tartuce (2014) apresenta a dura crítica feita pelo Des. Jones Figueiredo Alves e pelo douto Mário Luiz Delgado, em virtude da atual redação do artigo supracitado, conforme se pode observar:

A atual redação do art. 43 restringe a Lei Maior, pois não menciona as prestadoras de serviços públicos, e só se refere às pessoas jurídicas de direito público interno, excluindo, aparentemente as pessoas jurídicas de direito público externo. Por não poder limitar a norma fundamental, o dispositivo do CC já nasce sem aplicação, razão pela qual o Deputado Ricardo Fiuza propôs através do PL 6.960 de 2002, a sua alteração, a fim de adequá-lo à Constituição Federal. Nos termos propostos pelo parlamentar, o art. 43 ganharia a seguinte redação: "Art. 43. 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, inclusive aqueles decorrentes da intervenção estatal no domínio econômico, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. (TARTUCE, 2014, p. 499, apud ALVES, apud DELGADO)

Vale ressaltar que o atual Projeto de Lei n. 699/2011 que altera o Código Civil de 2002, encontra-se na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, aguardando a criação de uma Comissão Especial, que terá o objetivo de analisar o teor do presente projeto.

Para tanto, a Súmula 331, item V, do Tribunal Superior do Trabalho, aborda sobre os contratos de prestações de serviços, na qual os entes que integram a Administração Pública, seja ela direta ou indireta, responderão subsidiariamente, caso fique evidenciado a conduta dolosa.

Cumpra transcrever para melhor entendimento:

Súmula nº 331 do TST. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.

[...]

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (TST, Súmula n. 331)

Diante do entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, observa-se que aquele que pertencer a Administração Pública, seja pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, responderá subsidiariamente pelo inadimplemento trabalhista.

O Desembargador Marco André Nogueira Hanson, reconheceu e manteve sentença de primeiro grau, conforme a seguir:

E M E N T A – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS – ACIDENTE DE TRÂNSITO – BURACO EM VIA PÚBLICA URBANA – AUSÊNCIA DE SINALIZAÇÃO – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – NEGLIGÊNCIA DO MUNICÍPIO COMPROVADA – RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO – SENTENÇA MANTIDA. Demonstrada a falha na prestação de serviço público pela Municipalidade e não se vislumbrando culpa da vítima no acidente de trânsito ocasionado por buraco em via pública, sem a devida sinalização, cumpre ao Poder Público o dever de indenizar em face do princípio da teoria do risco administrativo, conforme disposição do art. 37, § 6º, da CF. (TJ-MS, APL: 0302592-2015/MS)

Como fora supracitado acima, para configurar a responsabilidade objetiva, basta à existência do prejuízo causado pelo infrator, no caso em tela, o Município de Coxim, portanto, quando a Administração Pública não cumpre com o seu objetivo (zelar pela segurança e proteção dos indivíduos que residem ali), torna-se responsável pelos danos causados a terceiros, em atenção a teoria do risco administrativo. (RT, 745:278)

Dessa forma, ainda no caso supracitado, o Município não comprovou que tinha sinalizado o local, ocasionando o acidente, por consequência, causando prejuízo à vítima, portanto, em virtude da falta de comprovação de sinalização a Administração Municipal será responsabilizada de acordo com a teoria do risco administrativo.

Por certo, o Estado será responsabilizado de acordo com a teoria objetiva, independente de comprovação de culpa do agente, do funcionário ou do preposto do Poder Público. No entanto, o douto Tartuce (2014, p. 500) ressalta que “a culpa do agente serve apenas para fixar o direito de regresso do Estado contra o responsável direto pelo evento”.

Neste momento, torna-se necessário aludir sobre as teorias envolvendo a responsabilidade do Estado, sendo divididas em três teorias, quais sejam, teoria da irresponsabilidade, teorias subjetivas e as teorias objetivistas.

A teoria da irresponsabilidade surge com a criação do Estado, tornando-se este totalmente irresponsável pela reparação do prejuízo que causou. Diante disso, de acordo com Pablo Stolze (2017, p. 250) observa “[...] que o Estado era por si só, a expressão da lei e do Direito, sendo inadmissível a ideia de concebê-lo como violador da ordem que teria por dever preservar”.

As teorias subjetivistas dependem da comprovação da culpa do agente público para atribuir a responsabilização do Estado, sendo cinco teorias cabíveis, tais como, 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 culpa civilista fora a primeira teoria subjetiva a surgir, tornando o Estado responsável pela reparação dos danos cometidos pelos seus agentes públicos, com visão também de servidores, prepostos ou representantes. Todavia, o Estado só iria indenizar se fosse comprovada a conduta dolosa ou culposa do agente público.

Em sequência, surge a segunda teoria subjetiva, a teoria da culpa administrativa, em que torna o preposto e o funcionário, parte da estrutura do Estado, portanto, todo ato danoso que aquele viesse a cometer, faz em nome da Administração Pública. (GAGLIANO, 2017)

A terceira teoria é fundada na culpa anônima, isto é, sabe-se que a reparação vai ser da entidade estatal. No entanto, torna-se árdua a identificação do agente que cometeu o dano. Para tanto, Gagliano (2017, p. 253), expõe que a responsabilização do Estado seria “tão somente a prova de que a lesão foi decorrente da atividade pública, sem necessidade de saber, de forma específica, qual foi o funcionário que a produziu”.

Em seguida, a quarta teoria subjetiva, é denominada como teoria da culpa presumida mais conhecida como falsa teoria objetiva. Dessa forma, é aquela que irá inverter o ônus da prova.

Por fim, a teoria da falta administrativa será admitida quando a Administração Pública não realizar a prestação do serviço, sendo caracterizada a culpa. Todavia, não se tem necessidade de comprovar a culpa, pois basta a inexistência de prestação de serviço.

Já as teorias objetivistas são elencadas em teoria do risco administrativo, a do risco integral e a do risco social. A primeira teoria surge da obrigação de indenizar o prejuízo causado em razão da simples ocorrência, ou seja, basta existir o prejuízo, independente de culpa ou falta de serviço do agente. A segunda teoria cabe em situações extremas, em que a Administração Pública assumirá qualquer risco que decorra da sua atividade, inexistindo excludente de responsabilidade civil.

Por fim, o mestre Pablo Stolze, traz o fundamento de Saulo José Casali Bahia, sobre a teoria do risco social:

[...] é bem simples. Se o Estado tem o dever de cuidar da harmonia e da estabilidade sociais, e o dano provém justamente da quebra desta harmonia e estabilidade, seria dever do Estado repará-lo. O que revela não é mais individuar para reprimir e compensar, mas socializar para garantir e compensar”. (GAGLIANO, 2017, p. 258 apud BAHIA, 1995)

Diante do entendimento do autor supracitado, observa-se que o Estado assumiria a responsabilidade em virtude de não se saber quem cometeu o ato danoso contra o terceiro, portanto, para que à vítima não fique sem devida reparação, o Estado assume a responsabilidade.

Como fora observado no art. 37, §6.º da Constituição Federal (1988), o Estado possui responsabilidade objetiva, fixada na teoria do risco administrativo, exigindo tão somente, a ocorrência do ato danoso, independentemente da culpa ou da inexistência de prestação de serviço. Para tanto, Pablo Stolze, traz entendimento do mestre Sílvio Venosa:

[...] surge a obrigação de indenizar o dano, como decorrência tão só do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige falta do serviço, nem culpa dos agentes. Na culpa administrativa exige-se a falta do serviço, enquanto no risco administrativo é suficiente o mero fato do serviço. A demonstração da culpa da vítima exclui a responsabilidade civil da Administração. A culpa concorrente, do agente e do particular, autoriza uma indenização mitigada ou proporcional ao grau de culpa. (GAGLIANO, 2017, p. 257 apud VENOSA, 2001, p. 275-276)

Por fim, cumpre apreciar que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), fora a primeira que relata sobre o entendimento de responsabilidade objetiva do Estado, ampliando a aplicação da norma as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos.

2.6. ACIDENTES DE TRÂNSITO: INEXISTÊNCIA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado será responsabilizado, objetivamente, quando ocasionar dano aos indivíduos em virtude da falta de manutenção, de projetos e de serviços das vias públicas, uma vez que o objetivo é garantir a segurança e o direito dos cidadãos, conforme art. 1º, § 3º do Código de Trânsito Brasileiro (Lei n. 9.503/1997).

Os índices de acidentes ocasionados por falta de manutenção da via pública são altos, tal afirmação é possível com a simples busca por “acidentes ocasionados por buracos” ou “acidentes ocasionados pela falta de sinalização” na plataforma *Google*.

A Desa. Maria Aparecida Ribeiro, por meio da Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, prolatou decisão condenando o Município de Paranatinga a indenizar à vítima de acidente de trânsito, em decorrência da falta de sinalização de obra para implementar quebra-molas. (APL n. 153708/2015)

Ademais, o art. 80, §1º do CTB (Lei n. 9.503/1997), aborda que a sinalização deverá ser colocada em posição que a torne visível e legível, tanto durante o dia como a noite. Portanto, cabe a Administração Pública realizar de forma adequada a execução do serviço de sinalização e de manutenção das vias públicas.

Com efeito, a Desa. Antônia Siqueira Gonçalves Rodrigues, julgou que o Município de Lucas do Rio Verde é responsável pelo acidente de trânsito causado em face à vítima, uma vez que o mesmo não cumpriu com sua função, ou seja, não realizou a sinalização da via pública, ocasionado o acidente. (APL 14709/MT)

2.7. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE

A denunciação da lide encontra-se fundamento no art. 125 e seguintes do Código Processual Civil (BRASIL, 2015), podendo ser realizado por qualquer uma das partes da ação.

O Código Processual Civil (BRASIL, 2015), especificamente no art. 125, inciso II, permite que o denunciante, na mesma demanda judicial, traga um terceiro (denunciado) para que este se torne responsável pelo prejuízo que sofreu com a perda da indenização.

Importa observar que a denunciação da lide está ligada ao princípio da economia processual, isto é, possibilita a resolução das duas relações jurídicas no mesmo auto da demanda judicial. Todavia, estabelece uma nova relação processual,

Dessa forma, a relação jurídica se dá pelo autor contra o réu, possibilitando o surgimento de uma segunda relação processual, do denunciante contra o denunciado, nos mesmos autos processuais.

Vale ressaltar que, primeiramente haverá a relação entre a vítima e o Estado, e caso fique comprovado a sua responsabilidade perante a vítima, aquele poderá denunciar para

integrar no mesmo processo, o agente público ou o prestador de serviço (pessoa jurídica de direito público privado) responsável pelo dano causado.

Portanto, há entendimento doutrinário, bem como jurisprudencial, que permite à vítima a possibilidade de ajuizar ação de indenização contra o Estado, o agente público ou ambos. Todavia, o Supremo Tribunal Federal (RE n. 327.904/SP), entende a impossibilidade desse caso, uma vez que o agente público responde diretamente a pessoa jurídica ao qual é vinculado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo conteúdo abordado, o ordenamento jurídico brasileiro, especificamente pelo Código Civil (BRASIL, 2002), estabelece como regra geral a responsabilidade civil subjetiva, oriunda do ato ilícito do indivíduo, que pratica o ato danoso de forma voluntária, imprudente ou negligente a outrem.

O mesmo Código Civil (BRASIL, 2002), permite ainda uma exceção à essa regra, onde manifesta-se a responsabilidade civil objetiva, a qual advém tão somente da ocorrência do ato danoso, inexistindo a necessidade de comprovar a culpa do autor para que seja concedida a indenização a vítima.

Percebe-se que a Constituição Federal de 1988 trouxe a responsabilidade objetiva do Estado, em razão dos danos cometidos por seus agentes públicos, bem como das pessoas jurídicas de direito público privado que prestam serviços públicos.

Dessa forma, irá ocorrer a reparação por parte do Estado quando este não executar a prestação de serviço, bem como não realizar a sinalização ou manutenção da via pública, que consequentemente, ocasionará acidentes de trânsito.

Cumpra esclarecer que a vítima que sofre o prejuízo poderá ajuizar ação de indenização, em regra, contra o Estado, tornando este réu na demanda social. Todavia, como fora exposto, algumas correntes doutrinárias e entendimentos jurisprudenciais acolhem a percepção de que o lesado poderá pleitear ação indenizatória tanto contra o Estado, como diretamente, ao agente público, ou ainda contra ambos.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal entende que não se admite esse caso, e que o indivíduo que sofreu o dano deverá pleitear ação indenizatória somente em desfavor das pessoas jurídicas de direito público, ou às pessoas jurídicas de direito público privado, prestadoras de serviços públicos.

Nota-se que o terceiro que sofreu o prejuízo em virtude do ato doloso do agente público ou pela falta de prestação de serviço público da pessoa jurídica de direito privado, restará a demanda judicial indenizatória em face ao Estado, como disciplina a norma constitucional.

Por fim, caso não fique demonstrado que o Estado é responsável pelo dano causado à terceiro, este poderá trazer uma terceira pessoa, que no caso concreto será o agente público, com o intuito de garantir o seu direito, bem como resguardá-lo, caso vier a perder a ação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito administrativo esquematizado** / Ricardo Alexandre, João de Deus. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.503, de 23 de setembro de 1997. **Institui o Código de Trânsito Brasileiro**. Brasília, DF: Presidente da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. **Apelação: APL 14709-2017/MT**. Segunda Câmara de Direito Público e Coletivo. Relatora: Desa. Antônia Siqueira Gonçalves Rodrigues, 20 de junho de 2017. Disponível em: <https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/628662368/apelacao-apl-10138220108110040592532017-mt/inteiro-teor-628662402?ref=serp>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula n. 331**. Contrato de prestação de serviços. Legalidade. Brasília, DF: Tribunal Superior do Trabalho [2003]. Disponível em: http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html#SUM-331. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. **Apelação: APL 0302592-2015/MS**. Terceira Câmara Cível. Relator Des. Marcos André Nogueira Hanson, 26 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/204677301/apelacao-apl-3025928620098120011-ms-0302592-8620098120011/inteiro-teor-204677316?ref=serp>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. **Apelação: APL 153708-2015/MT**. Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo. Relatora Desa. Maria Aparecida Ribeiro, 18 de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticiaImprensa/file/2018/01%20-%20Janeiro/24%20-%20Decis%C3%A3o%20quebra-molas%20Paranatinga.pdf>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação: APL-AC 10194130076780001/MG**. Sétima Câmara Cível. Relatora: Desa. Alice Birchal, 24 de setembro de 2019. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/763576876/ap-civel-rem-necessaria-ac-10194130076780001-mg/inteiro-teor-763577027?ref=juris-tabs>. Acesso em: 14 out. 2019.

CAMÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 699/2011 – Projeto de Lei**. Brasília, DF: 2011.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=494551>. Acesso em: 16 out. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo** / Matheus Carvalho – 5. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPODIVM, 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, volume 7: Responsabilidade Civil / Maria Helena Diniz. – 28. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil** / Carlos Roberto Gonçalves. – 15. ed. – São Paulo: Saraiva, 2014.

SCHREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos**. 6. ed.- São Paulo: Atlas, 2015.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil, v. 2: direito das obrigações e responsabilidade civil** / Flávio Tartuce; 9. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: obrigações e responsabilidade civil** / Sílvio de Salvo Venosa. – 18. ed. – São Paulo: Atlas, 2018.