

Referência: Memorando nº 31.933/2021 – SO

Assunto: Zeladoria 3.198/2021/SO – Pedido de indenização por danos materiais em virtude de suposta culpa da Administração.

EMENTA: PEDIDO DE INDENIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – INEXISTÊNCIA DE INSTRUÇÃO PROBATÓRIA – IMPOSSIBILIDADE DE NEGOCIAÇÃO ADMINISTRATIVA – DANO MATERIAL – SUPOSTOS DANOS EM DECORRÊNCIA DE IMPERFEIÇÃO ASFÁLTICA EM VIA PÚBLICA – RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO OU DE OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS – TEORIA DA CULPA DO SERVIÇO PÚBLICO – RESPONSABILIDADE SUBJETIVA – EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE – NEXO CAUSAL ENTRE O EVENTO DANOSO E A CONDUTA DA ADMINISTRAÇÃO NÃO DEMONSTRADOS DE FORMA ROBUSTA – INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO – AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA.

Sr.º Gerente,

DDº Dr. NATHAN LUCAS BRUM MOREIRA DA SILVA:

Encaminhou-se o presente expediente a este Departamento, através do sistema eletrônico “1doc” para análise e parecer acerca de como proceder em casos de pedido de indenização por danos materiais por suposta culpa da Administração, vez que se trata de demanda recorrente naquela Secretaria de Obras.

Trata-se, em suma, de pedido de indenização por danos materiais movidos pelo requerente/interessado Sr. J. E. M., através do sistema “1doc” - nº 3.198/2021 (zeladoria), alegando que “no dia 11/05/2021 caiu com o carro dentro de um bueiro, na Rua Bento Gonçalves, Benfica, em frente ao número 174, visto que o mesmo tem uma abertura fora do normal”, danificando a roda de liga leve de seu veículo, anexando fotos do bueiro e do veículo a fim de comprovar o que alega, sem anexar orçamentos ou laudo respectivo.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA

Procuradoria Geral do Município

Telefone: (32) 3690-7250

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - Juiz de Fora/MG - CEP: 36060-010

Diante o exposto, solicitou à Secretaria de Obras providencias para o conserto da roda de seu veículo.

Em trâmite interno na Secretaria supra, encaminhou-se a diversos setores buscando informações de como proceder no caso em questão, como se observa do andamento processual no sistema "1doc", entretanto não se obteve a devida resposta até o vertente momento.

Diante de tal circunstância, o requerente/interessado, reiterou seu pedido diversas vezes desde a data do primeiro encaminhamento, gerando, em decorrência de sua recalcitrância, o encaminhamento feito pela I. Assessora da SO, Dr^a Flávia Martins Iasbeck Farany, à esta PGM/DEPCONSU buscando orientação de como proceder neste caso e em outros casos análogos, dada a profusão de questões como a atual.

É o relato.

Do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público e da Legalidade:

Primeiramente, importante consignar que a Administração Pública embora tenha seus próprios interesses, administra bens públicos de interesse da coletividade, razão pela qual, na resolução de seus conflitos, deve-se preservar o **PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**, ou seja, a Administração deve realizar suas condutas sempre velando pelo interesse da sociedade, nunca dispendo deles, vez que o administrador não goza de livre disposição dos bens que administra.

Significa, a nosso sentir, que a Administração Pública não pode utilizar-se, a seu bel prazer, de métodos alternativos de solução de

conflitos, se não através da demanda jurídica, uma vez que algumas atividades e bens públicos não podem ser abdicados ou alienados.

Neste mesmo sentido segue Eduardo Talamani em sua obra “Justiça multiportas: a indisponibilidade do interesse público”. Vejamos:

“Existem atividades e bens que, em vista de sua absoluta essência pública, não podem ser abdicados ou alienados, ainda que mediante alguma contrapartida e nem mesmo com expressa autorização legal. Por exemplo, não se concebe que sequer por meio de lei o Poder Público possa renunciar, ainda que parcial ou pontualmente, ao seu poder de legislar ou à titularidade do poder de polícia. Do mesmo modo, não se admite que o Poder Público possa desfazer-se de uma parte do território nacional, ainda que autorizado por lei.

Já em outros casos, embora o bem jurídico seja indisponível, outros valores constitucionais podem justificar que, mediante lei, o Estado renuncie a determinadas decorrências ou derivações do bem indisponível. Assim, a potestade tributária é indisponível, mas é possível lei autorizando à remissão, a anistia, do critério fiscal”

Assim também vem sendo o entendimento do **E.TJMG**, em respeito ao PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO, bem como ao PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, com fins no entendimento da imprescindibilidade de autorização legislativa para possibilitar transação pela Administração Pública:

EMENTA:

- O administrador público é mero gestor da coisa pública, e, portanto, necessita, em regra, de autorização especial para os atos de disposição, como consequência, também, do princípio da legalidade - art. 37, caput, da Constituição Federal. Assim, para que a transação extrajudicial ou judicial seja admitida é necessária autorização legislativa específica, na medida em que este ato importa, muitas vezes, no despojamento de direitos que extrapolam os poderes do administrador público, POR FORÇA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA INDISPONIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS.

**PREFEITURA DE JUIZ DE FORA
Procuradoria Geral do Município**

Telefone: (32) 3690-7250

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - Juiz de Fora/MG - CEP: 36060-010

- A execução de sentença contra a Fazenda Pública deve ser extinta quando não ocorreu o reexame obrigatório da sentença que homologou a transação feita com a parte contrária.

- Hipótese na qual a sentença que homologou o acordo no âmbito da ação possessória é passível de ser submetida ao reexame necessário, e, dessa forma, não poderia surtir efeito algum até que confirmada por esta Corte, uma vez que é necessário averiguar a legalidade deste ato e saber se ocorreu a imposição de algum ônus excessivo à Fazenda Pública ou a prática de conduta contrária à lei.(TJMG - Apelação Cível 1.0035.13.003587-2/001, Relator(a): Des.(a) Armando Freire , 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/12/2015, publicação da súmula em 22/01/2016)(grifo nosso)

Da responsabilidade do Município:

Superada a impossibilidade do Município acordar com o requerente sobre o possível dano sofrido, em decorrência do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, tem-se de analisar que o pleito em comento depende de outras reflexões.

Vejamos.

Da ocorrência narrada pelo requerente tem-se de analisar e buscar diversas informações que não são atinentes ao processo administrativo, como por exemplo, deve-se observar se a ausência de manutenção do bueiro, que supostamente causou danos ao reclamante, é de competência desta Municipalidade através da SO, a qual foi acionada pelo requerente, tendo em vista que o bueiro ou a via pública em geral podem ter sofrido intervenções de outro órgão da Administração Pública, através de suas indiretas, como a EMPAV ou a CESAMA, ou até mesmo em decorrência de algum ato praticado por um terceiro desconhecido.

Objetivamente analisando as provas anexas aos autos, através do sistema "1doc", não se pode concluir com a segurança que o caso

requer, qualquer tipo de ação ou omissão culposa ou dolosa por parte da Municipalidade no evento em questão, e nem sobre os supostos danos alegados, afastando integralmente as pretensões indenizatórias pleiteadas neste Processo Administrativo.

Em análise ao que foi informado pelo requerente, trata-se de uma abertura em um bueiro localizado em via pública, que supostamente teria causado o dano sofrido. Não obstante, não se pode concluir que a abertura no bueiro era em decorrência de alguma ação ou omissão da Prefeitura, vez que outros integrantes da Administração Pública podem ter contribuído para tal. Pois vejamos:

A LEI MUNICIPAL N.º 4755/74, com redação alterada pela LEI N.º 10000/2001, dispõe sobre a incorporação e constituição da EMPRESA MUNICIPAL DE PAVIMENTAÇÃO E URBANIZAÇÃO (EMPAV). Salienta-se que esta é caracterizada como uma **empresa pública** dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira. Seus objetivos estão elencados no art. 2º da referida Lei:

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

I - Urbanizar áreas não ocupadas, observado o disposto no art. 4.º, n.º II, desta Lei;

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

III - Construir e manter vias e logradouros públicos;

IV - Executar serviços de jardinagem e de arborização de vias e logradouros públicos;

V - Cuidar da iluminação dos logradouros públicos;

VI - Executar obras de pavimentação;

VII - Fabricar artefatos de concreto e explorar pedreiras;

VIII- Prestar serviços ou executar obras de engenharia de interesse da administração pública, direta ou indireta;

**PREFEITURA DE JUIZ DE FORA
Procuradoria Geral do Município**

Telefone: (32) 3690-7250

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - Juiz de Fora/MG - CEP: 36060-010

IX - Atuar como órgão responsável pelos programas públicos especiais relacionados com urbanização, habitação e equipamentos sociais urbanos.

§ 1.º - As obras e serviços de que trata este artigo serão executadas pela Empresa Municipal de Pavimentação e Urbanização - EMPAV ou por empresas que ela contratar.

(grifo nosso)

Assim como, por se tratar de um bueiro que supostamente teria causado o dano ao interessado, que aparenta ser de captação de águas, tem-se de levar em consideração a existência da CESAMA, que é Empresa Pública, conforme se pode inferir do art. 1º da Lei Municipal nº 7.762/90.

Art.1º – E o Prefeito Municipal autorizado a incorporar e a constituir, **sob a forma de empresa pública**, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, a Cia. De Saneamento e Pesquisa do Meio Ambiente – CESAMA.

Art. 2.º - A CESAMA resulta de transformação do Departamento Municipal de Água e Esgoto - DAE, entidade autárquica criada pela Lei n.º 1.873, de 1.º de agosto de 1963, alterada pela Lei n.º 3.714, de 25 de março de 1971 e pela Lei n.º 3.887 de 8 de novembro de 1971, **e terá por objetivo:**

I - estudar, projetar e executar, diretamente ou mediante contrato com organizações especializadas, de direito público ou privado, as obras relativas à construção, ampliação ou remodelação do sistema público de abastecimento de água potável e de esgoto sanitário;

II - operar, manter, conservar e explorar diretamente os serviços de água potável e esgoto sanitário;

III - fixar e arrecadar as tarifas decorrentes dos serviços de água e esgoto;

IV- - promover estudos e pesquisas para o aperfeiçoamento dos serviços e manter intercâmbio com entidades que atuem no campo do saneamento;

V - promover pesquisas e atividades de controle e combate à poluição dos cursos de água do Município;

VI - exercer quaisquer outras atividades e pesquisas relacionadas à preservação dos cursos d'água do Município, bem como as relacionadas com os sistemas públicos de água potável e esgoto sanitário compatíveis com suas finalidades;

VII - prestar serviços vinculados à sua finalidade a terceiros, mediante contratação, inclusive em outros municípios;

VIII - participar em programas e projetos de desenvolvimento comunitário

Dessa forma, a CESAMA pertence à Administração Pública Indireta, não se confundido com a Administração Direta, bem como é sabido que as empresas públicas possuem personalidade jurídica própria e, por decorrência, autonomia financeira e administrativa, devendo responder por seus atos comissivos ou omissivos, conforme lição doutrinária de Sérgio Cavalieri Filho:

Essas entidades de Direito Privado, prestadoras de serviços públicos, respondem em nome próprio, com o seu patrimônio, e não o Estado por elas e nem com elas. E assim é pelas seguintes razões: 1) o objetivo da norma constitucional, como visto, foi estender aos prestadores de serviços públicos a responsabilidade objetiva idêntica a do Estado, atendendo reclamo da doutrina ainda sob o regime constitucional anterior. Quem tem os ônus deve suportar os ônus; **2) as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos têm personalidade jurídica, patrimônio e capacidade próprios. São seres distintos do Estado, sujeito de direitos e obrigações, pelo que agem por conta e risco, devendo responder por suas próprias obrigações;** 3) nem mesmo de responsabilidade solidária é possível falar neste caso, porque a solidariedade só pode vir da lei ou do contrato, inexistindo norma legal atribuindo solidariedade ao Estado com os prestadores de serviços públicos.

Neste mesmo sentido tem sendo o posicionamento jurisprudencial:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - DIREITO ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - ACIDENTE COM VEÍCULO - DANIFICAÇÃO EM VIA PÚBLICA MAL SINALIZADA - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA AUTARQUIA, QUE REALIZAVA AS OBRAS - AUSÊNCIA DE CULPA DA VÍTIMA - DANOS MATERIAIS DEVIDOS - SENTENÇA MANTIDA. Segundo o art. 37, §6º, da Constituição da República, a Administração Pública e os prestadores de serviço público responderão

objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Demonstrado que o evento danoso decorreu da má sinalização da danificação (abertura na pista) para realização de obras pela autarquia-ré, patente o nexo causal, a impor a sua responsabilização civil. Ausentes provas a amparar a tese de culpa exclusiva - ou mesmo concorrente - da vítima, fica afastada a arguição. Quando a execução do julgado for contra a Fazenda Pública, deve ser observado o disposto nos art. 730 e 731 do CPC, afastada a norma contida no art. 475-J, do mesmo Texto Legal. **A responsabilidade do ente criador de uma autarquia, caso configurado o ilícito, é subsidiária, não havendo necessidade imediata de inclusão do Município na lide em que contende um de seus entes descentralizados.** Em se tratando de condenação contra a Fazenda Pública, aplicar-se-á o artigo 1º-F da Lei 9494/97, com as alterações da Lei 11.960/07. (TJMG - Apelação Cível 1.0439.11.013282-6/001, Relator(a): Des.(a) Selma Marques , 6ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/03/2014, publicação da súmula em 07/04/2014)

Desta forma, através de Processo Administrativo não se pode auferir quem foi o causador do suposto dano sofrido, nem em decorrência das provas anexas aos autos, impossibilitando uma análise objetiva deste órgão consultivo, que se quer tem competência para orientar/determinar o pagamento da indenização requerida pelo interessado, em decorrência do alegado, o que só poderá ser feito pelo Poder Judiciário, através de processo jurídico próprio.

Ademais, diante da falta de quantificação segura do dano, mesmo se ultrapassadas as questões supra elencadas, permitiria um subjetivismo na eventual resolução administrativa do incidente, o que não se coaduna, em absoluto, com as regras jurídicas, em especial aquelas afetas ao Direito Público, por seus mais diferentes ramos.

Das excludentes de responsabilidade do Estado:

Por fim, mas não menos importante, relevante se faz destacar as excludentes de responsabilidade do Estado, que não seriam devidamente aferidas *In Casu*, por ausência de previsão legal disciplinando tal procedimento administrativo, afeto à órbita judicial em casos deste jaez, e que também conspira para impedir a avença administrativa nos moldes requeridos. Vejamos o que nos ensina o insigne Rafael Carvalho Rezende Oliveira, em sua obra “Curso de Direito Administrativo”:

De acordo com a teoria do risco administrativo, adotada pelo art. 37, §6º, da CRFB, o Estado pode se defender nas ações indenizatórias por meio do rompimento do nexa de causalidade, demonstrando que o dano suportado pela vítima não foi causado pela ação ou omissão administrativa. São causas excludentes do nexa causal: fato exclusivo da vítima, fato de terceiro e caso fortuito ou força maior.

As causas excludentes decorrem da redação da referida norma constitucional que consagra a responsabilidade civil do Estado apenas pelos danos causados por seus agentes públicos, o que não ocorre nas hipóteses em que os danos são imputados à própria vítima, ao terceiro e aos eventos da natureza. Nessas situações não há ato ou fato administrativo que tenha causado o dano à vítima. A caracterização da responsabilidade do estado está atrelada à previsibilidade e à evitabilidade do evento danoso. O Estado não pode ser responsabilizado por eventos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências inevitáveis.

Conclusão:

Assim Srº Gerente, com a presente manifestação nossa, opinamos, DMV, pela impossibilidade jurídica e fática desta Municipalidade acordar/pagar extrajudicialmente a indenização pretendida, o que demanda uma mais ampla instrução probatória, o que deverá ser feito em Processo Judicial próprio, forte no postulado pelo Princípio da Indisponibilidade do Bem Público e no Princípio da Legalidade, bem como nos demais argumentos ora esposados nessa nossa r.manifestação.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA
Procuradoria Geral do Município

Telefone: (32) 3690-7250

Av. Brasil, 2001 / 1º andar - Centro - Juiz de Fora/MG - CEP: 36060-010

É o que nos parece, sujeito a entendimento diverso, como é próprio da seara jurídica.

Juiz de Fora, 26 de agosto de 2021.

Alexandre J. L. Jabour
Procurador Municipal – Matrícula 53549-9
PGM/DEPCONSU

Arthur Ayres Paixão
Estagiário de Pós-Graduação