



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0106.18.001183-0/001
Relator: Des.(a) Washington Ferreira
Relator do Acórdão: Des.(a) Washington Ferreira
Data do Julgamento: 15/12/0020
Data da Publicação: 18/12/2020

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. RESSARCIMENTO AOS COFRES PÚBLICOS. ART. 37, §6º, DA CR/88. EX-PREFEITO. RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO DE MULTAS DE TRÂNSITO DURANTE O MANDATO ELETIVO. NEGLIGÊNCIA. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. DEVER DE RESSARCIR. SENTENÇA REFORMADA.

I. A Constituição da República, na dicção do art. 37, §6º, assegura às pessoas de direito público o direito de regresso em desfavor dos agentes que causarem prejuízos ao erário público.

II. A responsabilidade pelo pagamento de multas de trânsito praticadas por servidores quando da condução de veículos de propriedade do Município é da própria Prefeitura. Deixando o agente político, no exercício de sua função, de instaurar processo administrativo, a fim de apurar os verdadeiros condutores dos veículos, é de se reconhecer a sua responsabilidade e o dever de indenizar os cofres públicos.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0106.18.001183-0/001 - COMARCA DE CAMBUÍ - APELANTE(S): MUNICIPIO DE CORREGO DO BOM JESUS - APELADO(A)(S): JOSÉ RODRIGUES DA SILVA

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DAR PROVIMENTO AO RECURSO.

DES. WASHINGTON FERREIRA
RELATOR.

DES. WASHINGTON FERREIRA (RELATOR)

V O T O

Cuida-se de recurso de apelação interposto contra a sentença de f. 462/466, proferida pela MMª. Juíza de Direito da 1ª Vara Cível, Criminal e da Infância e da Juventude da comarca de Cambuí/MG que, na "Ação de Indenização por Danos Materiais" pelo MUNICÍPIO DE CÓRREGO DO BOM JESUS em desfavor de JOSÉ RODRIGUES DA SILVA, ex-prefeito, julgou improcedente o pedido inicial, objetivando a condenação do Réu ao pagamento da quantia de R\$ 10.309,21 (dez mil, trezentos e nove reais e vinte e um centavos), referente às infrações de trânsito aplicadas aos veículos de propriedade da municipalidade, ocorridas durante a sua gestão, nos anos de 2013 a 2016.

No mesmo ato sentencial, a MMª. Juíza condenou o ente Municipal ao pagamento de honorários advocatícios arbitrados em R\$ 1.000,00 (um mil reais). Isentando-o, por outro lado, das custas processuais.

Nas razões recursais de f. 469/479, o Município de Córrego do Bom Jesus alega basicamente ser o réu, na qualidade de ex-gestor, o responsável pelo ressarcimento dos danos causados ao erário público, pelas multas de trânsitos atribuídas aos veículos do Município, que não foram pagas durante a sua gestão, bem como pelo fato de ter deixado de instaurar processo administrativo para apurar quais motoristas conduziam os veículos no momento da infração. Tece considerações sobre a conduta culposa do gestor público, que deixou de apurar quem seria os condutores dos veículos e indica-los junto ao Órgão de Trânsito, além de não zelar pela coisa pública, pretendendo, por isso, a reforma da sentença, para que o réu seja condenado ao ressarcimento dos cofres públicos no valor de R\$ 10.309,21 (dez mil, trezentos e nove reais e vinte e um centavos).

Sem preparo, ante a isenção legal (Artigo 1.007, § 1º, do CPC de 2015 c/c artigo 10, I, da Lei Estadual nº 14.939/03).

O apelado, nas contrarrazões apresentadas às f. 484/490, suscitou, preliminarmente, o não conhecimento do recurso, por violação ao princípio da dialeticidade recursal, nos termos do art. 1.010 do

CPC. No mérito, bateu-se pela manutenção da sentença.

Devidamente intimado, o Município de Córrego do Bom Jesus, em seu petitório de f. 498/501, afirma, de forma categórica, que houve ataque frontal à sentença, pretendendo, por isso, que o recurso seja provido e reformada a decisão atacada.

Na sequência, vieram-me conclusos os autos.

Desnecessária a manifestação da douta Procuradoria Geral de Justiça, pois inexistente interesse público na causa que justifique a intervenção ministerial.

É o relatório.

PRELIMINAR

- Não conhecimento do recurso

O réu/apelado suscitou, preliminarmente, o não conhecimento do recurso de apelação interposto pelo Município de Córrego do Bom Jesus, pois não impugnados especificamente os fundamentos da sentença recorrida.

Razão não lhe assiste.

Da detida análise da sentença, observa-se que a improcedência dos pedidos iniciais restou fundamentada na ausência de comprovação da contribuição do ex-gestor público para a ocorrência das multas de trânsito, de modo que caberia à municipalidade demonstrar a conduta culposa ou dolosa do chefe do Executivo.

Das razões recursais, depreende-se que o Município de Córrego do Bom Jesus insiste na omissão por parte do réu/apelado ao deixar de apurar os responsáveis pelas infrações de trânsito, devendo, por isso, ressarcir os cofres públicos pelos valores despendidos com o pagamento das multas de trânsito.

Logo, a meu ver, o recurso de apelação ataca, de forma satisfatória, a fundamentação do ato sentencial, e não apenas repete os argumentos trazidos durante a instrução do processo e peças lançadas na fase de conhecimento.

Portanto, a meu ver, restou cumprido o comando contido no artigo 1.010, inciso III, do CPC, devendo ser afastada a apontada violação ao princípio da dialeticidade, viabilizando o conhecimento do recurso de apelação.

Logo, presentes os demais pressupostos de admissão previstos no Código de Processo Civil de 2015, conheço do recurso de apelação.

E, sem outras preliminares, passo à insurgência recursal.

MÉRITO

Consta dos autos que o Município de Córrego do Bom Jesus ingressou em juízo pretendendo a condenação do Sr. José Rodrigues da Silva, pelos danos causados ao erário municipal, enquanto gestor da máquina pública.

Relatou, para tanto, que a municipalidade, durante a gestão do réu, nos autos de 2013 a 2016, foi autuada por inúmeras infrações de trânsito, tendo o ex-gestor deixado de instaurar procedimento administrativo para apuração dos verdadeiros condutores dos veículos. Atribuí a responsabilidade pelo pagamento da quantia de R\$ 10.309,21 (dez mil, trezentos e nove reais e vinte e um centavos) ao ex-prefeito do Município de Córrego do Bom Jesus, pela evidente negligência de seu dever de zelar pela administração dos bens públicos.

Devidamente citado, o réu apresentou contestação às f. 376/382, suscitando, preliminarmente, inépcia da inicial e necessidade de formação de litisconsórcio passivo necessário com os motoristas que praticaram as infrações de trânsito. Em sede meritória, pugnou, em suma, pela improcedência da pretensão inicial.

Ao final, após instrução probatória, a MMª. Juíza de Direito da 1ª Vara Cível, Criminal e da Infância e da Juventude da comarca de Cambuí/MG julgou improcedente o pedido inicial, ensejando a interposição de recurso de apelação por parte da municipalidade.

Essa, a decisão recorrida.

Cinge-se a controvérsia recursal sobre eventual responsabilidade do ex-chefe do Poder Executivo de Córrego do Bom Jesus, enquanto gestor público, pelo pagamento de multas de trânsitos referentes aos exercícios de 2013 a 2016, bem como por ter deixado de instaurar processo administrativo para apurar os servidores condutores dos veículos, conforme estabelece a Lei Municipal nº 1.113/2011.

Pois bem.

Segundo o colendo STF, a Teoria do Risco Administrativo revela-se fundamento de ordem doutrinária subjacente à norma de direito positivo que instituiu, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, por ação ou por omissão.

A referida concepção teórica - que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público - faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes

estatais, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado.

Nesse sentido:

ATO DE REGISTRO DE COMÉRCIO - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - JUCERJA (AUTARQUIA ESTADUAL) - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO (CF, ART. 37, § 6º) - CONFIGURAÇÃO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - DOCTRINA E PRECEDENTES EM TEMA DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - RECONHECIMENTO, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, DE QUE SE CUIDA DE RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA - ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DIVERGE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - REMESSA DOS AUTOS À ORIGEM PARA QUE REAPRECIE A CAUSA - AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (STF - SEGUNDA TURMA - ARE nº 1.046.474 AgR/RJ - Relator: Ministro CELSO DE MELLO. j. 25/08/2017. Processo Eletrônico DJe-206. Divulgação 11/09/2017. Publicação 12/09/2017)

Assim, para que haja a responsabilidade estatal basta que a vítima comprove o dano sofrido, o ato da Administração e o nexo de causalidade entre a conduta e a lesão.

É o que dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição da República de 1988:

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.

[...]

Com efeito, a responsabilidade civil da municipalidade, independentemente de culpa ou dolo, é objetiva.

Nesse sentido:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. REPARAÇÃO DE DANOS. AGENTE PÚBLICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Esta Suprema Corte firmou o entendimento de que "somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns". Precedentes: RE 228.977, Rel. Min. Neri da Silveira, 2ª Turma; 327.904, Rel. Min. Ayres Britto, 1ª Turma; RE 470.996-AGR, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma; RE 344.133, Rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma; RE 593.525-AgR-segundo, Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma; ARE 939.966-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma. 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF - PRIMEIRA TURMA - ARE nº 991.086 AgR/MG - Relatora: Ministra ROSA WEBER. j. 06/03/2018) - (destaque)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Acidente de trânsito. Rodovia pedagiada. Concessionária de serviço público. Responsabilidade objetiva. Possibilidade. Elementos da responsabilidade civil demonstrados na origem. Dever de indenizar. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por atos omissivos, em situações como a ora em exame, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise de legislação infraconstitucional e o reexame do conjunto fático-probatório da causa. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 3. Agravo regimental não provido. 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC, tendo em vista que, na origem, os honorários advocatícios já foram fixados no limite máximo previsto no § 2º do mesmo artigo. (STF - SEGUNDA TURMA - ARE nº 951.552 AgR/ES - Relator: Ministro DIAS TOFFOLI. j. 02/08/2016) - (destaque)

Para a doutrina mais moderna, a atividade administrativa a que se refere o dispositivo constitucional mencionado alhures engloba não apenas a conduta comissiva do ente federativo, mas, também, a omissiva, a desbordar a verificação da culpa por parte de seus agentes públicos.

Portanto, ao contrário, a responsabilidade do agente público causador do dano ao erário público é subjetiva, sendo imprescindível a comprovação de que o agente público agiu com dolo ou culpa e na condição de servidor público.

Nessa linha de raciocínio, HELY LOPES MEIRELLES, em sua exemplar obra "Direito Administrativo Brasileiro", 38ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, tece algumas ponderações sobre a responsabilidade civil do servidor:

"[...] responsabilidade civil é a obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Não há, para o servidor, responsabilidade objetiva ou sem culpa. A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo e se exaure com a indenização.

[...]

Culpa e dolo são conceitos diversos. A culpa se verifica na ação ou omissão lesiva, resultante de imprudência, negligência ou imperícia do agente; o dolo ocorre quando o agente deseja a ação ou omissão lesiva, ou assume o risco de produzi-la (pág. 557).

A título ilustrativo, trago à colação julgado do colendo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - DANO CAUSADO A TERCEIROS - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - INDENIZAÇÃO - DIREITO DE REGRESSO - DENUNCIAÇÃO À LIDE - POSSIBILIDADE. Adotou o direito brasileiro, em sede de responsabilidade civil do Estado, a teoria do risco administrativo, com a possibilidade de o Estado, após indenizar os lesados, acionar regressivamente o agente causador do dano, em caso de dolo ou culpa deste. É com base no princípio da economia processual que se admite a denúncia à lide do servidor público culpado. Recurso provido. (REsp 236.837/RS, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/02/2000, DJ 08/03/2000, p. 87).

Este egrégio TRIBUNAL DE JUSTIÇA, em situações similares, já se manifestou sobre a responsabilidade objetiva do ente Estatal, conjugada com a possibilidade de ação de regresso contra o agente público, quando demonstrada a sua culpa, in verbis:

EMENTA: APELAÇÃO - INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS - ACIDENTE DE TRÂNSITO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO - DENUNCIAÇÃO DA LIDE - CONDUTOR DA VIATURA POLICIAL - CULPA COMPROVADA - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - DEVER DE RESSARCIMENTO - CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA.

1. A denúncia da lide, que abriga a intervenção de terceiros, impõe a instauração de uma demanda secundária entre o denunciante e o denunciado.

2. O julgamento da denúncia da lide viabiliza-se a partir do momento em que é vencido o denunciante na ação principal.

3. As pessoas jurídicas de direito público têm responsabilidade objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

4. Comprovada a culpa do agente público em acidente trânsito, procede o pedido de lide secundária instaurada entre o ente público e o servidor, devendo este ressarcir o valor pago a título de indenização.

5. Nas condenações da Fazenda Pública deverão incidir, a título de correção monetária, os índices de remuneração básica (TR), e juros de mora aplicáveis à caderneta de poupança, nos termos do disposto no art. 1º-F, da Lei nº 9.494/97, com redação dada pelo art. 5º da Lei nº 11.960/09. Precedente. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0000.19.052622-8/001, Relator(a): Des.(a) Carlos Henrique Perpétuo Braga, 19ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/07/2019, publicação da súmula em 19/07/2019)

Indiscutível, então, que o chefe do poder executivo, na qualidade de gestor de ente Federativo, eleito para proteger interesse público, deve zelar pelo patrimônio público, obrigação esta que emana das normas constitucionais, notadamente dos princípios da legalidade, publicidade, moralidade e eficiência. Do contrário, será responsável pelos danos causados à máquina pública, podendo incorrer até mesmo em ato de improbidade administrativa.

Com efeito, para aferição do dever de indenizar, cabe investigar se o réu/apelado, de fato, agiu com dolo ou culpa nas inúmeras infrações de trânsito praticadas no período em que desempenhou seu cargo eletivo na Prefeitura de Córrego do Bom Jesus.

Especificamente, cabe destacar o art. 257, §§3º e 7º, do Código de Trânsito Brasileiro / CTV, in verbis:

Art. 257. As penalidades serão impostas ao condutor, ao proprietário do veículo, ao embarcador e ao transportador, salvo os casos de descumprimento de obrigações e deveres impostos a pessoas físicas ou jurídicas expressamente mencionados neste Código.

[...]

§ 3º Ao condutor caberá a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção do veículo.

§ 7º Não sendo imediata a identificação do infrator, o proprietário do veículo terá quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o CONTRAN, ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração.

§ 7o Não sendo imediata a identificação do infrator, o principal condutor ou o proprietário do veículo terá

quinze dias de prazo, após a notificação da autuação, para apresentá-lo, na forma em que dispuser o Conselho Nacional de Trânsito (Contran), ao fim do qual, não o fazendo, será considerado responsável pela infração o principal condutor ou, em sua ausência, o proprietário do veículo. (Redação dada pela Lei nº 13.495, 2017) (Vigência)

§ 8º Após o prazo previsto no parágrafo anterior, não havendo identificação do infrator e sendo o veículo de propriedade de pessoa jurídica, será lavrada nova multa ao proprietário do veículo, mantida a originada pela infração, cujo valor é o da multa multiplicada pelo número de infrações iguais cometidas no período de doze meses.

Dos dispositivos transcritos, depreende-se que a responsabilidade pelas infrações decorrentes de atos praticados na direção de veículo é do condutor, que não é, necessariamente, o proprietário do veículo. Portanto, nos casos em que o motorista e o proprietário do veículo são pessoas distintas, a legislação de trânsito determina que, no prazo de 15 dias, contados da notificação da autuação, o proprietário deverá indicar quem praticou a infração. Do contrário, o proprietário será considerado o responsável pelo pagamento da multa.

No âmbito do Município de Córrego do Bom Jesus, a Lei Municipal nº 1.113/2011, dispõe acerca do dever do motorista condutor de veículo oficial da municipalidade de restituir aos cofres públicos o valor das multas decorrentes de infrações de trânsito (Cópia da lei - f. 360/361).

Portanto, há exigência legal de ressarcimento da quantia desembolsada a título de multa de trânsito, pelo condutor do veículo, após a conclusão do procedimento administrativo, com o intuito de ser apurada sua responsabilidade civil objetiva para, só depois, condená-lo ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

Volvendo aos autos, não há dúvidas que o ex-gestor municipal obrou de forma negligente ao desempenhar o seu mandato, de 2013 a 2016, causando danos ao Município de Córrego do Bom Jesus, ao deixar de instaurar processo administrativo, a fim de apurar os verdadeiros condutores de veículos que ocasionaram multas que foram pagas pela administração posterior.

De acordo com os extratos de Infrações extraídos dos bancos de dados do DETRAN/MG (f. 15/348), vários veículos de propriedade do Município de Córrego do Bom Jesus foram multados várias vezes entre 2013 a 2016, sem qualquer medida tomada por parte da Administração Pública, durante a gestão do réu, ora apelado.

Com efeito, indiscutível que o pagamento das multas de trânsitos por parte do Município, em gestão subsequente, acarretou prejuízo ao erário público.

Conquanto não haja provas de que os veículos autuados não tenham sido conduzidos pelo réu/apelado, ao reverso do entendimento da ilustre Sentenciante, creio que a responsabilidade do ex-gestor está configurada pela sua negligência ao deixar de apurar os verdadeiros responsáveis pelas infrações de trânsito.

Diante deste quadro, presentes os requisitos necessários para a caracterização da responsabilidade subjetiva do agente político, notadamente a culpa in eligendo, a procedência do pedido de ressarcimento formulado pelo Município deve ser julgado procedente, de modo que a sentença deve ser reformada, para condenar o réu/apelado ao pagamento das multas de trânsitos cobradas no presente feito, pelo período de 2013 a 2016.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO AO RECURSO, para reformar a sentença e julgar procedente o pedido inicial, condenando o réu/apelado a pagar o Município de Córrego do Bom Jesus à importância relativa às multas referidas na inicial, tudo a ser apurado em liquidação da sentença, cujo montante deve ser corrigido pelos índices da Corregedoria Geral de Justiça, a contar de cada pagamento realizado, com juros de mora, a partir da citação, nos termos da nova redação do art. 1º.F, da Lei nº 9.494, de 1997 dada pela Lei nº 11.960/09.

Diante do resultado do julgamento, inverto os ônus sucumbenciais, condenando o réu/apelado, ao pagamento das custas e despesas processuais, além dos honorários advocatícios que deverão ser arbitrados no juízo da liquidação.

É como voto.

DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDGARD PENNA AMORIM - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "DERAM PROVIMENTO AO RECURSO"



Tribunal de Justiça de Minas Gerais