



# PUC

DEPARTAMENTO DE DIREITO

---

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: UMA  
ANÁLISE SOBRE SUAS CARACTERÍSTICAS,  
PECULIARIDADES E PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS**

por

**PATRÍCIA VALENTIM VILLELA CARVALHO**

**ORIENTADOR: MARCELO JUNQUEIRA CALIXTO**

**2012.2**

---

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

RUA MARQUÊS DE SÃO VICENTE, 225 - CEP 22453-900

RIO DE JANEIRO - BRASIL

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: UMA  
ANÁLISE SOBRE SUAS CARACTERÍSTICAS,  
PECULIARIDADES E PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS**

**por**

**PATRÍCIA VALENTIM VILLELA CARVALHO**

Monografia apresentada ao  
Departamento de Direito da Pontifícia  
Universidade Católica do Rio de  
Janeiro (PUC-Rio) para a obtenção do  
Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Marcelo Junqueira Calixto

**2012.2**

Às minhas avós Célia e Julieta (*in memoriam*), que partiram deixando muita saudade.

Aos meus pais, com todo o amor do mundo.

## **Agradecimentos**

A Deus, pela certeza de que sem Ele nada seria possível.

Aos meus pais, por serem meus melhores amigos, meus exemplos, meu chão, meu porto seguro, minha certeza; por sempre terem me incentivado a buscar o meu próprio caminho; por comemorarem comigo cada conquista e também por me oferecerem apoio nos momentos de dificuldade; por sempre terem acreditado em mim e por nunca terem medido esforços para me fazer feliz.

Ao Daniel, pela paciência e compreensão nos momentos em que tive que me ausentar em prol do estudo; pelo incentivo diário; por todo o cuidado e carinho com que me trata; e por ter me ensinado o verdadeiro significado da palavra “amor”.

À Vovó Olindinha e à tia Eleonora, por todo o amor e por todas as orações.

Aos tios Cláudio e Ana, pelo carinho de sempre e por terem inculcado em mim desde cedo o gosto pela leitura, tão importante em qualquer carreira jurídica.

À Vania e ao Celso, pelo exemplo, pelas lições, pela ajuda nos momentos de dúvida e por sempre me incentivarem a buscar a minha realização profissional.

Aos amigos que a PUC me deu e que eu espero levar por toda a vida, em especial, Anna Beatriz, Ana Carolina, André, Karen e Luisa, ao lado dos quais vivi inúmeras alegrias, angústias e conquistas, e os quais, pacientemente, me ouviram falar muitas vezes durante esse último ano sobre a Responsabilidade Civil do Estado.

Aos amigos do PET-Jur, por todos os debates, conversas e reuniões, fundamentais para o meu crescimento pessoal e acadêmico.

Aos amigos do Colégio Santo Inácio, por terem sido tão importantes na construção da pessoa que sou hoje.

À Graça, por ter acompanhado de perto toda a minha trajetória na PUC, pela amizade em todos os momentos, pelo carinho, pelos conselhos e pela paciência sem fim.

Ao professor Francisco de Guimaraens, tutor do PET-Jur, por ter me dado a oportunidade de fazer parte de um grupo de excelência e por sempre ter conduzido as reuniões da melhor forma possível, nos incentivando a debater e a desenvolver nosso raciocínio. Sem o PET, minha graduação certamente não teria sido a mesma.

Ao professor Vladimir Cardoso, por ter sido sempre tão presente, atencioso e disponível.

Ao professor André Perecmanis, por ter, ao lado do Paulo Klein, me dado a chance de estagiar com pessoas incríveis e por todo o conhecimento passado.

Ao meu professor e orientador Marcelo Junqueira Calixto, por ter feito nascer em mim logo no início da faculdade a paixão pelo tema da Responsabilidade Civil, por ter aceitado me orientar e por tê-lo feito de maneira irretocável, sempre pronto para sanar minhas dúvidas e angústias ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

A todos vocês, meus sinceros agradecimentos. Encerro essa etapa com o coração apertado, mas com a sensação de dever cumprido e com a certeza de que, de fato, “com asas nada é pesado”.

## **Resumo**

A presente monografia tem como tema a Responsabilidade Civil do Estado, assunto recorrente na jurisprudência dos Tribunais pátrios. O estudo possui como objetivo central realizar uma análise a respeito da evolução, das peculiaridades e das principais controvérsias envolvendo o tema, sendo certo que estas últimas encontram terreno mais fértil em se tratando da responsabilidade da Administração Pública pela omissão dos seus agentes. Será analisado, assim, o tratamento dado à Responsabilidade Civil do Estado no mundo e no ordenamento constitucional brasileiro, destacando-se as disposições do artigo 37, §6º da Constituição Federal de 1988. Da mesma forma, serão estudadas as causas excludentes e atenuantes do dever de indenizar, tendo em vista que o Estado pode ter sua responsabilidade afastada ou mitigada, a depender da situação. Por fim, tratar-se-á do tema da omissão do Poder Público e das relevantes divergências que envolvem a questão. Para tornar esse debate mais tangível e palpitante, serão analisados diversos casos concretos envolvendo os principais assuntos relativos à omissão presentes em nosso dia a dia e nos Tribunais.

## **Palavras-Chave**

Responsabilidade Civil. Responsabilidade Civil do Estado. Agente público. Nexo de causalidade. Evolução. Artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Responsabilidade objetiva. Responsabilidade subjetiva. Causas excludentes ou atenuantes. Omissão. Segurador universal. Correntes subjetiva, objetiva e mista. Divergências. Jurisprudência.

## Sumário

INTRODUÇÃO	09
Capítulo 1	
NOÇÕES GERAIS DE RESPONSABILIDADE CIVIL	11
1.1 – Definição e Elementos	11
1.1.1 – Nexo causal	12
1.2 – Responsabilidade Civil Subjetiva	14
1.3 – Responsabilidade Civil Objetiva	16
1.4 – Responsabilidade Civil Contratual	18
1.5 – Responsabilidade Civil Extracontratual	19
1.6 – Considerações Finais sobre Responsabilidade Civil	19
Capítulo 2	
TEORIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	21
2.1 – Irresponsabilidade	21
2.2 – Responsabilidade com culpa. Atos de Império e Atos de Gestão	22
2.3 – Responsabilidade Subjetiva	23
2.4 – Culpa do serviço ( <i>faute du service</i> )	23
2.5 – Risco Administrativo (x Risco Integral)	25
Capítulo 3	
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO BRASIL. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS	29
3.1. Constituição de 1824	29
3.2. Constituição de 1891	30
3.3. Código Civil de 1916	31
3.4. Constituição de 1934	32
3.5. Constituição de 1937	33
3.6. Constituição de 1946	33
3.7. Constituição de 1967	34
3.8. Emenda Constitucional de 1969	34
3.9. Constituição de 1988. Análise do parágrafo 6º do artigo 37	35
3.9.1. “Agente” x “Funcionário”	35
3.9.2. Vocábulo “nessa qualidade”	37
3.9.3. Vocábulo “terceiro”	39
3.9.4. Pessoas Jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviço público: uma inovação da Constituição Federal de 1988	41
3.9.5. A duplicidade de relações jurídicas. (Im)possibilidade de denúncia à lide	44
3.10. Código Civil de 2002	47

Capítulo 4	
EXCLUDENTES OU ATENUANTES DO DEVER DE INDENIZAR	48
4.1. Participação da vítima	48
4.2. Fato de terceiro	50
4.3. Caso fortuito e força maior	51
4.4. Outras causas excludentes e atenuantes	54
Capítulo 5	
RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. CORRENTES DOUTRINÁRIAS	55
5.1. Corrente subjetivista	55
5.1.1. Culpa presumida	57
5.2. Corrente objetivista	57
5.3. Corrente mista	59
Capítulo 6	
COMENTÁRIOS SOBRE AS TEORIAS RELATIVAS À RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ANÁLISE DE CASOS CONCRETOS	61
6.1. Assalto em via pública	68
6.2. Danos ocorridos em escolas públicas	72
6.2.1. Danos sofridos por alunos dentro das escolas públicas	72
6.2.2. Danos sofridos por professores de escolas públicas	77
6.3. Danos relacionados a detentos	80
6.3.1. Danos sofridos por detentos nos presídios	80
6.3.2. Danos causados por detentos	84
6.4. Danos decorrentes de deslizamentos, buracos e enchentes	88
CONCLUSÃO	95
BIBLIOGRAFIA	99

## **Lista de Abreviações e Símbolos utilizados**

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

**TJRJ** – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

**TJSP** – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**TJRS** – Tribunal de Justiça do Estado de Rio Grande do Sul

**TJPR** – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

**TJAM** – Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas

**TJSC** – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

**RE.** – Recurso Extraordinário

**REsp.** – Recurso Especial

**Apel. Cível** – Apelação Cível

**AR** – Ação Rescisória

**AI-AgR** – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento

**ARE** – Recurso Extraordinário com Agravo

**Rel.** – Relator

**Min.** – Ministro

**Des.** – Desembargador

**CF/88** – Constituição Federal de 1988

**§** - Parágrafo

## Introdução

A responsabilidade civil do Estado, além de ser tema muito atual e sempre presente em nossa jurisprudência, é assunto por vezes delicado e que suscita inúmeras discussões interessantes. Isso porque acaba colocando-nos diante de situações de verdadeiras tragédias e de danos irreversíveis, despertando mesmo um sentimento de compaixão pela vítima.

Por esse motivo, parte da doutrina e da jurisprudência tende a alargar demasiadamente o âmbito de incidência da responsabilidade do Poder Público, erigindo-o à condição de verdadeiro segurador universal.

Não obstante serem nobres os motivos que conduzem a tal posicionamento, certo é que a análise deve ser mais criteriosa, tendo em vista que, conforme se discutirá na presente monografia, uma responsabilização desmedida pode resultar em prejuízos para toda a coletividade. Fundamental, portanto, o estabelecimento de limites, em especial nas hipóteses de condutas omissivas dos agentes públicos.

Antes de entrarmos em tal questão, todavia, faz-se necessário um estudo sobre a definição de responsabilidade civil, seus elementos básicos e algumas de suas espécies.

Igualmente relevante é a análise a respeito da evolução da idéia de responsabilidade civil do Estado no mundo, passando-se da total irresponsabilidade, consagrada na máxima “*the king can do no wrong*”, a uma responsabilização efetiva.

Em seguida, a presente monografia abordará especificamente a evolução do tema em nosso ordenamento constitucional, analisando de forma mais minuciosa as disposições do artigo 37, parágrafo 6º de nossa Constituição Federal.

Tratará, ainda, das causas excludentes do nexo causal, tendo em vista que este é elemento fundamental para que seja possível a responsabilização do Estado. Caso seja rompido, sequer nascerá o dever de indenizar, e havendo atuação concorrente da vítima para a consumação do dano, tal dever será mitigado.

Por fim, chegar-se-á ao estudo das teorias sobre a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas e à já anunciada discussão sobre seus limites. Para enriquecer o debate, serão analisados diversos casos concretos julgados por nossos tribunais, uma vez que essa análise torna o tema mais tangível e palpitante.

# 1. Noções Gerais de Responsabilidade Civil

## 1.1. Definição e Elementos

A responsabilidade civil pode ser definida como um “dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário”<sup>1</sup>. Em outras palavras, aquele que viola o dever jurídico primário de não causar dano a outrem incorre no dever jurídico secundário de indenizar os prejuízos sofridos.

É que, como ensina Sergio Cavalieri Filho, a responsabilidade civil busca restabelecer o equilíbrio jurídico-econômico até então existente, reconduzindo a vítima ao seu *status quo ante*. Tal recondução só se faz possível mediante o pagamento pelo causador do dano de uma indenização, a qual deve levar em conta o princípio da *restitutio in integrum*. Assim, tal indenização deve ser fixada de modo que cubra todos os prejuízos experimentados pela vítima<sup>2</sup>.

Essa indenização, por sua vez, será perseguida por meio de ação de reparação civil, a qual, nas palavras de Carlos Alberto Bittar, configura um mecanismo de reação oferecido pela ordem jurídica ao lesado, "permitindo-lhe voltar-se contra o agente (causador), a fim de restaurar o equilíbrio em sua posição jurídica afetada pelo dano sofrido"<sup>3</sup>.

Elemento básico da responsabilidade civil, portanto, é a existência de um dano certo e atual ocasionado por uma conduta, a qual pode ser comissiva ou omissiva. Frise-se que podemos ter responsabilidade civil decorrente inclusive de um ato lícito, muitas vezes necessário em se tratando de matéria de responsabilidade civil do Estado.

---

<sup>1</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 2.

<sup>2</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Op. cit.*, p. 13.

<sup>3</sup> BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade Civil: teoria e prática*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. p. 1

Dessa forma, não é sempre imprescindível a comprovação de que o agente atuou contrariando o ordenamento jurídico. O fundamental é que exista um nexo de causalidade entre o dano sofrido e a conduta em análise, ou seja, uma relação de causa e efeito, "de sorte a poder-se concluir que o dano proveio do fato do agente"<sup>4</sup>.

Elementos da responsabilidade civil, portanto, são a conduta, o dano e o nexo causal, merecendo maiores considerações na presente monografia apenas este último.

### **1.1.1. Nexo Causal**

Como ensina Gisela Sampaio da Cruz, o nexo causal possui dupla função em sede de responsabilidade civil, na medida em que, além de permitir determinar a quem se deve atribuir o resultado danoso, é fundamental na verificação da extensão do dano que deverá ser indenizado. Para a autora, é a causalidade, e não a culpabilidade, que determina a medida da responsabilidade<sup>5</sup>.

Com o intuito de melhor explicar o nexo de causalidade, surgiram algumas teorias, dentre as quais destacam-se a da equivalência dos antecedentes, a da causalidade adequada e a da causalidade direta e imediata.

A primeira, formulada por Maximiliano Von Buri, surgiu no final do século XIX<sup>6</sup> e não trouxe qualquer distinção entre condição e causa. Pela teoria da equivalência dos antecedentes, concorrendo várias causas para o mesmo resultado, todas são vistas como tendo a mesma importância.

---

<sup>4</sup> BITTAR, Carlos Alberto. Op. cit., p. 12.

<sup>5</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexo causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 22.

<sup>6</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 35 e 36.

Nas palavras de Sergio Cavalieri Filho, “causa é a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido, sem distinção da maior ou menor relevância que cada uma teve”<sup>7</sup>. Para Gisela Sampaio da Cruz, “de acordo com essa teoria, quando houver pluralidade de causas, todas devem ser consideradas eficientes na produção do dano”<sup>8</sup>.

A crítica feita à teoria ora em análise é no sentido de que ela permite o *regressum ad infinitum*, responsabilizando pelo dano mesmo aqueles que não tiveram qualquer relação direta com a conduta, como, por exemplo, o fabricante da arma pelo homicídio cometido por meio dela.

A teoria da causalidade adequada, por sua vez, foi elaborada na Alemanha em 1871 por Ludwig von Bar e desenvolvida por Johannes von Kries por volta de 1888<sup>9</sup>, e representa uma crítica à teoria anterior. Afirma-se aqui que apenas será considerada causa do dano a condição mais adequada a produzi-lo. E, como ensina Cavalieri, “causa adequada será aquela que, de acordo com o curso normal das coisas e a experiência comum da vida, se revelar a mais idônea para gerar o evento”<sup>10</sup>.

Considera-se, desse modo, a causa em abstrato, e, nas palavras de Gisela Sampaio da Cruz, “não basta, então, que um fato seja condição de um evento; é preciso que se trate de uma condição tal que, normal ou regularmente, provoque o mesmo resultado”<sup>11</sup>.

Por fim, a teoria da causalidade direta e imediata, a qual afirma que a apreciação do nexos causal não deve ser feita em abstrato, como ocorre na teoria anterior, mas sim no plano concreto. Dessa forma, enquanto a teoria da causalidade adequada trabalha com uma idéia de probabilidade, esta busca verificar o que efetivamente causou o dano.

---

<sup>7</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 47.

<sup>8</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 38 e 39.

<sup>9</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 64.

<sup>10</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 48.

<sup>11</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 65

Frise-se que "a causa direta e imediata nem sempre é a mais próxima do dano, mas, sim, aquela que necessariamente o ensejou, pois não é a distância temporal entre a inexecução e o dano que rompe o nexo causal"<sup>12</sup>. Cumpre destacar que essa é a teoria adotada expressamente pelo Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup> e pelo Superior Tribunal de Justiça<sup>14</sup>.

Crítica que se faz à teoria da causalidade direta e imediata é quanto aos danos indiretos, também passíveis de reparação, como pode ser visto no artigo 948, inciso II do Código Civil. Entretanto, maiores considerações não se fazem aqui necessárias, sendo essa a teoria hoje adotada em se tratando de nexo causal.

Vistos os elementos básicos e a definição de responsabilidade civil, passa-se à análise das suas espécies.

## **1.2. Responsabilidade Civil Subjetiva**

Além dos elementos acima mencionados, a responsabilidade civil subjetiva tem como pressuposto a culpa. Prevista nos artigos 186 e 927,

---

<sup>12</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 103.

<sup>13</sup> STF, RE 130.764/PR, Rel. Ministro Moreira Alves, Brasília, 08 ago. 1992 (“Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.”).

A adoção de tal teoria foi reafirmada expressamente em julgado mais recente do Supremo Tribunal Federal, a saber, STF, RE 436.565/RJ, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, Brasília, 23 abr. 2010 (“4. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 130.764-1/PR, de que foi relator o em. Ministro Moreira Alves, afirmou a aplicação da teoria da causalidade direta e imediata no nosso ordenamento jurídico comum. Essa teoria aplica-se no caso da responsabilidade civil do Estado, sendo disciplinada no artigo 1.060 do Código Civil. Trata-se do parâmetro designado como Teoria do Dano Direto e Imediato, também denominado Teoria da Interrupção do Nexo Causal.”).

<sup>14</sup> STJ, REsp 1.154.737/MT, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Brasília, 07 fev. 2011 (“5. Somente rende ensejo à responsabilidade civil o nexo causal demonstrado segundo os parâmetros jurídicos adotados pelo ordenamento, vigorando no direito civil pátrio, sob a vertente da necessidade, a "teoria do dano direto e imediato", também conhecida como "teoria do nexo causal direto e imediato" ou "teoria da interrupção do nexo causal".).

*caput*, do Código Civil, tal espécie de responsabilidade é fundada no ato ilícito e exige a comprovação da conduta culposa (ou dolosa<sup>15</sup>) do agente.

Assim, e como ressalta Caio Mário da Silva Pereira, a figura ato ilícito ganha destaque em tal espécie de responsabilidade, a qual se assenta, "fundamentalmente, na pesquisa ou indagação de como o comportamento contribui para o prejuízo sofrido pela vítima"<sup>16</sup>. Desse modo, "a responsabilidade do causador do dano somente se configura se agiu com dolo ou culpa", nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves<sup>17</sup>.

Como é sabido, o dolo diferencia-se da culpa por traduzir uma violação consciente de um dever jurídico, uma conduta voltada diretamente à obtenção de um resultado danoso, motivo pelo qual diz-se que tal conduta já nasce ilícita. Há, portanto, a conjugação dos elementos "consciência" e "vontade".

Na culpa, por sua vez, o agente não busca a concretização de um dano, o que há é um erro de conduta. Como bem explicita Luiz Cláudio Silva:

"o agente atua sem atentar para os cuidados necessários exigidos ao homem comum na prática dos atos e fatos jurídicos, agindo assim com negligência, imprudência ou imperícia, vindo a causar um dano a outrem em razão de sua conduta ilícita, pelo que fica obrigado a reparar os danos decorrentes causados à vítima"<sup>18</sup>.

Segundo ensinamento de Sergio Cavalieri Filho<sup>19</sup>, a culpa tem como elementos uma "conduta voluntária com resultado involuntário", "previsão ou previsibilidade" e "falta de cuidado, cautela, diligência ou atenção".

---

<sup>15</sup> Frise-se que, conforme destaca Sergio Cavalieri Filho (Op. cit., p. 16), o termo "culpa" deve ser entendido em sentido amplo, abrangendo igualmente o dolo.

<sup>16</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 29

<sup>17</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 21.

<sup>18</sup> SILVA, Luiz Cláudio. *Responsabilidade Civil: Teoria e Prática das Ações*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 5.

<sup>19</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 35.

Explica-se melhor: a conduta é voluntária na medida em que praticada segundo vontade livre e consciente do agente, o qual busca alcançar determinado fim lícito. No entanto, pela violação de um dever de cautela, o resultado atingido é diverso do almejado e acaba por causar dano a alguém.

Tal resultado deve ter sido previsto ou, ao menos, deve ser previsível. Assim, ou o agente prevê efetivamente o resultado, mas acredita que ele não ocorrerá (culpa consciente), ou teria condições de prevê-lo e, portanto, de evitar a sua ocorrência.

Com relação à previsibilidade, dois critérios se apresentam para a sua verificação. O primeiro, subjetivo, leva em conta as características pessoais do sujeito, analisando se aquela pessoa determinada teria ou não condições de prever o resultado danoso. Já pelo critério objetivo, toma-se como base o comportamento do homem médio, de prudência razoável, e verifica-se se tal cidadão seria capaz de prever e evitar o dano<sup>20</sup>.

Destaque-se, por fim, que a culpa pode ser verificada em três modalidades, quais sejam, negligência, imprudência ou imperícia. A primeira traduz a omissão de um cuidado necessário; a segunda, uma ação apressada e irrefletida que acaba gerando um dano; e a terceira, a falta de habilidade ou conhecimento necessário para a realização de uma atividade específica.

### **1.3. Responsabilidade Civil Objetiva**

Nessa espécie de responsabilidade, não há necessidade de verificação da presença do elemento *culpa*. Analisa-se, apenas e tão somente, se houve um dano causado em decorrência de determinada conduta, ou seja, se está

---

<sup>20</sup> Sergio Cavalieri Filho (Op. cit., p. 36) entende que tais critérios devem ser conjugados.

presente o nexo de causalidade – este sim imprescindível – entre a ação ou omissão e o prejuízo sofrido pela vítima.

A responsabilidade civil objetiva começou a ser pensada a partir da constatação de que muitas vezes a exigência de prova da culpa conduzia a injustiças, em especial nas esferas dos acidentes de trabalho e dos transportes coletivos. Tal fato levou à admissão, em um primeiro momento, da chamada culpa presumida, acompanhada da inversão do ônus da prova. Em seguida, foi adotada a responsabilidade civil objetiva, não se fazendo necessária qualquer discussão a respeito da culpa do agente<sup>21</sup>. Tal processo de "desculpabilização", cumpre destacar, é decorrência de uma busca pela reparação mais ampla possível<sup>22</sup>.

Fundamento de tal espécie de responsabilidade é a teoria do risco, o qual encontra-se vinculado à atividade exercida. Nesse sentido, surgiram várias concepções a respeito dessa idéia de risco, como bem ensina Sergio Cavalieri Filho<sup>23</sup>.

Podemos falar, por exemplo, em um risco-proveito, responsabilizando objetivamente aquele que obtém alguma vantagem com a atividade danosa. É a idéia de que aquele que recebe o bônus deve igualmente suportar o ônus.

No chamado risco-profissional, responsabiliza-se o sujeito pelo fato causador do dano sempre que esse for uma consequência de sua atividade profissional. Tal concepção de risco surgiu para assegurar a reparação das vítimas dos acidentes de trabalho.

Para aqueles que defendem o risco-excepcional, o dever de reparar também surge por conta da atividade exercida, mas em virtude do risco excepcional que esta pode vir a apresentar.

---

<sup>21</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 136.

<sup>22</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 17.

<sup>23</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 136, 137 e 138.

Já para os adeptos da teoria do risco criado, deve o agente responder sempre que causar um dano em decorrência de sua atividade ou profissão, ainda que do ato danoso não lhe resulte qualquer proveito. Tal idéia diferencia-se das anteriores por ser mais ampla e por buscar garantir uma maior efetividade à reparação da vítima.

Por fim, temos o risco integral, que prevê o dever de indenizar mesmo que ausente a relação de causalidade. É, portanto, modalidade mais extrema da teoria do risco, tendo em vista que gera responsabilidade para o agente ainda que verificadas causas de exclusão do nexo causal.

A teoria do risco integral foi adotada por nosso ordenamento em se tratando apenas de duas hipóteses, a saber, danos causados por acidentes nucleares (Constituição Federal, art. 21, XXIII, *d*) ou em decorrência de atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, nos termos das Leis 10.309/2001 e 10.744/2003<sup>24</sup>.

#### **1.4. Responsabilidade Civil Contratual**

O fundamento dessa responsabilidade é a preexistência de uma relação jurídica entre os sujeitos, surgindo o dever de indenizar quando é verificado o inadimplemento negocial por parte de um deles. Tal responsabilidade decorre, assim, da violação de um dever positivo, qual seja, adimplir o pactuado.

Frise-se que o ato ilícito contratual se diferencia do extracontratual pela existência de um vínculo negocial, e não de um contrato, como o nome pode sugerir. Dessa forma, o dever de indenizar nasce não necessariamente de uma violação contratual, mas sim do descumprimento de uma obrigação assumida negocialmente.

---

<sup>24</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 647 e 648.

Vale destacar que nosso direito civil contemporâneo admite, além da espécie ora em análise, responsabilidade pré e pós-contratual. Essas se verificarão sempre que violado o ambiente de confiança legítima, equilíbrio e lealdade existente entre as partes, já que o princípio da boa-fé deve ser respeitado em todas as fases do contrato.

### **1.5. Responsabilidade Civil Extracontratual**

Na responsabilidade extracontratual, também chamada de delitual ou aquiliana, não há uma relação jurídica prévia entre as partes. O dever de reparar surge com a ocorrência do dano, e é este que inaugura a relação entre autor do fato e vítima.

O fundamento de tal responsabilidade, portanto, não decorre de manifestação de vontade das partes. Resulta, ao contrário, da violação do dever estabelecido em lei de não causar dano a outrem.

### **1.6. Considerações Finais sobre Responsabilidade Civil**

Urge ressaltar, finalmente, que hoje a responsabilidade civil preocupa-se mais com o dano sofrido pela vítima do que com a conduta do agente em si. Nas palavras de Sergio Cavalieri Filho, “a responsabilidade, antes centrada no sujeito responsável, volta-se para a vítima e a reparação do dano por ela sofrido”<sup>25</sup>. No mesmo sentido, ensina Gisela Sampaio da Cruz, para a qual:

"A nova realidade social - fundada depois do advento da Constituição Federal de 1988, que tem como princípios fundamentais a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a solidariedade social (art. 3º, I) - impõe que hoje a responsabilidade civil tenha por objetivo não mais castigar comportamentos negligentes, senão proteger a vítima do dano injusto"<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 147.

<sup>26</sup> CRUZ, Gisela Sampaio da. Op. cit., p. 16 e 17.

Wilson Melo da Silva, por sua vez, explica que a responsabilidade civil passa a ter como foco "a pessoa do ofendido e não a do ofensor; a extensão do prejuízo, para a graduação do *quantum* reparador, e não a culpa do autor"<sup>27</sup>.

É importante destacar que nesse contexto o dano passa a ser um problema não apenas da vítima, mas sim da sociedade<sup>28</sup>, noção que se coaduna perfeitamente com a ideia de responsabilidade civil do Estado.

É que um dos fundamentos básicos de tal responsabilidade é a ideia de que toda a coletividade é beneficiada com as atividades estatais, motivo pelo qual não seria justo que uma única pessoa arcasse sozinha com o dano por ela injustamente sofrido. Responsabiliza-se, assim, o Estado e, em última análise, todos os cidadãos, os quais, através dos impostos pagos, contribuem para a formação do dinheiro público.

---

<sup>27</sup> DA SILVA, Wilson Melo. O Dano Moral e sua Reparação. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 573.

<sup>28</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 147.

## 2. Teorias sobre a Responsabilidade Civil do Estado

### 2.1. Irresponsabilidade

A teoria da irresponsabilidade teve lugar nos Estados absolutistas e era fundada basicamente na idéia de soberania. Vigorava o pensamento segundo o qual “qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito à sua soberania”<sup>29</sup>.

Como ensina Cavalieri<sup>30</sup>, a responsabilização pecuniária do Estado era percebida como um óbice à execução de seus serviços. Nesse sentido, existiam as máximas “O que agrada ao príncipe tem força de lei”, “*The king can do no wrong*”, “*L’État c’est moi*” e “*Le roi ne peut mal faire*”<sup>31</sup>.

Nesse período, entendia-se que o Estado não se confundia com seus funcionários, e apenas contra estes últimos tinham os particulares a possibilidade de buscar reparação pelos prejuízos sofridos. No entanto, como era de se imaginar, tais tentativas quase sempre restavam frustradas diante da falta de poder econômico daqueles<sup>32</sup>.

Com o passar do tempo, e com o reconhecimento dos direitos dos indivíduos perante o Estado e da submissão deste ao ordenamento jurídico, tal teoria foi perdendo força, tendo sido abandonada pelos Estados Unidos e pela Inglaterra em 1946 e 1947, respectivamente (*Federal Tort Claim Act* e *Crown Proceeding Act*)<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit., p. 644.

<sup>30</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 228.

<sup>31</sup> PINTO, Helena Elias. *Responsabilidade Civil do Estado por Omissão: na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 68.

<sup>32</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Op. cit., p. 128.

<sup>33</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 429.

Assim, restou superada a tese da irresponsabilidade do Estado, passando-se a uma concepção civilista, fundada, inicialmente, na culpa do funcionário e na idéia da responsabilidade por fato de terceiro.

## **2.2. Responsabilidade com culpa. Atos de Império e Atos de Gestão**

Nesse período, fazia-se uma distinção entre os chamados atos de gestão e atos de império. Enquanto estes eram praticados pela Administração em decorrência de seu poder soberano, com todas as prerrogativas e privilégios advindos de sua autoridade, aqueles se aproximavam mais dos atos de direito privado, sendo praticados pela Administração em uma situação quase que de igualdade com o particular. Assim, os primeiros seriam regidos por um direito especial, ao passo que os últimos se submeteriam ao direito comum<sup>34</sup>. Nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira, "o Estado-soberano colocava-se fora do direito civil; somente o Estado-empresa a ele estaria sujeito"<sup>35</sup>.

Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>36</sup>, essa teoria surgiu como uma forma de mitigar a irresponsabilidade até então vigente, diferenciando a pessoa do Rei, que exerceria atos de império, da pessoa do Estado, que exerceria atos de gestão por meio de seus prepostos. Dessa forma, admitia-se a responsabilização do Estado apenas com relação aos atos de gestão, uma vez que os atos de império seriam regidos pelas normas tradicionais de direito público, extremamente protetivas do Estado<sup>37</sup>.

Tal espécie de responsabilidade, contudo, acabou por gerar verdadeiro sentimento de inconformismo nas vítimas, tendo em vista a enorme dificuldade na identificação dos atos de gestão ensejadores da

---

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 644 e 645.

<sup>35</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Op. cit., p. 128.

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 645.

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 502 e 503.

responsabilização do Estado. Passou-se, assim, a uma terceira fase de responsabilidade estatal.

### **2.3. Responsabilidade Subjetiva**

Espécie de segunda fase da teoria civilista da responsabilidade civil do Estado, tal modalidade foi defendida por muitos autores que identificavam o dever de reparar do Estado sempre que provada a culpa de determinado funcionário. Nesse momento, buscava-se uma equiparação da responsabilidade do Estado à responsabilidade do patrão pelos atos de seus empregados.

No entanto, como ensina Odete Medauar<sup>38</sup>, a adoção dessa teoria trazia um ônus muito grande para a vítima, na medida em que tornava extremamente difícil a prova da culpa e, portanto, a responsabilização. Assim, tal fase também restou superada, dando lugar à teoria publicista da culpa do serviço.

### **2.4. Culpa do serviço (*faute du service*)**

Também chamada de culpa administrativa ou culpa anônima, tal teoria foi consagrada pela doutrina de Paul Duez<sup>39</sup> e teve sua origem com o caso Blanco, ocorrido em 1873, o qual pode ser assim resumido: uma menina, Agnès Blanco, foi atropelada na cidade de Bordeaux por um vagonete que levava matéria-prima de um edifício a outro, ambos integrantes da manufatura nacional do tabaco.

A jovem teve sua perna estraçalhada, o que motivou seus pais a ajuizarem ação indenizatória buscando a responsabilização do Estado pelos danos causados e a consequente reparação. Foi suscitado conflito entre a

---

<sup>38</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 429.

<sup>39</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 503.

jurisdição administrativa e os tribunais judiciários, cabendo ao Tribunal de Conflitos, restabelecido no ano anterior, a solução de tal impasse.

Sobre a resposta apresentada pelo referido Tribunal, ensina José Cretella Júnior:

“Quais teriam sido as consequências da aplicação dos princípios até então em vigor? A competência dos tribunais administrativos teria sido reconhecida, a parte teria ganho de causa pelo seguinte fundamento: a circulação do vagonete era antes de tudo um ato de gestão.

Logo depois, o Tribunal de Conflitos declara que a competência é administrativa, porque se trata de apreciar a responsabilidade nascida do funcionamento dum serviço público.

Abandona-se, como se depreende dessa colocação, toda a jurisprudência anterior, procede-se à verdadeira revolução jurisprudencial, afirma-se a autonomia do direito administrativo, aceitando-se o entendimento de que o funcionamento dos serviços públicos é regido de plano por um regime jurídico diverso do que prevalece no direito privado.

O caso Blanco é fundamental. É a pedra angular de todo o direito administrativo.”<sup>40</sup>

Surgia, assim, a primeira teoria publicista sobre responsabilidade civil do Estado. Frise-se que a elaboração de tal teoria coincide com a criação do próprio direito administrativo como disciplina autônoma<sup>41</sup>, sendo inquestionável a relevância do caso Blanco acima explicitado.

Com a teoria da culpa administrativa, acabava a necessidade de comprovação da culpa do funcionário causador do dano, o que, como dito, dificultava em muito a reparação. Não se exigia mais da vítima sequer a identificação do agente responsável pela conduta, passando-se a falar em uma “culpa anônima”. Assim, bastava a comprovação da chamada “falta do serviço” para que nascesse o dever de indenizar.

A falta do serviço, por sua vez, podia se configurar de três maneiras, a saber, inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou

---

<sup>40</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 202 e 203.

<sup>41</sup> PINTO, Helena Elias. *Op. cit.*, p.74.

retardamento do serviço. No entanto, como bem afirma Odete Medauar<sup>42</sup>, a necessidade de tal prova acabava por representar um encargo muito grande para a vítima, já que exigiria um padrão de funcionamento previamente estabelecido, o qual era inexistente.

Ressalte-se, nesse sentido, que, em virtude dessa dificuldade de comprovação, muitas vezes era admitida a presunção de culpa, cabendo ao Estado o ônus de provar o regular funcionamento do serviço.<sup>43</sup>

Por fim, cabe destacar que, segundo Cavalieri<sup>44</sup>, alguns autores identificam a culpa anônima com a responsabilidade objetiva, chegando a afirmar que são a mesma coisa. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>45</sup>, por sua vez, atribui tal confusão à defeituosa tradução da palavra “*faute*”. Afirma que, apesar de seu real significado ser o de *culpa*, no Brasil foi traduzida como *falta*, o que passaria a ideia de algo objetivo.

## 2.5. Risco Administrativo (x Risco Integral)

Essa teoria tem como fundamento o fato de que a Administração Pública gera risco para os administrados, tendo em vista que estes podem sofrer danos decorrentes de atividades por ela desenvolvidas, ainda que tal desenvolvimento não se dê de modo anormal.

Assim, não seria justo que aquele que sofre um prejuízo tivesse que despender tão grandes esforços – muitas vezes infrutíferos – para obter a reparação do Estado, ente infinitamente mais poderoso. Como afirma José dos Santos Carvalho Filho, “à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior”<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 429.

<sup>43</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 231.

<sup>44</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 230.

<sup>45</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 863.

<sup>46</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 504.

Ademais, como os benefícios das atividades estatais são repartidos entre todos, nada mais justo que os prejuízos sofridos por alguns sujeitos também o sejam. Nesse sentido, Sergio Cavalieri Filho<sup>47</sup> afirma que tal teoria surge como expressão do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos.

Caio Mário da Silva Pereira, por sua vez, explicita que tal teoria foi imaginada originariamente por Leon Duguit, "sobre a ideia de um seguro social suportado pela caixa coletiva, em proveito de quem sofre um prejuízo causado pelo funcionamento do serviço público"<sup>48</sup>.

Na mesma linha, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

“quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário”<sup>49</sup>.

É indiferente, portanto, que o serviço tenha funcionado bem ou mal. Da mesma forma, não se indaga sobre qual foi o agente responsável pela realização do serviço e se ele agiu ou não violando algum dever de cautela. O que importa verificar é se existe o nexo causal entre o dano sofrido e o serviço prestado, daí a enorme relevância que assume a relação de causalidade em matéria de responsabilidade civil.

Assim, uma vez comprovada a ocorrência de um dano específico e anormal, ou seja, que atinja apenas um ou alguns administrados e que supere os inconvenientes da vida em sociedade<sup>50</sup>, e constatando-se que tal dano decorreu de ato - ilícito ou ilícito - praticado por agente público, nasce para o Estado o dever de indenizar.

---

<sup>47</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 232.

<sup>48</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. Op. cit., p. 132.

<sup>49</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 646.

<sup>50</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 646.

Urge destacar, ainda, que o dever jurídico da Administração que, uma vez violado, enseja a responsabilização do Estado é a incolumidade de todos os membros da comunidade. Como bem explica Cavalieri:

“o Estado tem o dever de exercer a sua atividade administrativa, mesmo quando perigosa ou arriscada, com absoluta segurança, de modo a não causar dano a ninguém. Está vinculado, portanto, a um dever de incolumidade, cuja violação enseja o dever de indenizar independentemente de culpa”<sup>51</sup>.

A teoria do risco administrativo tem como fundamento, portanto, uma ideia de “solidariedade social”<sup>52</sup>, repartindo os encargos entre todos e diminuindo, assim, as dificuldades que um indivíduo teria que superar para obter a reparação pelos prejuízos sofridos em decorrência de uma atividade estatal.

Por fim, cabe ressaltar que alguns autores confundem risco administrativo com risco integral<sup>53</sup>, deixando de lado distinção importantíssima. É que, ao contrário do que ocorreria se adotássemos a ideia do risco integral, o Estado pode se eximir da responsabilidade caso esteja presente uma causa excludente do nexo de causalidade.

É certo que a teoria do risco administrativo faz com que o Estado responda por danos decorrentes de sua atividade, seja ela lícita ou ilícita, tenha o agente público atuado com culpa ou não. Todavia, admitir que ele também responda por prejuízos causados exclusivamente pela atividade de terceiros ou da própria vítima, ou ainda por fenômenos da natureza, seria alargar demasiadamente a sua responsabilidade.

Conforme entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, a adoção de conceito tão amplo provocaria grande insegurança jurídica e acabaria por

---

<sup>51</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 232.

<sup>52</sup> Expressão utilizada por Odete Medauar (Op. cit., p. 430).

<sup>53</sup> A título de exemplo, cite-se Caio Mário da Silva Pereira, o qual afirma que “o direito positivo brasileiro consagra a teoria do risco integral ou risco administrativo” (Op. cit., p. 133).

prejudicar gravemente os contribuintes, na medida em que representaria considerável agressão ao erário<sup>54</sup>.

Registre-se, apesar de contrário, o entendimento de Odete Medauar, a qual, seguindo Yussef Said Cahali, afirma não existir distinção substancial entre a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral. Afirma a autora que aqueles que mencionam em suas obras a adoção do risco integral admitem a inexistência de responsabilidade do Estado em caso de força maior ou culpa da vítima, uma vez que tais fatos romperiam o nexu causal<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 505.

<sup>55</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 431.

### 3. Responsabilidade Civil do Estado no Brasil. Evolução histórica e fundamentos.

Inicialmente, é importante destacar que a tese da irresponsabilidade não foi adotada por nosso ordenamento em nenhum período.

#### 3.1. Constituição de 1824

A Constituição de 1824 não trazia qualquer dispositivo específico a respeito da responsabilidade civil do Estado. Regulava, por outro lado, a responsabilidade do funcionário por dano decorrente de omissão ou abuso praticado no exercício de suas funções. Nesse sentido, confira-se:

“Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos.” (sic)<sup>56</sup>

Marco Antonio Bazhuni<sup>57</sup> defende, nessa linha, que o artigo 99 reforçaria a total irresponsabilidade da pessoa do monarca, uma vez que contava com a seguinte redação:

“Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.”<sup>58</sup> (sic)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>59</sup> afirma, por outro lado, que existiam nessa época algumas leis prevendo a responsabilidade estatal, como as

---

<sup>56</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 28 mai. 2012.

<sup>57</sup> BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrência de sua Atividade Administrativa*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 1998. p. 44

<sup>58</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 28 mai. 2012.

<sup>59</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 648.

relativas aos danos causados por estradas de ferro, colocação de linhas telegráficas e serviços de correio. Explicita, ainda, que a jurisprudência acolhia tal responsabilidade como sendo solidária com a dos funcionários.

No mesmo sentido, Sergio Cavalieri Filho<sup>60</sup> explica que o artigo 179, XXIX, da Constituição de 1824, bem como seu correspondente na Constituição de 1891, não era visto como excludente da responsabilidade do Estado. Ao contrário, existiria uma responsabilidade solidária do Estado em relação aos atos praticados por seus agentes.

Destaque-se, contudo, que a responsabilidade era fundada na culpa do funcionário, apenas respondendo o Estado caso esta ficasse comprovada.

### **3.2. A Constituição de 1891**

Conforme já anunciado, a Constituição Republicana de 1891 trazia dispositivo – artigo 82<sup>61</sup> – que repetia a redação do mencionado artigo 179, XXIX da Constituição Imperial de 1824. Apenas acrescentava em seu parágrafo único previsão segundo a qual o funcionário público obrigava-se, mediante compromisso formal no ato da posse, a desempenhar seus deveres legais.

As consequências práticas desse artigo eram, portanto, as mesmas: consagrada estava a responsabilidade subjetiva do agente.

Lúcia Valle Figueiredo<sup>62</sup> explica, contudo, que a Lei federal 221, de 1894, admitia implicitamente a responsabilidade do Estado pelo pagamento

---

<sup>60</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 233.

<sup>61</sup> Art .82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Parágrafo único - O funcionário público obrigará-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.

(Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm)>. Acesso em 28 mai. 2012)

<sup>62</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 280.

dos danos causados por atos de seus funcionários. Trata-se do artigo 84 da referida Lei, que traz em seu parágrafo único, ainda, previsão do direito de regresso. Confira-se a redação do citado dispositivo:

“Art. 84. A indenização garantida pelo art. 86 do Código Penal<sup>63</sup> não será devida pela União ou pelo Estado:

1º Si o erro ou injustiça da condenação do réo rehabilitado proceder de acto ou falta imputavel ao mesmo réo, como a confissão ou a occultação da prova em seu poder;

2º Si o réo não houver esgotado todos os recursos legais;

3º Si a accusação houver sido meramente particular.

Paraphrago unico. A União ou o Estado terá em todo o caso acção regressiva contra as autoridades e as partes interessadas na condenação; que forem convencidas de culpa ou dolo.” (sic)<sup>64</sup>

Ora, se o Estado não respondia apenas em tais hipóteses, conclui-se que nos demais casos era possível haver a responsabilização estatal.

### 3.3. Código Civil de 1916

O Código Civil de 1916 trazia em seu artigo 15 norma segundo a qual as pessoas jurídicas de direito público seriam civilmente responsáveis por atos de seus representantes que, agindo nessa qualidade, causassem danos a terceiros, “procedendo de modo contrário ao Direito ou faltando a dever prescrito por lei”, ressalvado o direito de regresso contra os causadores do dano.

Não obstante algumas afirmações defendendo que tal artigo traria hipótese de responsabilidade objetiva, prevaleceu na doutrina entendimento no sentido de que estava ali consagrada hipótese de responsabilidade subjetiva, fundada na culpa – em sentido amplo – do funcionário.

<sup>63</sup> Código Penal de 1890 – “Art. 86. A reabilitação consiste na reintegração do condenado em todos os direitos que houver perdido pela condenação, quando for declarado inocente pelo Supremo Tribunal Federal em consequencia de revisão extraordinaria da sentença condemnatoria.

§ 1º A reabilitação resulta immediatamente da sentença de revisão passada em julgado.

§ 2º **A sentença de reabilitação reconhecerá o direito do rehabilitado a uma justa indenização, que será liquidada em execução, por todos os prejuizos soffridos com a condemnação**”(sic) - grifou-se.

<sup>64</sup>Disponível

em [www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=46866&norma=62633](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=46866&norma=62633)>. Acesso em 28 mai. 2012.

Como bem explica Guilherme Couto de Castro<sup>65</sup>, durante os trabalhos de elaboração do antigo Código Civil alguns congressistas acreditavam que não deveria ser possível a responsabilização do Estado por prejuízos causados por seus funcionários, já que isso geraria um dano indevido ao erário. Todavia, tal responsabilidade já estava inclusive fixada na jurisprudência, tendo o diploma legal apenas confirmado esse entendimento.

Ademais, entende-se que a presença das expressões “procedendo de modo contrário ao Direito” e “faltando a dever prescrito por lei” demonstrariam a necessidade de prova da culpa do funcionário para que o Estado fosse obrigado a responder.

### **3.4. Constituição de 1934**

Inicialmente, cumpre destacar que o Decreto 24.216/1934 tentou afastar a responsabilidade do Estado pelos atos de seus funcionários, assim dispondo no caput de seu artigo 1º:

“Art. 1º A União Federal, o Estado ou o Município não respondem civilmente pelos atos criminosos dos seus representantes, funcionários ou prepostos, ainda quando praticados no exercício do cargo, função ou desempenho de seus serviços, salvo se neles forem mantidos após a sua verificação.”<sup>66</sup>

Como explica Lúcia Valle Figueiredo<sup>67</sup>, buscava-se com essa redação atribuir responsabilidade ao Estado apenas e tão somente no caso de o funcionário causador do dano ser mantido em sua função. A Constituição de 1934, entretanto, não consagrou tal entendimento. Confira-se a redação de seu artigo 171:

---

<sup>65</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. *A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 52.

<sup>66</sup> Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=15831>>. Acesso em 28 mai. 2012

<sup>67</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 280.

“Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

§ 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

§ 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado”<sup>68</sup>.

Tratava-se, é verdade, de responsabilidade subjetiva, apenas existindo quando ficasse comprovado que o funcionário atuou de forma negligente, foi omissivo ou exerceu seu cargo de modo abusivo. De qualquer forma, estava expressamente prevista a responsabilidade solidária entre Estado e funcionário pelos danos por este causados.

Frise-se que, em conformidade com disposição do Código Civil de 1916, caso a Fazenda fosse executada, teria direito de regresso contra o funcionário culpado.

### **3.5. Constituição de 1937**

A Constituição de 1937 apenas repetiu em seu artigo 158 a disposição do *caput* do artigo 171 da Constituição anterior, não fazendo referência, contudo, ao direito de regresso do Estado previsto anteriormente<sup>69</sup>.

### **3.6. Constituição de 1946**

A Constituição de 1946, por outro lado, adotou expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, afirmando em seu artigo 194 que:

---

<sup>68</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 28 mai. 2012.

<sup>69</sup> Art. 158. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos, (Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em 28 mai 2012)

“Art 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”<sup>70</sup>.

Como se percebe, tal artigo não fazia qualquer referência à necessidade de comprovação de culpa do funcionário para que nascesse para o Estado o dever de indenizar. Aquele elemento vinha apenas como ensejador do direito de regresso contra o agente causador do dano, caso tivesse este agido de maneira culposa.

Frise-se que, conforme afirmam Hely Lopes Meirelles<sup>71</sup> e José dos Santos Carvalho Filho<sup>72</sup>, tal dispositivo constitucional revogou parcialmente o artigo 15 do Código Civil de 1916, já que não mais exigia a comprovação do fator culpa como elemento necessário à responsabilização estatal.

### **3.7. Constituição de 1967**

Tal Constituição reafirmou em seu artigo 107 a norma constante do artigo 194 do texto constitucional anterior, consagrando, mais uma vez, a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seus funcionários.

### **3.8. Emenda Constitucional de 1969**

A Emenda 1/69 não alterou a redação anterior sobre responsabilidade civil do Estado, mantendo a previsão até então vigente.

---

<sup>70</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> Acesso em 28 mai. 2012.

<sup>71</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 557.

<sup>72</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 506.

### 3.9. Constituição de 1988. Análise do § 6º do art. 37

Nossa Constituição atual consagrou novamente a responsabilidade objetiva do Estado, dispondo 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

§ 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.”<sup>73</sup>

Nada obstante as semelhanças com os dispositivos já citados, tal artigo trouxe alguns pontos interessantes, motivo pelo qual dedica-se a ele uma análise mais cuidadosa.

#### 3.9.1. “Agente” x “Funcionário”

O parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição, seguindo a sugestão de Miguel Seabra Fagundes<sup>74</sup>, inovou ao substituir o termo “funcionário” pela palavra “agente”, e tal modificação trouxe importantes consequências.

Como bem explica Sergio Cavalieri Filho<sup>75</sup>, “funcionário”, em seu sentido técnico, seria apenas aquele cidadão que ocupasse cargo público sujeito ao regime estatutário. Por esse motivo, mesmo antes da nova redação já se defendia uma interpretação ampla do termo, de modo a abarcar todos que realizassem algum serviço público, quer em caráter permanente, quer em caráter transitório.

---

<sup>73</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 28 mai 2012.

<sup>74</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Op. cit., p. 178.

<sup>75</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 236.

Cavaliere<sup>76</sup> explica, ainda, que existirá a responsabilidade civil do Estado ainda que o ato danoso seja praticado por funcionário de fato ou temporário, não importando a forma de sua investidura.

Hely Lopes Meirelles<sup>77</sup>, por sua vez, afirma que é indiferente para a vítima “o título pelo qual o causador direto do dano esteja vinculado à Administração; o necessário é que se encontre a serviço do Poder Público, embora atue fora ou além de sua competência administrativa”.

Significa dizer que a palavra “agente” empregada em nosso texto constitucional possui alcance muito mais amplo, responsabilizando objetivamente o Estado por ato de qualquer pessoa que atue em seu nome, manifestando sua vontade. Helena Elias Pinto<sup>78</sup> engloba em tal rol inclusive os mesários convocados pela Justiça Eleitoral, os estagiários e os agentes voluntários.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

“na noção de agentes estão incluídas todas aquelas pessoas cuja vontade seja imputada ao Estado, sejam elas dos mais elevados níveis hierárquicos e tenham amplo poder decisório, sejam elas os trabalhadores mais humildes da Administração, no exercício das funções por ela atribuídas”<sup>79</sup>.

Vale notar que, não obstante as lições da doutrina, a jurisprudência não é pacífica com relação à abrangência do termo “agente”<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 236.

<sup>77</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op cit., p. 559.

<sup>78</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 88

<sup>79</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 510.

<sup>80</sup> O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, afastou a responsabilidade do Estado por ato praticado por uma estagiária do Ministério Público, contrariando o ensinamento de Helena Elias Pinto. Nesse sentido, confira-se: “Apelação cível. Responsabilidade civil. Estagiária do Ministério Público que retirou processo que tramitava em segredo de justiça das dependências da Promotoria, sem autorização, para utilizá-lo em processo em curso no Juizado Especial Cível, em que servia como testemunha da parte contrária à autora, na tentativa de desabonar sua conduta. Dano moral indenizável. **Configurada a excludente de responsabilidade do Estado do Rio Grande do Sul por tratar-se de fato de terceiro. Dever de indenizar exclusivo da estagiária.** (...)” (TJRS, Apelação. Cível n. 70047096359, Rel. Desembargador Ney Wiedemann Neto, Rio Grande do Sul, 12 abr. 2012. – grifou-se)

Ressalte-se, ainda, que o abuso no exercício das funções não afasta a responsabilidade estatal, mas sim a agrava, tendo em vista que gera presunção de má escolha do agente público para aquela determinada missão<sup>81</sup>.

### 3.9.2. Vocábulo “nessa qualidade”

A Constituição determina que o Estado responde objetivamente pelos danos decorrentes de atos praticados por seus agentes, *nessa qualidade*. Cumpre determinar, assim, o alcance de tal expressão.

Guilherme Couto de Castro ensina que “o necessário é que o evento tenha ocorrido, ou sido possível, graças ao feixe de atribuições do agente, ainda que utilizado em desvio”.<sup>82</sup> Não importa, portanto, que o agente tenha extrapolado sua competência ou que tenha atuado fora do seu horário de expediente<sup>83</sup>.

<sup>81</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 559.

<sup>82</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. Op. cit. p., 56.

<sup>83</sup> Confirmando tal entendimento, confira-se ementa de julgado recente do Supremo Tribunal Federal: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ASSALTO PRATICADO POR POLICIAL FARDADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CARREADO AOS AUTOS. SÚMULA 279/STF. 1. **O Estado responde objetivamente pelos danos causados por seus agente, ainda que fora do horário de expediente.** Nesse sentido: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. Responsabilidade civil do estado. C.F., art. 37, § 6º.279C.F.37§ 6º.I. - **Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da C.F., não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público.**37§ 6º.C.F.II. - R.E. não conhecido (RE 160401, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, Dj 04-06-1999). 2. A súmula 279/STF dispõe verbis: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. 3. É que o recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (STF, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 644395/GO, Rel. Ministro Luiz Fux, Brasília, 04 out. 2011 – grifou-se)

Nossos tribunais admitem, inclusive, a responsabilização do Estado por homicídio cometido por policial militar, ainda que de folga e não fardado<sup>84</sup>.

Vale destacar que, segundo Odete Medauar<sup>85</sup>, o Estado responde ainda que o agente tenha tido conduta abusiva ou excessiva, extrapolando os limites dos padrões vigentes.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>86</sup>, por outro lado, defende que o agente, ao causar o dano, deve estar agindo no exercício de suas funções. Afirma a autora que não basta a condição de agente público para a configuração da responsabilidade civil do Estado, entendimento, contudo, não adotado pelo Supremo Tribunal Federal<sup>87</sup>.

Dessa forma, e segundo entendimento da nossa jurisprudência, o fundamental não é que o agente pratique o ato durante o seu expediente. Exige-se, na verdade, que o cargo por ele ocupado tenha possibilitado a

---

<sup>84</sup> Nesse sentido, confira-se: “RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO. DANOS MORAIS E MATERIAIS - HOMICÍDIO PRATICADO POR POLICIAL MILITAR. Processo extinto porque o policial não se encontrava fardado ou em serviço. INADMISSIBILIDADE: O Homicídio foi praticado por preposto da ré, policial militar, que se utilizou de arma da corporação, mesmo estando de folga e sem farda - Preliminar afastada - Sentença reformada com análise do mérito. RESPONSABILIDADE CIVIL - INDENIZAÇÃO - DANO MORAIS E MATERIAIS - Policial Militar - Homicídio do Companheiro e pai das autoras - Utilização de arma da corporação - Condenação da Ré - 500 salários mínimos e pensão vitalícia. ADMISSIBILIDADE: **Mesmo estando à paisana, o autor do homicídio utilizou-se de arma da corporação que deveria ter sido devolvida antes de sua folga, sendo patente a ausência de controle quanto à devolução da arma pelo policial militar**, que já apresentava antecedentes de agressividade e teve contra si abertura de mais de um inquérito, por motivo de lesões corporais - Nexo de Causalidade demonstrado entre o deficiente controle de entrega e recolhimento das armas da corporação e o homicídio cometido pelo militar, que mesmo com antecedentes de natureza psíquica era mantido em serviço armado com possibilidade de portar indevidamente a arma fora do serviço - Procedência parcial da ação, diante da redução do "quantum" indenizatório para o valor de cinquenta mil reais (dano moral) e pensão de 1/3 sobre o salário mínimo, para cada uma das autoras. RECURSO DAS AUTORAS PARCIALMENTE PROVIDO”.

(TJSP, Apel. Cível n. 9278205-28.2008.8.26.0000, Rel. Desembargador Israel Góes dos Anjos, São Paulo, 17 jan. 2011 – grifou-se). Como pode ser visto, a responsabilização em tal caso se deveu ao fato de o crime ter sido praticado com arma da corporação, de fácil acesso ao agente por conta de seu feixe de atribuições.

<sup>85</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 434

<sup>86</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 650.

<sup>87</sup> STF, Recurso Extraordinário. n. 160.401/SP, Rel. Ministro Carlos Velloso, Brasília, 20 abr. 1999 – “O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da C.F., não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público”

prática da conduta danosa. Em outras palavras, deve existir uma relação entre o fato que gerou o dano e a atividade exercida pelo agente público.

### 3.9.3. Vocábulo “terceiros”

O parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal responsabiliza o Estado por danos que seus agentes causem a terceiros. Resta saber, no entanto, se o termo “terceiros” alcança usuários ou não usuários de determinado serviço público.

Para Sergio Cavalieri Filho<sup>88</sup>, terceiro é alguém estranho à Administração Pública, que não tenha com ela qualquer vínculo jurídico preexistente. Tratar-se-ia, portanto, de responsabilidade extracontratual.

Cabe notar que Guilherme Couto de Castro<sup>89</sup> segue o entendimento citado, afirmando que se o dano for causado a um contratante, a responsabilidade deve ser apurada com base nas regras contratuais, e não no risco administrativo.

Compartilhando da mesma opinião, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>90</sup> critica entendimento do Supremo Tribunal Federal manifestado em voto do Ministro Carlos Velloso no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 262.651/SP e 302.622/MG.

Em tal ocasião, afirmou-se que a responsabilidade do Estado apenas seria objetiva se o dano fosse causado a usuário do serviço público, sendo subjetiva se fosse causado a terceiro<sup>91</sup>.

---

<sup>88</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 239.

<sup>89</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. Op. cit., p. 57.

<sup>90</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanellai. Op. cit., p. 650.

<sup>91</sup> Os casos foram julgados pela Segunda Turma do STF no dia 16 de novembro de 2005 e possuem ambos a seguinte ementa: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. C.F., art. 37, § 6º. I. - **A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado**

Contudo, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.874/MS, realizado em 26 de agosto de 2009 sob Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, o STF modificou sua posição, passando a entender que a responsabilidade do Estado é objetiva com relação aos usuários e aos não usuários do serviço público. Exige, portanto, apenas a comprovação do nexo causal entre o ato administrativo e o dano sofrido.

Percebe-se, assim, que em tal julgamento o Supremo Tribunal Federal adotou posição mais protetiva da vítima, ampliando o campo de incidência da responsabilidade civil do Estado. Foi além, inclusive, do previsto pela doutrina, na medida em que determinou que haverá o dever de ressarcir os danos sofridos não apenas por aqueles que não tenham relação preexistente com a Administração Pública, mas também pelos usuários do serviço<sup>92</sup>.

Helena Elias Pinto<sup>93</sup> concorda com tal entendimento, defendendo a possibilidade de que uma vítima que tenha vínculo contratual com o Estado invoque o preceito constitucional que trata da sua responsabilidade extracontratual.

É que para a autora é a natureza do direito subjetivo violado que caracteriza uma relação como contratual ou extracontratual, aquela quando se tratar de direito relativo e esta quando for direito absoluto. Assim, constatando-se a violação de um direito absoluto, surgiria para o Estado a obrigação de indenizar a vítima, ainda que esta seja usuária do serviço público.

---

**prestadoras de serviço público é objetiva relativamente aos usuários do serviço, não se estendendo a pessoas outras que não ostentem a condição de usuário.** Exegese do art. 37, § 6º, da C.F. II. - R.E. conhecido e provido.” (grifou-se)

<sup>92</sup> Tal posição foi confirmada em julgado recente do STF – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 779.629/MG, Rel. Ministro Ayres Britto, Brasília, 17 mai. 2011

<sup>93</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 93.

Helena Elias Pinto<sup>94</sup> afirma, ainda, que a doutrina majoritária interpreta o termo “terceiro” no sentido mais amplo possível, e frisa que os únicos casos de restrição são para excluir o usuário. Por esse motivo, critica fortemente a antiga posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Esse posicionamento hoje já superado foi alvo de críticas também de Sergio Cavalieri Filho, o qual, ao comentar o julgamento do Recurso Extraordinário n. 262.651/SP, que determinava a responsabilização objetiva do Estado apenas para usuários, afirmou que “o entendimento que prevaleceu contraria a jurisprudência cristalizada em todos os Tribunais ao longo de quase duas décadas de vigência da Constituição”<sup>95</sup>.

Tal questão, no entanto, já se encontra pacificada, sendo de aceitação geral que o Estado deve responder de modo objetivo pelos danos causados por seus agentes a terceiros não usuários dos serviços públicos. Ponto controvertido é apenas com relação aos prejuízos sofridos pelos usuários, já tendo o Supremo Tribunal Federal decidido no sentido de aplicação do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal também a esse grupo.

#### **3.9.4. Pessoas Jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviço público: uma inovação da CF/88**

A Constituição Federal de 1988 inovou ao trazer em seu artigo 37, parágrafo 6º, previsão a respeito das pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviço público, estendendo para estas a responsabilidade objetiva.

Até então, os entes integrantes da Administração Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais de direito público ou privado) e os concessionários, permissionários

---

<sup>94</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 96 e 98.

<sup>95</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 245.

e autorizatários de serviço público não estavam sujeitos a tal forma de responsabilização.

Contudo, mesmo antes da consagração expressa no texto constitucional, a doutrina já se manifestava no sentido de ampliar a incidência da responsabilidade objetiva para alcançá-los, sob o fundamento de que aqueles que têm o bônus devem igualmente suportar os ônus.

No entendimento de Sergio Cavalieri Filho:

“Em outras palavras, a finalidade da norma constitucional foi estender aos prestadores de serviços públicos a mesma responsabilidade que tem a Administração Pública quando os presta diretamente. Quem tem os bônus deve suportar os ônus. Aquele que participa da Administração Pública, que presta serviços públicos, usufruindo os benefícios dessa atividade, deve suportar seus riscos, deve responder em igualdade de condição com o Estado, em nome de quem atua”<sup>96</sup>.

Ponto fundamental é o relativo às empresas públicas e sociedades de economia mista e à função por elas exercida. Explica-se. Cumpre verificar se tais entes exercem atividade econômica ou se prestam serviços públicos, tendo em vista que apenas neste último caso estarão sujeitos ao regime disposto no parágrafo 6º do artigo 37 da nossa Constituição.

Ademais, também respondem objetivamente as pessoas jurídicas de Direito Privado que, mediante delegação do Estado, prestem serviço público.

Questão controvertida na doutrina e que merece destaque diz respeito à natureza da responsabilidade do Estado na presente hipótese, se solidária ou subsidiária.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar da incidência da responsabilidade estatal nesta situação, afirma que “se a atividade lesiva só foi possível porque o Estado lhe colocou em mãos o desempenho da

---

<sup>96</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 245.

atividade exclusivamente pública geradora do dano”<sup>97</sup> não faria sentido que não respondesse subsidiariamente pelos prejuízos causados.

Na mesma linha, Cavalieri<sup>98</sup> afirma que o Estado deve responder apenas na hipótese de exaurimento dos recursos da entidade prestadora de serviços públicos.

Defende tal posição com base em três fundamentos, a saber: (i) o objetivo do texto constitucional foi estender às pessoas jurídicas de direito privado exatamente o mesmo regime das pessoas jurídicas de direito público, atendendo às reivindicações já existentes na doutrina; (ii) tais entidades possuem personalidade e patrimônio próprios, tendo plenas condições de responder por suas obrigações; e, finalmente, (iii) não há que se falar em solidariedade uma vez que esta pode apenas resultar de contrato ou lei, inexistindo qualquer previsão legal nesse sentido.<sup>99</sup>

Gustavo Tepedino<sup>100</sup>, por outro lado, defende que a responsabilidade é solidária, sustentando que a prestação de serviços configura uma relação de consumo, motivo pelo qual atrairia a regra presente no Código de Defesa do Consumidor que estabelece a solidariedade de todos os fornecedores. Dessa forma, a simples delegação não seria suficiente para afastar uma responsabilidade que seria originariamente do Poder Público.

Já Helena Elias Pinto<sup>101</sup> entende que o que existem são obrigações distintas, e não solidariedade. Assim, o delegatário teria o dever de prestar o serviço público sem causar danos, e o Estado o de bem exercer o seu papel de garantidor dos direitos fundamentais.

Cumprе destacar, enfim, que, em que pese a tendência da responsabilidade civil contemporânea de voltar as atenções à vítima do

---

<sup>97</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 868.

<sup>98</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 245.

<sup>99</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 245.

<sup>100</sup> TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. 4ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 227

<sup>101</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 112.

dano, e não ao seu agente causador, aceitar a responsabilidade solidária nessa hipótese significaria tornar o Estado uma espécie de segurador universal<sup>102</sup>.

Uma vez que a prestação do serviço já foi delegada à entidade privada, com todos os benefícios que disso decorrem, não seria razoável obrigar o Estado a responder em posição semelhante à da entidade. Ademais, caso esta não possa garantir o pleno ressarcimento dos prejuízos, tem lugar a responsabilidade subsidiária do Estado, de modo que a vítima não ficará, em hipótese alguma, desamparada.

### **3.9.5. A duplicidade de relações jurídicas. (Im)possibilidade de denúncia à lide.**

O parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição Federal estabelece duas relações de responsabilidade, quais sejam, a do Estado em relação à vítima e a do agente causador do dano perante a Administração Pública.

A primeira é objetiva e tem como fundamento o nexo causal. Significa dizer que, uma vez comprovado que o dano decorreu da conduta praticada pelo agente, nasce para o Estado o dever de reparar os prejuízos sofridos.

Já a segunda, subjetiva, depende da comprovação de que o agente atuou com dolo ou culpa. Trata-se, portanto, de responsabilidade perante a Administração Pública pelos danos por ela ressarcidos.

O dispositivo constitucional prevê, nessa hipótese, o direito de regresso para o Estado, desde que comprovada a culpa ou o dolo do responsável pelo dano. Diante de tal previsão, Lúcia Valle Figueiredo apresenta as seguintes indagações:

---

<sup>102</sup> Expressão utilizada por Sergio Cavalieri Filho (Op. cit., p. 253) e José dos Santos Carvalho Filho (Op. cit., p. 521)

“a) É a ação regressiva dever do Estado? b) Deverá ser denunciado à lide o funcionário, nos termos do art. 70, inciso III, do Código de Processo Civil? c) Se for acionado o funcionário, independentemente do Estado, poderá este alegar ilegitimidade de parte?”<sup>103</sup>.

Com relação à primeira pergunta, a autora responde afirmativamente, anunciando ser a ação regressiva dever indisponível do Estado. Já com relação à denúncia da lide, seu entendimento é contrário.

Lúcia Valle Figueiredo entende que não é possível a instauração de outra lide (Estado e funcionário) no bojo da lide já existente entre vítima do dano e Administração Pública, uma vez que isto traria prejuízos ao lesado.<sup>104</sup>

Ademais, defende que o inciso III do artigo 70 do Código de Processo Civil se refere ao garante, não incluindo o agente, o qual ainda teria sua responsabilidade apurada.<sup>105</sup>

Yussef Said Cahali<sup>106</sup>, por outro lado, diferencia duas situações, quais sejam: ação proposta pela vítima contra o Estado sem individualizar o agente causador do dano e ação deduzida com fundamento em ato culposo ou doloso de determinado funcionário específico.

No primeiro caso, entende não ser possível a denúncia, já que equivaleria a trazer à lide fundamento não invocado pelo autor. Já na segunda hipótese, seu entendimento é o oposto, defendendo a possibilidade de que seja denunciado à lide o agente diretamente responsável pelo pagamento da indenização.

Cabe notar que Yussef Said Cahali<sup>107</sup> admite, ainda, a propositura da ação contra o agente e a pessoa jurídica em litisconsórcio facultativo, bem

---

<sup>103</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 289.

<sup>104</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 290.

<sup>105</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 290.

<sup>106</sup> CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 186.

<sup>107</sup> CAHALI, Yussef Said. Op. cit., p. 186.

como o ajuizamento apenas contra o funcionário, uma vez que a intenção do dispositivo seria garantir a proteção mais ampla ao lesado.

Odete Medauar<sup>108</sup>, por sua vez, apresenta alguns argumentos favoráveis à denunciação, a saber, a economia processual, o alcance amplo do dispositivo do Código de Processo Civil, o qual abrangeria todos os casos de ação regressiva, e o fato de que negar a denunciação equivaleria a cercear um direito da Administração Pública.

Afirma a autora, contudo, que a jurisprudência parece se inclinar mais a negar tal possibilidade, com base no argumento de inclusão indevida de novo fundamento na demanda.

Percebe-se, assim, que a doutrina diverge com relação a tal questionamento, sendo mais razoável a posição que não reconhece a possibilidade de denunciação da lide, uma vez que o objetivo do artigo 37, parágrafo 6º foi garantir proteção ampla e efetiva à vítima. Assim, não devem ser incluídas no processo questões que possam torná-lo mais demorado e gravoso ao lesado.

Demais disso, o Estado continua tendo a possibilidade de ajuizar contra o agente causador do dano ação regressiva, apenas não o podendo fazer no bojo da lide já existente com o administrado. Incabível, portanto, o argumento segundo o qual a Administração teria direito seu cerceado.

Por fim, responde Lúcia Valle Figueiredo<sup>109</sup> à terceira indagação afirmando que se o funcionário for acionado, apenas não poderá alegar ilegitimidade se a ação for proposta com fundamento em sua conduta culposa ou dolosa. Caso contrário, ou seja, se a ação visar a comprovação apenas do nexo de causalidade entre o dano e o ato, poderá o agente alegar

---

<sup>108</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 435 e 436.

<sup>109</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 290.

ser parte ilegítima para compor o pólo passivo da demanda. Aproxima-se, nesse ponto, do entendimento acima exposto de Yussef Said Cahali.

### **3.10. Código Civil de 2002**

O artigo 43 do nosso Código Civil atual reproduziu parcialmente o disposto na Constituição Federal de 1988, apenas não fazendo referência às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Tal ausência levou Maria Sylvia Zanella Di Pietro a afirmar que nosso Código Civil está de certa forma “atrasado em relação à norma constitucional”.<sup>110</sup>

A redação de tal artigo em muito difere de seu correspondente no diploma civil anterior, tendo em vista que não mais exige a prova de que o agente causador do dano procedeu de modo contrário ao direito ou faltou a dever prescrito em lei para a configuração da responsabilidade estatal. É inquestionável, portanto, que o Código Civil de 2002 adotou a teoria da responsabilidade objetiva, em conformidade com nossa Carta Magna.

---

<sup>110</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 649.

## **4. Excludentes ou Atenuantes do Dever de Indenizar**

Como já explicitado, nossa Constituição adotou a teoria do risco administrativo, e não a do risco integral, sendo, portanto, admissíveis causas capazes de atenuar ou excluir o dever de indenizar.

Desse modo, cumpre verificar no caso concreto se houve a interferência de algum fato no nexos causal existente entre o dano e a conduta do agente público. Em caso positivo, o dever de indenizar restará afastado ou mitigado, a depender da situação.

Confirmam-se, a seguir, as causas excludentes ou atenuantes da responsabilidade civil do Estado.

### **4.1. Participação da vítima**

Havendo participação da vítima, há que se distinguir se a hipótese é de culpa exclusiva ou culpa concorrente. No primeiro caso, o Estado não tem responsabilidade, por não restar configurado o nexos causal entre o dano e a conduta de seu agente. Já no segundo, a responsabilidade é atenuada, devendo ser reduzida proporcionalmente à extensão de sua participação para a ocorrência do resultado danoso.

Como ensina José dos Santos Carvalho Filho<sup>111</sup>, trata-se de aplicação do sistema de compensação das culpas no direito privado. Vale lembrar, nesse tocante, a redação do artigo 945 do Código Civil, o qual dispõe que:

“Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.”

Assim, deve ser verificado no caso concreto se a vítima agiu de modo razoável e cuidadoso ou se foi negligente, imprudente ou imperita,

---

<sup>111</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 513.

dando causa – de modo concorrente ou exclusivo – à obtenção do resultado danoso.

Confira-se, a título de exemplo, julgado recente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. MORTE POR ASFIXIA DECORRENTE DE AFOGAMENTO EM LAGO LOCALIZADO EM PARQUE MUNICIPAL. **VÍTIMA QUE IGNOROU O ALERTA DOS COLEGAS ACERCA DO PERIGO. IMPRUDÊNCIA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA NO ACIDENTE QUE EXCLUI A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO.** RECURSO DESPROVIDO. "A culpa exclusiva da vítima é causa de exclusão do próprio nexos causal, porque o agente, aparente causador direto do dano, é mero instrumento do acidente (...)" (Sergio Cavalieri Filho, Programa de Responsabilidade Civil. 5ª edição, Malheiros, 2004, p. 82)”.  
(TJPR, Apelação Cível n. 841.837-9, Rel. Desembargador Lauro Laertes de Oliveira, Paraná, 13 mar. 2012 – grifou-se)

O mesmo Tribunal já teve oportunidade de julgar caso em que restou configurada a culpa concorrente da vítima, ocasião na qual manifestou o seguinte entendimento:

“APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ATROPELAMENTO EM VIA FÉRREA. **CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. CONCORRÊNCIA DE CULPAS. RECONHECIMENTO. REDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS EM FACE DA CULPA CONCORRENTE.** RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A responsabilidade da concessionária de transporte ferroviário é objetiva, mas pode ser mitigada em caso de culpa concorrente da vítima. 2. É de se reconhecer a culpa concorrente quando a vítima descuidou-se ao transpor a linha férrea, não tomando as cautelas comezinhas para este fim. 3. **Reconhecida a culpa concorrente deve ser reduzido o valor da indenização a título de danos morais, respeitando-se a respectiva proporcionalidade.** RECURSO ADESIVO. PRETENSÃO DE MAJORAÇÃO DOS DANOS MORAIS. VALOR JÁ REDUZIDO EM FACE DO PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO. RECONHECIMENTO DA CONCORRÊNCIA DE CULPAS. ATITUDE TEMERÁRIA DA VÍTIMA QUE CRUZA LINHA FÉRREA SEM AS DEVIDAS CAUTELAS. VALOR DOS DANOS MORAIS QUE RESPEITA OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, E PROPORCIONALIDADE, ALÉM DA ANÁLISE DE GRAU DE CULPA DE PARTE A PARTE. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO”.

(TJPR, Apelação Cível n. 630.438-5, Rel. Desembargador Marco Antonio Antoniassi, Paraná, 02 jun. 2011 – grifou-se)

Conforme se verifica, não há que se falar em responsabilidade do Estado fundada na teoria do risco integral, uma vez que seu dever de indenizar será afastado ou mitigado sempre que a vítima tiver participação no fato que conduziu à ocorrência do dano.

#### **4.2. Fato de terceiro**

Do mesmo modo, a responsabilidade da Administração Pública será afastada sempre que o dano for provocado exclusivamente por terceiro, uma vez que o Estado responde apenas pelos prejuízos causados por seus próprios agentes.

É o caso, por exemplo, de assaltos em vias públicas, saques em estabelecimentos comerciais e atos de multidões que destroem bens particulares. Responsabilizar o Estado por tais acontecimentos seria considerá-lo um segurador universal, o que evidentemente não é razoável.

Urge ressaltar que fundamento básico da responsabilidade civil do Estado é a “socialização dos prejuízos”<sup>112</sup>. Seria injusto que os danos sofridos por alguns não fossem por todos repartidos, já que os benefícios que advêm das atividades estatais são experimentados pela inteireza da coletividade. Assim, é essa mesma coletividade, através do erário, que ressarcir a vítima pelos prejuízos causados.

Dessa forma, fazer com que o Estado responda por atos de terceiros, estranhos às suas atividades, seria, em última análise, obrigar o conjunto de administrados a ressarcir tais atos. Absurda, portanto, tal hipótese, de modo que deve ser afastada a responsabilidade estatal nesses casos.

Cumprido notar que apenas quando for verificada a existência de omissão culposa do Estado é que este será chamado a responder.

---

<sup>112</sup> Expressão utilizada por Guilherme Couto de Castro (Op. cit., p. 62)

### 4.3. Caso fortuito e força maior

Inicialmente, é importante fazermos uma ressalva a respeito da definição de tais expressões, tendo em vista a existência de significativas divergências nesse ponto. Destaque-se que o Código Civil de 2002 não faz qualquer distinção entre os dois institutos, afirmando em seu artigo 393 que:

“Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.  
Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.”

A doutrina, por outro lado, não é unânime em tal entendimento. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por exemplo, considera força maior o “acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio”<sup>113</sup>, não sendo, portanto, imputável à Administração Pública. Já o caso fortuito se verificaria quando o dano fosse decorrência de ato humano ou de falha da Administração, exemplificando a autora com o rompimento de um cabo elétrico<sup>114</sup>.

Defende, assim, que apenas a força maior exclui a responsabilidade civil do Estado, uma vez que rompe o nexo causal entre a conduta do agente e o dano sofrido pela vítima.

Lúcia Valle Figueiredo<sup>115</sup>, Odete Medauar<sup>116</sup>, Helena Elias Pinto<sup>117</sup> e Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>118</sup> concordam com tal entendimento, afastando o dever de indenizar apenas em hipóteses de força maior, nunca de caso fortuito.

---

<sup>113</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 652.

<sup>114</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 652.

<sup>115</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 436.

<sup>116</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 436.

<sup>117</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 142 a 145.

<sup>118</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 883.

Rui Stoco, por sua vez, apesar de concordar que abstratamente os institutos se diferenciam, prefere admitir que na prática ambos os termos conduzem a um único efeito, qual seja, a isenção da responsabilidade<sup>119</sup>.

Da mesma forma, Sergio Cavalieri Filho<sup>120</sup> e Guilherme Couto de Castro<sup>121</sup> falam de um modo genérico em “fenômenos da natureza”, não especificando se a referência feita é a caso fortuito, força maior ou a ambos.

Entendimento semelhante é o de José dos Santos Carvalho Filho, para quem “o melhor é agrupar a força maior e o caso fortuito como fatos imprevisíveis, também chamados de *acaso*, porque são idênticos os seus efeitos”<sup>122</sup>.

No mesmo sentido, Marcelo Junqueira Calixto afirma que nosso Código Civil “*equipara* as duas figuras quanto ao *efeito* que produzem, sendo este a isenção de responsabilidade do devedor pelo dano verificado”<sup>123</sup>.

O autor destaca, ainda, que para que possamos falar em força maior e caso fortuito devem estar presentes seus dois elementos, quais sejam, a *necessariedade* e a *inevitabilidade*<sup>124</sup>. E explica:

“A *necessariedade* residiria na exigência de que o dano seja o efeito necessário de determinada causa, sendo esta fortuita ou de força maior. Em outras palavras, deve existir uma relação de causa e efeito entre o evento fortuito ou de força maior e a produção do dano. A *inevitabilidade*, por sua vez, comprova-se pelo fato de que a diligência humana não é capaz de evitar a ocorrência dos danos ou não é capaz de impedir a produção de certos efeitos”<sup>125</sup>.

Helena Elias Pinto, por seu turno, esclarece que a doutrina moderna não tem dado tanta importância a essa distinção entre caso fortuito e força

---

<sup>119</sup> STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 8ª ed.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 212.

<sup>120</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 252 e 253.

<sup>121</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. Op. cit., p. 60 e 61.

<sup>122</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 515.

<sup>123</sup> CALIXTO, Marcelo Junqueira. *A culpa na responsabilidade civil: estrutura e função*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 247.

<sup>124</sup> CALIXTO, Marcelo Junqueira. Op. cit., p. 249.

<sup>125</sup> CALIXTO, Marcelo Junqueira. Op. cit., p. 249.

maior, “expressão em relação às quais há uma tendência de utilização como sinônimas”<sup>126</sup>.

Segundo a autora, as atenções têm se voltado hoje à diferenciação entre fortuito interno (evento que se enquadra no desdobramento causal da atividade exercida) e fortuito externo (acontecimento estranho à atividade)<sup>127</sup>. Nesses termos, apenas o último teria o condão de afastar a responsabilidade. É o que também ensina Anderson Schreiber:

“Por consistir em risco ligado à atividade do sujeito responsável, o fortuito interno tem sido considerado insuficiente para o afastamento da relação de causalidade entre a atividade desenvolvida e o dano, mesmo quando imprevisível e irresistível. Em outros termos: aos tradicionais requisitos da imprevisibilidade e irresistibilidade do caso fortuito, tem-se acrescentado esta terceira exigência – a externalidade ou externidade do caso fortuito, sem a qual se conserva a responsabilidade”<sup>128</sup>.

Mais razoável é a posição que não diferencia os institutos do caso fortuito e da força maior, excluindo a responsabilidade do Estado em ambas as situações, desde que verificada a existência de seus elementos.

Dessa forma, sempre que o dano experimentado pela vítima decorrer exclusivamente de um fato imprevisível e inevitável, afasta-se o dever de indenizar, tendo em vista que nosso ordenamento não adotou a teoria do risco integral, mas sim a do risco administrativo. Assim, não é possível responsabilizar o Estado por danos que não tenham qualquer relação com os atos de seus agentes, tendo em vista que não foi esta a vontade do legislador constituinte.

Por fim, urge destacar que, assim como no fato de terceiro, devemos aqui verificar se houve no caso concreto omissão estatal e se os agentes públicos agiram de forma culposa, permanecendo inertes quando tinham o

---

<sup>126</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 144.

<sup>127</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 144.

<sup>128</sup> SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 66 e 67

dever e a possibilidade de agir. Apenas a partir de tal análise poderemos falar na configuração ou não do dever de indenizar.

#### **4.4. Outras causas excludentes e atenuantes**

Helena Elias Pinto fala, ainda, em três outras causas que podem excluir ou mitigar a responsabilidade civil do Estado, quais sejam, legítima defesa (em relação a quem é o autor da agressão injusta), consentimento do lesado (com relação aos bens disponíveis) e ausência de antijuridicidade do dano<sup>129</sup>.

Com relação à primeira, afirma que uma análise a respeito do nexo causal mostra que foi o próprio lesado quem provocou o fato danoso, motivo pelo qual sequer surge para o Estado o dever de indenizar.

Já com relação ao segundo caso, a autora ilustra com o exemplo de um lixeiro trabalhando para o município que destrói determinado bem disponível com a autorização do proprietário. Nessa hipótese, o Estado não tem qualquer responsabilidade, ainda que o dono venha a se arrepender posteriormente.

Por fim, sobre a terceira causa, Helena Elias Pinto afirma que não há que se falar em dever de indenizar se o prejuízo não corresponde a uma lesão a interesse juridicamente protegido, exemplificando tal situação com o dano a uma plantação de plantas psicotrópicas.

---

<sup>129</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 147 a 149.

## **5. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão. Correntes doutrinárias**

A doutrina diverge quanto à aplicação do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal aos casos de omissão do Poder Público, bem como a respeito da incidência da teoria da responsabilidade objetiva em tais hipóteses. Passemos, assim, à análise das correntes existentes.

### **5.1. Corrente subjetivista**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>130</sup> defende a adoção da responsabilidade subjetiva nos casos de omissão. Ressalta que não há, contudo, necessidade de individualização do agente culpado pela omissão, devendo ser aplicada a teoria da culpa anônima. Para essa teoria, o Estado terá o dever de indenizar sempre que restar provado que o serviço não funcionou quando deveria funcionar, que funcionou atrasado ou funcionou mal.

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

Explica, assim, que deve ser aplicado o princípio da reserva do possível, o qual, segundo Di Pietro, representa uma aplicação do princípio da razoabilidade. Nesse sentido, deve-se verificar o que seria razoável exigir do Estado para que o dano fosse impedido.

Nas palavras da autora:

“Por outras palavras, enquanto no caso de atos comissivos a responsabilidade incide nas hipóteses de atos lícitos ou ilícitos, a omissão tem que ser ilícita para acarretar a responsabilidade do Estado. Por essa razão, acolhemos a lição

---

<sup>130</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 654 a 657.

daqueles que aceitam a tese da responsabilidade subjetiva nos casos de omissão do Poder Público. Com Celso Antônio Bandeira de Mello (2008:996), entendemos que, nessa hipótese, existe uma presunção de culpa do Poder Público. O lesado não precisa fazer a prova de que existiu a culpa ou o dolo. Ao Estado é que cabe demonstrar que agiu com diligência, que utilizou os meios adequados e disponíveis e que, se não agiu, é porque a sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir; se fizer essa demonstração, não incidirá a responsabilidade<sup>131</sup>.

Do trecho acima colacionado depreende-se, ainda, que, conforme ensinam Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>132</sup>, vigora nas hipóteses de responsabilidade subjetiva uma presunção de culpa do Poder Público.

Assim, além de não ser necessário à vítima individualizar o agente causador do dano, cabe ao Estado afastar a sua responsabilidade demonstrando que atuou de forma diligente, utilizando os meios necessários e agindo de forma compatível com o que se seria razoável exigir. Caso não consiga fazê-lo, incidirá na hipótese o dever de indenizar.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>133</sup> também defende a incidência da teoria subjetiva nos casos de responsabilidade civil do Estado por omissão, exigindo a comprovação da culpa para que nasça a responsabilidade. Ensina, desse modo, que a culpa resta configurada quando o Estado viola o dever jurídico de impedir a ocorrência do dano.

Outra defensora da incidência da responsabilidade subjetiva nos casos de omissão do Poder Público é Lúcia Valle Figueiredo<sup>134</sup>, a qual afirma que, em havendo conduta omissiva de agente público, deve-se perquirir a respeito da existência do dever de agir naquela situação. Afirma, ainda, que “não há como provar a omissão do Estado sem antes provar que houve *faute du service*”.

---

<sup>131</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 655 e 656.

<sup>132</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 874.

<sup>133</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 518.

<sup>134</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Op. cit., p. 281.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>135</sup>, no mesmo sentido, explica que se o Estado não agiu, não pode ser responsabilizado pela ocorrência do dano, exceto se tivesse o dever de impedi-lo. Em suas palavras, “só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo”<sup>136</sup>.

O autor destaca que, ao contrário do que ocorre na responsabilidade civil por atos comissivos, aqui é necessário que o Estado tenha incorrido em ilicitude, por não ter impedido o dano ou por tê-lo feito de modo insuficiente, adotando “comportamento inferior ao padrão legal exigível”<sup>137</sup>.

### 5.1.1. Culpa presumida

Defensor de tal corrente é Marçal Justen Filho<sup>138</sup>, o qual afirma que deve existir um regime único de responsabilidade civil do Estado para o caso de atos comissivos e omissivos, qual seja, o da culpa presumida.

Helena Elias Pinto<sup>139</sup>, no entanto, ao comentar tal teoria, elucida que ela não resolve o impasse de interpretação do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, além de ser um retrocesso com relação ao sistema da responsabilidade objetiva.

### 5.2. Corrente objetivista

A corrente objetivista foi adotada pela primeira vez no Supremo Tribunal Federal no ano de 1992, em julgamento do Recurso Extraordinário n. 13.076, de relatoria do Ministro Moreira Alves. Nessa ocasião, contudo,

---

<sup>135</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., 872.

<sup>136</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., 872

<sup>137</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., 872.

<sup>138</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 798 e 799

<sup>139</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 167.

o pedido de indenização foi julgado improcedente, motivo pelo qual tal decisão não teve maior relevância<sup>140</sup>.

A primeira condenação do Estado pelo STF por omissão baseada na responsabilidade objetiva foi acontecer tão somente em 1996, com o julgamento do Recurso Extraordinário n. 109.615, do qual foi relator o Ministro Celso de Mello<sup>141</sup>. A partir daí, foram proferidas diversas decisões adotando tal corrente, assim como outras aplicando a teoria subjetivista ou a mista e, ainda, algumas sem explicitar o modelo de responsabilidade adotado<sup>142</sup>.

Na doutrina, um dos principais defensores de tal corrente é Gustavo Tepedino, para o qual “não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte”<sup>143</sup>.

Às críticas no sentido de que isso equivaleria a tornar o Estado um segurador universal, o autor responde afirmando que adotar a teoria objetiva não é o mesmo que adotar a teoria do risco integral, uma vez que aquela admite a incidência das causas excludentes do nexo de causalidade<sup>144</sup>.

Outro argumento trazido pelos partidários da teoria objetivista é o fato de o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal falar apenas em danos causados por agentes estatais, não especificando se tais danos deveriam resultar de conduta comissiva ou omissiva.

---

<sup>140</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 167 e 168.

<sup>141</sup> STF, RE 109.615/RJ, Rel. Ministro Celso de Mello. Brasília. 27 mai. 1996 – “INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL – DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO – PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL – CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO (...)”

<sup>142</sup> PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 168.

<sup>143</sup> TEPEDINO, Gustavo. Op. cit., p. 221.

<sup>144</sup> TEPEDINO, Gustavo. Op. cit., p. 221.

Também defendem tal corrente Yussef Said Cahali<sup>145</sup>, Odete Medauar<sup>146</sup> e Marcelo Junqueira Calixto, o qual, após expor as posições contrárias à sua, esclarece que:

"Certo é que a questão assume imensas proporções nos dias que correm, em especial se forem considerados os inúmeros danos conexos à escalada da violência que se observa nas grandes cidades brasileiras e que a Constituição da República impôs ao Poder Público o dever de debelar. Entretanto, posta a questão em termos exclusivamente jurídicos, acredita-se *não* ser realmente possível afirmar a permanência da *culpa* - mesmo referida ao serviço e não ao agente específico - , como fundamento da responsabilidade do Poder Público.

Em verdade, a leitura atenta do art. 37, §6º da Constituição da República - e também do art. 43 do Código Civil -, impede, efetivamente, que se insista no argumento da 'culpa do serviço' (*faute du service*), a qual parece não encontrar aí o mais leve resquício, salvo, é claro, na referência expressa à *culpa do agente*, só relevante, porém, para que se julgue procedente eventual *ação regressiva* do Poder Público em face deste"<sup>147</sup>.

### 5.3. Corrente mista

Para essa corrente, a depender da situação, incidirá a responsabilidade subjetiva ou a responsabilidade objetiva em casos de condutas omissivas. É que os partidários dessa teoria fazem uma diferenciação entre duas espécies de omissão, quais sejam, genérica e específica.

A omissão genérica se verifica sempre que o Estado não tem o dever individualizado e a possibilidade de impedir a ocorrência de determinado dano. É o caso, por exemplo, de motorista embriagado que atropela e mata pedestre que se encontra na beira da estrada<sup>148</sup>.

Na omissão específica, por outro lado, o Estado deveria e poderia ter obstado o resultado danoso, mas queda-se inerte, e sua inércia é a responsável pela criação de situação propícia para a ocorrência do dano. Seria o caso de esse mesmo motorista ter, minutos antes, sido parado por

<sup>145</sup> CAHALI, Yussef Said. Op. cit., p. 40.

<sup>146</sup> MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 430 e 432.

<sup>147</sup> CALIXTO, Marcelo Junqueira. Op. cit., p. 239 e 240.

<sup>148</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 240.

policiais em uma patrulha rodoviária e por eles liberado para prosseguir viagem<sup>149</sup>.

A corrente mista é defendida por Sergio Cavaliere Filho<sup>150</sup> e Guilherme Couto de Castro<sup>151</sup>, o qual ressalta a existência do dever individualizado de agir na hipótese da omissão específica.

Em outras palavras, para essa corrente, se o Estado não tinha o dever de atuar evitando a concretização de um determinado dano (omissão genérica), apenas poderá ser responsabilizado se restar comprovada a conduta culposa ou dolosa de seu agente (responsabilidade subjetiva). Já se existia para ele a obrigação individualizada de impedir a ocorrência de um prejuízo (omissão específica), responderá ainda que não tenha havido culpa ou dolo, sendo suficiente a prova do dano e do nexo causal (responsabilidade objetiva).

---

<sup>149</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 240.

<sup>150</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Op. cit., p. 239 a 242.

<sup>151</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. Op. cit., p. 60 a 63.

## **6. Comentários sobre as teorias subjetiva, objetiva e mista. Análise de casos concretos.**

Inicialmente, cumpre fazermos uma análise a respeito da adoção da teoria objetiva nos casos de responsabilidade civil por omissão do Estado e das consequências que isso traz.

É razoável o argumento daqueles que defendem a teoria objetiva no sentido de que não cabe ao intérprete fazer uma restrição onde o legislador constituinte não fez, apesar das afirmações contrárias no sentido de que “causar dano” se referiria apenas a ações – e não omissões – dos agentes estatais. Todavia, responsabilizar o Estado objetivamente por atos omissivos em toda e qualquer situação representaria um ônus muito grande.

Urge destacar que, além de responsabilizá-lo pelo ilícito, a ideia básica da responsabilidade civil do Estado é repartir entre toda a coletividade os prejuízos sofridos por um único indivíduo, já que os benefícios das atividades estatais são experimentados por todos. Nesse sentido, o conjunto dos administrados é quem, em última análise, paga o dano individual sofrido por um cidadão.

Tal construção teórica é adequada e coerente sempre que o Estado for o responsável pela ocorrência de um dano por meio da ação de seus agentes ou, ainda, da omissão destes quando tinham o dever e a possibilidade de agir.

Frise-se, ademais, que na hipótese de culpa ou dolo do agente causador do dano, o Estado tem contra ele direito de regresso, de modo que será, ao menos em tese, ressarcido pelo valor despendido com a indenização.

Por outro lado, responsabilizar o Estado de maneira objetiva quando este não tinha o dever específico de impedir a ocorrência de determinado dano amplia muito a sua obrigação de indenizar, o que acaba prejudicando toda a coletividade.

É que o valor que ele pagará a título de indenização ao indivíduo que sofreu o dano cometido não por seus agentes, mas pelo ato de um particular, deixará de ser investido em algum serviço básico e essencial para todos os cidadãos. Demais disso, a quantia será retirada do erário, o qual é composto principalmente por impostos pagos pela coletividade.

Sendo assim, responsabilizar o Estado em tal situação equivaleria a obrigar o conjunto dos administrados a ressarcir um prejuízo ocasionado pela conduta de um particular. Por tais razões, deve ser afastada a incidência da teoria objetiva aos casos de responsabilidade civil do Estado por omissão.

Também não deve ser aceita a distinção entre omissão genérica e omissão específica apresentada pela corrente mista, em especial porque em muitos casos da chamada “omissão específica” não teremos nada além da incidência da responsabilidade subjetiva à situação concreta, ao contrário do que afirmam seus defensores. Explica-se melhor.

Exemplo muito visto na jurisprudência diz respeito ao assalto em via pública, situação que, para essa corrente, ocorre por força de uma omissão genérica do Estado. Assim, em tal hipótese, defende-se que deve ser aplicada a teoria subjetiva, apenas responsabilizando o Estado se algum agente público tiver agido com culpa ou dolo.

Por outro lado, se existia policiamento no local e os agentes policiais nada fizeram para impedir a consumação do dano, os defensores dessa teoria afirmam que houve hipótese de omissão específica, motivo pelo qual deve ser aplicada a responsabilidade objetiva. Nesse sentido foi a decisão

monocrática proferida pela Desembargadora Sirley Abreu Biondi (Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro) no julgamento da Apelação Cível n. 2007.001.35163<sup>152</sup>.

No caso acima mencionado, a tentativa de roubo ocorreu em local “constantemente policiado, por ser conhecido como de ‘desova de cadáveres’”. Ademais, restou comprovado por prova testemunhal que existia policiamento ostensivo na área e que as patrulhas podiam ver o ato criminoso, bem como ouvir os tiros disparados.

O Ministério Público chamou atenção, ainda, para o fato de o local fazer parte da “Operação Percurso Seguro”, o que já demonstraria, por si só, a prática reiterada de assaltos na região. Dessa forma, configurada estaria a omissão específica, motivo pelo qual deveria incidir a responsabilidade objetiva.

Todavia, indaga-se: afirmar que houve omissão específica nesse caso não seria o mesmo que analisar o ocorrido com base nos elementos da responsabilidade subjetiva, constatando a negligência dos agentes públicos presentes no local? Afirmar que houve violação do dever individualizado de agir em tal hipótese não significaria, na verdade, analisar a conduta culposa dos agentes policiais que, tendo o dever e a possibilidade de impedir a consumação do dano, nada fizeram?

---

<sup>152</sup> “AÇÃO ORDINÁRIA INDENIZATÓRIA. Lesões suportadas em virtude de **assalto ocorrido em via pública. Responsabilidade civil do Estado que somente se configura na espécie se comprovada a omissão específica. Comprovação de que no local existe policiamento ostensivo, seja por meio de operações policiais, seja pelas patrulhas. Prova testemunhal no sentido de que a patrulha tinha visibilidade privilegiada e que poderia interceptar a ação dos meliantes, acenando ainda que o local é conhecido como de alto risco e de “desova de cadáveres”.** Caracterização da omissão específica e nexa causal que não foi afastado. Questão amplamente debatida neste Tribunal, incluindo-se a Décima Terceira Câmara Cível, o que autoriza exame e decisão pela Relatoria, nos termos do art. 557, § 1º - A do CPC. Sentença recorrida que se mostra ultra petita, por ter fixado o valor indenizatório acima do valor pretendido pelo autor na inicial. Quantia indenizatória reduzida ora reduzida para R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a título de danos morais, razão pela qual **DOU PROVIMENTO PARCIAL AO RECURSO.**” (TJRJ, Apel. Cível n. 2007.001.35163, Rel. Desembargadora Sirley Abreu Biondi, Rio de Janeiro, 01 out. 2007 – grifou-se)

Os mesmo questionamentos podem ser feitos com relação ao resultado do julgamento da Apelação Cível n. 70047438759, realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em 28 de março de 2012<sup>153</sup>.

Em tal situação, o Estado foi condenado com base em uma suposta responsabilidade objetiva, vez que teria restado configurada a sua omissão específica na medida em que a municipalidade, instada a proceder à poda dos galhos das árvores, se mantivera inerte.

Ora, a bem da verdade, tal conclusão leva em conta a conduta culposa dos agentes públicos, os quais, tendo o dever e a possibilidade de agir para impedir o dano, nada fizeram, não obstante terem conhecimento sobre os riscos existentes. Dessa forma, falar nesta hipótese em caracterização de uma omissão específica não seria o mesmo que identificar a negligência presente na inércia daqueles agentes estatais?

Sendo assim, definir uma omissão como “específica” implica muitas vezes em fazer uma análise do comportamento dos agentes públicos envolvidos, o que contraria os fundamentos da responsabilidade objetiva, a qual, para os defensores da corrente mista, seria aplicável em tais hipóteses de omissão.

---

<sup>153</sup> **“Apelação cível. Responsabilidade Civil. QUEDA DE ARVORE. DANOS MATERIAIS. CASO CONCRETO. OMISSÃO ESPECÍFICA. CONFIGURAÇÃO DO DEVER DE INDENIZAR.**

A responsabilidade civil do estado (latu sensu) em caso de omissão é subjetiva, fugindo à previsão do art. 37, § 6º, da CF. Contudo, deve ser analisado se a omissão foi específica ou genérica. Em caso de omissão específica, ou seja, quando há o dever individualizado de agir, como na espécie, vale a regra constitucional.

**Considerando a responsabilidade do demandado pela fiscalização e poda das árvores localizadas nas vias públicas do município, e demonstrando o conjunto probatório ter sido instado a realizar a poda das árvores cujos galhos caíram sobre o veículo da parte autora, permanecendo inerte, bem como não logrando comprovar as alegações de caso fortuito e de força maior, deve ser condenado a reparar os danos materiais reclamados.**

**APELO PROVIDO. UNÂNIME.”**

(TJRS, Apel. Cível n. 70047438759, Rel. Desembargador Tasso Caubi Soares Delabary, Rio Grande do Sul, 28 mar. 2012 – grifou-se)

É que nesta espécie de responsabilidade busca-se a comprovação apenas do dano e do nexos causal existente entre aquele e o ato lesivo, não se fazendo qualquer análise com relação à conduta do agente. Perquirir sobre eventual negligência é papel da responsabilidade subjetiva, esta sim preocupada com a culpa ou o dolo daquele que causou o dano.

Por esse motivo, defender a aplicação da teoria objetiva aos casos em que se avalia a conduta do agente para configurar a omissão específica representa quase uma contradição, tendo em vista que está se fazendo uma avaliação sobre elemento da responsabilidade subjetiva.

Cumprido destacar, contudo, que não são todos os casos que trazem essa confusão. Nas hipóteses de danos ocorridos com alunos matriculados em escola pública e com detentos, não há o que se discutir: para os defensores da corrente mista, aplica-se a responsabilidade objetiva qualquer que seja a situação, uma vez que teria sido violado o dever individualizado que o Estado tem de garantir a segurança e a integridade física daqueles.

É como afirmou o Desembargador Cláudio Roessing, do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, ao ser Relator da Apelação Cível n. 20100037211:

“Os nossos tribunais têm reconhecido a omissão específica do Estado quando a inércia administrativa é causa direta e imediata do não-impedimento do evento, como nos casos de morte de detento em penitenciária e acidente com aluno de colégio público durante o período de aula”  
(TJAM, Apelação Cível n. 20100037211, Rel. Desembargador Cláudio Roessing Amazonas. 12 dez. 2011)

Nesses casos, portanto, a aplicação da teoria mista parece não trazer dúvidas, ressalvadas as críticas que podem ser feitas com relação à responsabilização objetiva do Estado por todo e qualquer dano sofrido por alunos de colégio público e por detentos em penitenciárias.

Todavia, em outras situações a aplicação da corrente mista parece causar estranhamento, nos termos acima explicitados.

Assim, pelos motivos expostos, devem ser afastadas as correntes objetiva e mista nos casos de responsabilidade civil do Estado por omissão, mostrando-se mais razoável a aplicação da teoria subjetiva. Frise-se que em tais casos não é o agente público que, nessa qualidade, causa danos a terceiros, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, mas sim uma pessoa alheia à Administração Pública.

Em outras palavras, não é o agente que provoca o dano, ele apenas não impede a sua ocorrência, motivo pelo qual o Estado deve ser condenado sempre que – e apenas quando – tal agente praticar conduta culposa ou dolosa, permanecendo inerte quando tinha o dever e a possibilidade de agir.

A corrente subjetivista poderia ser criticada por gerar um ônus muito grande para as vítimas, como, por exemplo, no caso de exigir que família de detento morto em penitenciária provasse que houve culpa ou dolo do agente público apta a permitir a concretização do dano.

Tal argumento, contudo, pode ser afastado com base nos ensinamentos da doutrina<sup>154</sup>, a qual defende que, na hipótese de responsabilidade civil por omissão, além de não ser necessário individualizar o agente causador do dano, há uma presunção de culpa do Poder Público.

Dessa forma, cabe ao Estado afastar a sua responsabilidade, uma vez que, caso não logre êxito em fazê-lo, surgirá o dever de indenizar. Percebe-se, portanto, que a teoria subjetiva, ao mesmo tempo em que não torna o Estado um segurador universal, não deixa a vítima desamparada.

---

<sup>154</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (Op cit., p. 655 e 656) e MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Op. cit., p. 874)

Segundo essa corrente, a vítima apenas não terá direito à indenização se o Estado conseguir provar que agiu de maneira diligente, utilizando todos os meios necessários e tendo conduta compatível com o que seria razoável exigir. E, se realmente tiver agido dessa forma, não será justo responsabilizá-lo, na medida em que estaríamos obrigando toda a coletividade a ressarcir um dano provocado por um terceiro.

Infortúnios, situações desagradáveis e desastres acontecem com toda a população. No entanto, não podemos querer que o Estado atue como um órgão essencialmente ressarcitório, um segurador universal presente para indenizar os indivíduos por qualquer dano sofrido.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho critica decisões que condenam o Estado a indenizar pessoa que sofreu grave lesão em virtude de assalto em via pública, bem como decisões que tratam as omissões “sob o manto da responsabilidade objetiva, em flagrante desvio de perspectiva”<sup>155</sup>.

Por fim, destaque-se que a corrente subjetivista, ao mesmo tempo em que busca reparar o dano sofrido pelo particular, preocupa-se em não onerar demasiadamente o Estado, tendo em vista que, em última análise, isso equivaleria a onerar toda a coletividade.

Passemos, em seguida, à análise da aplicação de tal corrente na prática, tratando dos principais assuntos presentes em nosso dia a dia e nos Tribunais.

Frise-se que não é possível se afirmar, com segurança, qual foi a corrente doutrinária adotada de maneira inequívoca pela jurisprudência pátria, uma vez que as decisões sobre responsabilidade civil do Estado por omissão proliferam-se nos três sentidos.

---

<sup>155</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. cit., p. 520.

Por esse motivo, cumpre esclarecer que a análise dos casos a seguir visa trazer o tema da presente monografia para um âmbito mais prático, tratando, em sua maior parte, da aplicação da teoria subjetiva por ser esta a defendida neste trabalho. Urge destacar, contudo, que isso não representa qualquer pretensão no sentido de definir tal corrente como a adotada de maneira pacífica por nossos Tribunais<sup>156</sup>.

Ademais, é importante ressaltar que os casos abordados foram escolhidos por terem despertado um maior interesse durante o estudo, não sendo o objetivo desta monografia fazer uma análise detalhada a respeito da jurisprudência de um Tribunal específico.

### **6.1. Assalto em via pública**

Não são raros em nossa jurisprudência os casos envolvendo danos decorrentes de assaltos em via pública. Tal fato, contudo, não faz com que exista uma posição consolidada a respeito de qual corrente de responsabilidade civil do Estado por omissão deve incidir nessas hipóteses.

Inicialmente, é fundamental ressaltar que o simples fato de ser dever do Estado prestar segurança pública não autoriza a sua responsabilização por todos os atos criminosos praticados por terceiros, como bem afirmou o Ministro Teori Albino Zavascki no julgamento do Recurso Especial n. 843.060, julgado em 15 de fevereiro de 2011<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Como prova de que a questão não é pacífica, destaque-se o reconhecimento pela Segunda Turma no STF, no dia 01 de fevereiro de 2011, da existência de repercussão geral em processo no qual se discute se a Prefeitura de São Paulo “foi ou não omissa em fiscalizar e impedir a comercialização indevida de fogos de artifício em ambiente residencial que resultou em forte explosão”. (Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=170747>). Acesso em 24 set. 2012). Tal questão será analisada por meio do Recurso Extraordinário 136861, o qual encontra-se concluso ao Relator, Min. Joaquim Barbosa, desde o dia 24 maio de 2011, por força de petição juntada em 13 de maio de 2011, pouco tempo depois de ter sido publicada a decisão reconhecendo a repercussão geral da matéria (STF, RE 136861, Rel. Ministro Joaquim Barbosa, Brasília, julgado em 01 fev. 2011 e publicado em 14 abr. 2011).

<sup>157</sup> STJ, REsp n. 843.060, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Brasília. 15 fev. 2011 - “Embora se reconheça que é dever do Estado prestar segurança pública a fim de garantir proteção aos

No mesmo sentido, o Ministro Moreira Alves destacou, ao julgar o Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 239.107/SP (STF, julgado em 19/10/1999), que “pelo fato de a segurança pública ser dever do Estado, isso não quer dizer que a ocorrência de qualquer crime acarrete a responsabilidade objetiva dele”<sup>158</sup>.

Desse modo, e segundo a teoria subjetivista, o Estado apenas será chamado a responder nos casos em que restar provada a culpa ou o dolo do agente público, ou seja, quando este, tendo o dever e a possibilidade de agir para impedir a consumação do assalto, permanecer inerte.

Nessa linha, confira-se julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

**“ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. DANO CAUSADO POR ATO DE DELINQUÊNCIA. FATO DE TERCEIRO.**

1. O § 6º do art. 37 da CF adotou a teoria do risco administrativo, que não se confunde com o risco integral, não podendo o Estado ser responsabilizado por todo e qualquer dano causado aos particulares por ato que lhe incumbia, genericamente, evitar.

2. A responsabilidade objetiva da Administração Pública, nos termos do dispositivo constitucional mencionado, tem por pressuposto o nexo causal entre um ato de agente público, nessa qualidade, e o dano suportado pelo particular.

3. **Os danos sofridos por particular em razão de ato de delinquência só responsabilizam a Administração caso comprovada sua culpa, consistente em não agir conforme determina a lei, diante de determinado fato específico – a chamada teoria do “faute du service publique”, que diferencia o ato omissivo do ato comissivo estatal.**

4. A falta do dever genérico de garantir a segurança dos cidadãos não configura o ato omissivo do Estado, **sob pena de se lhe exigir que seja um segurador universal ou um Ser Onipotente, capaz de evitar a ocorrência de qualquer ação criminosa, em todo tempo e espaço.**

Provimento do recurso.”

(TJRJ, Apelação Cível n. 0376607-95.2008.8.19.0001, Rel. Desembargador Marcos Alcino de Azevedo Torres, Rio de Janeiro, 31 ago. 2010 – grifou-se)

---

cidadãos, nem por isso se pode concluir que a falta ou a insuficiência dessa prestação estatal traz como consequência necessária a responsabilidade civil por danos. Levar o raciocínio silogístico do acórdão recorrido às suas consequências no plano da realidade social importaria, na prática, em atribuir ao Estado a responsabilidade de reparar os danos causado pela quase generalidade dos atos criminosos praticados contra o patrimônio ou contra as pessoas.”

<sup>158</sup> STF, AI-AgR 239107/SP, Rel. Ministro Moreira Alves, Brasília, 19 out. 1999.

O caso ora em análise diz respeito à ação indenizatória ajuizada em razão de assalto em via pública, tendo o juízo *a quo* condenado o Estado a ressarcir os danos morais e estéticos sofridos pela vítima que teve suas coxas e panturrilhas atingidas por dois tiros.

O Desembargador Relator, no entanto, decidiu pela aplicação da corrente subjetiva nos casos de omissão, afirmando que o Estado apenas deveria ser obrigado a indenizar caso tivesse restado configurada a chamada culpa do serviço.

Reconheceu, ainda, que a segurança pública se encontra em estado lamentável, mas afirmou que exigir a responsabilização da Administração por todos os danos causados por falta de policiamento significa cobrar que o Estado seja capaz de evitar a concretização de “qualquer ação criminosa, em todo tempo e espaço”. Tal exigência, por óbvio, não está dentro do que seria razoável exigir.

Apesar de parecer simples, tal questão está longe de ser unânime em nossa jurisprudência. Como dito, o Estado do Rio de Janeiro havia sido condenado em primeiro grau a ressarcir os danos da vítima. Ademais, frise-se que sua apelação, em um primeiro momento, teve seguimento negado, com base em uma suposta improcedência manifesta. Da mesma forma, o parecer do Ministério Público foi no sentido de manutenção da sentença condenatória.

Percebe-se, assim, que não é pacífico o entendimento a respeito da teoria aplicável à responsabilidade civil do Estado por omissão, o que torna esse assunto ainda mais interessante e atual.

Também adotando a corrente subjetiva, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu pela não condenação da Administração ao ressarcimento dos danos sofridos por vítima de tentativa de latrocínio, a

qual alegava que o incidente apenas teria ocorrido por força da péssima segurança pública prestada pelo Estado<sup>159</sup>.

Verifica-se, portanto, que para que o Estado seja responsabilizado por assalto ocorrido em via pública é necessário que reste comprovada a culpa do agente público. Exige-se, assim, que o agente, tendo meios para tanto, não adote qualquer postura no sentido de impedir a consumação do evento lesivo.

O fato de o Estado ter obrigação de garantir a proteção dos cidadãos não faz com que ele seja um segurança particular de cada indivíduo, devendo responder por qualquer crime ou violência cometidos na sociedade.

No entanto, se um agente público está presente no momento da ocorrência do dano e, tendo a obrigação de impedi-lo, nada faz, resta configurada a responsabilidade do Estado. O mesmo ocorre se o Estado, já tendo sido notificado a respeito da extrema periculosidade de um local, permanece inerte diante dos requerimentos da população por um aumento na segurança.

Nesse sentido, confira-se trecho do voto do Desembargador Tulio de Oliveira Martins, Relator da Apelação Cível n. 70043745207, julgada em

---

<sup>159</sup> “INDENIZAÇÃO - DANOS MORAIS. **Vítima de assalto em via pública - A ausência de policiais no local por si só não dá ensejo à Responsabilidade Civil do Estado** - Art. 37, §6 da CF - O Poder Público somente responde pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros - Precedentes desta Câmara e dos Tribunais Superiores- Sentença que se mantém - Recurso não provido.

(...)

**Assim, atribui-se ao caso em questão as fatalidades ocorridas no dia-a-dia do indivíduo (caso fortuito imprevisível e incontrolável, dentro de uma realidade social - STF RTJ 6/1201) que somente admite-se a responsabilidade Estatal caso haja o envolvimento de seus agentes públicos (policiais civis ou militares) ou, ainda, nos casos em que estes estejam presentes, mas tornam-se omissos.**

Ante o exposto, resta afastado o dever de indenizar do Estado, devendo a r. sentença ser mantida pelos seus próprios fundamentos”.

(TJSP, Apelação Cível n. 990.10.468335-1, Rel. Desembargador Peiretti de Godoy, São Paulo, 24 nov. 2010 – grifou-se)

24 de novembro de 2011 pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

“Assim, por exemplo, se o autor, percebendo que um indivíduo suspeito estava rondando o seu estabelecimento, tivesse chamado a Brigada ou a Polícia Civil, e não fosse atendido, culminando com o assalto, poder-se-ia cogitar da ocorrência de uma falha concreta no dever de policiamento preventivo do Estado. Entretanto, ausente tal omissão, não se pode imputar-lhe responsabilidade civil pelo dever genérico de policiamento.”  
(TJRS, Apelação Cível n. 70043745207, Rel. Desembargador Tulio de Oliveira Martins, Rio Grande do Sul, 24 nov. 2011)

Faz-se mister destacar, contudo, que, deve prevalecer nos casos de omissão a presunção de culpa do Poder Público, cabendo ao Estado provar que agiu de modo diligente dentro do que lhe seria razoável exigir<sup>160</sup>.

## **6.2. Danos ocorridos em escolas públicas**

Serão abordados aqui dois aspectos, a saber, os danos sofridos por alunos de escolas públicas e os experimentados por professores que ali lecionam.

### **6.2.1. Danos sofridos por alunos dentro das escolas públicas**

Como já afirmou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 109.615/RJ, o Estado tem o dever de garantir a segurança e a integridade física de todos os alunos matriculados na rede oficial de ensino<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Op cit., p. 655 e 656) e MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Op. cit., p. 874)

<sup>161</sup> Nas palavras do Relator Ministro Celso de Mello, “O Poder Público, ao receber o estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo jurídico, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados aos alunos.” (STF, RE n. 109.615/RJ, Rel. Ministro Celso de Mello, Brasília, 28 mai. 1996).

Assim, não restam dúvidas de que o Estado tem a obrigação de agir para impedir a ocorrência de qualquer dano com aluno matriculado em escola pública. Dessa forma, é de se verificar no caso concreto apenas se ele tinha a possibilidade de, atuando dentro do que se considera razoável exigir, impedir a consumação do evento lesivo.

Analisemos decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 819.789 (julgado em 25 de abril de 2006). Em tal ocasião, coube ao STJ examinar se o simples fato de o colégio enviar um bilhete aos pais informando que as crianças seriam liberadas mais cedo da aula seria suficiente para transferir àqueles o dever de guarda e vigilância durante tal período.

Tal discussão surgiu em virtude de estupro sofrido por menina de dez anos de idade, a qual, ao dirigir-se sozinha para casa, foi sexualmente molestada em terreno vizinho à escola que se sabia ser extremamente perigoso.

Diante de tal situação, o Estado alegou que caberia aos pais vigiar e guardar a criança, tendo em vista que os professores já teriam enviado bilhete comunicando a respeito da mudança de horário, argumento que foi acolhido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

O Superior Tribunal de Justiça, contudo, entendeu que o simples fato de ter havido bilhete na agenda dos alunos não é suficiente para caracterizar uma “não-omissão” do Estado. O Ministro Relator Francisco Falcão, citando Celso de Mello, afirmou, ainda, que a omissão se fez presente tendo em vista que o Poder Público, ao receber o menor em qualquer estabelecimento da rede oficial de ensino, assume o compromisso de preservar sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários para tanto.

Assim, não obstante ter o fato ocorrido fora da escola, só foi possível em razão da omissão do Estado, que liberou a aluna mais cedo e a deixou sair desacompanhada, sabendo-se que esta passaria por terreno perigoso.

Na presente situação, portanto, resta cristalina a conduta culposa do agente público, o qual, de forma negligente e atuando de modo muito inferior ao que lhe seria razoável exigir, permitiu que aluna de apenas dez anos de idade saísse sozinha de escola localizada em área de risco<sup>162</sup>.

Também foi aplicada a teoria subjetiva pelo Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Recurso Especial n. 893.441/RJ, ocasião na qual o Município do Rio de Janeiro foi condenado a pagar uma indenização no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) pela morte de criança atingida por uma bala perdida no pátio da escola.

Segundo relatos das testemunhas, a escola, localizada em área próxima à favela do Jacarezinho, convivia diariamente com o tráfico de drogas e suas guerras. Assim, a municipalidade sabia dos riscos a que estavam expostos os alunos, motivo pelo qual tinha o dever de agir para

---

<sup>162</sup> Confira-se a ementa do referido acórdão: “ADMINISTRATIVO E DIREITO PÚBLICO. ESCOLA. SAÍDA DE ALUNO. ESTUPRO DE MENOR EM REGULAR HORÁRIO ESCOLAR. LIBERAÇÃO. **RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO ESTADO. OMISSÃO. DEVER DE VIGILÂNCIA. NEGLIGÊNCIA. CARACTERIZAÇÃO.** ARTIGOS 186 E 927 DO NOVO CÓDIGO CIVIL. DANO MORAL.

I - **Mesmo diante das novas disposições do Novo Código Civil, persiste o entendimento no sentido de que, "No campo da responsabilidade civil do Estado, se o prejuízo adveio de uma omissão do Estado, invoca-se a teoria da responsabilidade subjetiva"** (REsp nº 549.812/CE, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ de 31/05/2004).

II - "...o Poder Público, ao receber o menor estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física..." (RE nº 109.615/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 02/08/96).

III - A escola não pode se eximir dessa responsabilidade ao liberar os alunos, pelo simples fato de ter havido bilhete na agenda dos menores no sentido da inexistência de aulas nos dois últimos períodos de determinado dia. Liberada a recorrente naquele horário, que seria de aula regular, e dirigindo-se para casa, sem os responsáveis, culminou por ser molestada sexualmente em terreno vizinho à escola, que se sabia ser extremamente perigoso. Presentes os pressupostos da responsabilidade civil (conduta culposa,nexo causal e dano).

IV - **Violação aos artigos 186 e 927 do Código Civil caracterizada, bem como a responsabilidade subjetiva do Estado na hipótese**, devendo os autos retornarem ao Tribunal a quo, por ser a Corte competente para, diante do exame do quadro fático-probatório, fixar a indenização respectiva.

V - Recurso provido”.

(STJ, REsp. n. 819.789, Rel. Ministro Francisco Falcão, Brasília, 25 abr. 2006 – grifou-se)

afastá-los. Em não o fazendo, agiu de maneira culposa e incorreu em responsabilidade por omissão.

Também restou estabelecido no acórdão que o Estado, que tem o dever de guarda e segurança com relação aos alunos, deve ficar atento à realidade e às peculiaridades do local, o que, certamente, não ocorreu no caso em análise<sup>163</sup>.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também já teve oportunidade de julgar caso relativo à escola localizada em área que se sabia violenta (Apelação Cível com Revisão n. 593.863-5/7-00, julgada em 04 de fevereiro de 2003). Trata-se de morte de aluna de quinze anos de idade ocorrida enquanto a jovem aguardava para ingressar na escola, já estando abertos os portões.

Como bem entendeu o Desembargador Relator Prado Pereira, em que pese estar a aluna aguardando para entrar no colégio, já estava sob a custódia da escola, a qual deveria garantir sua incolumidade física.

---

<sup>163</sup> Nesse sentido, confira-se: “AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANO MORAL. REDUÇÃO DO VALOR FIXADO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ NA HIPÓTESE. PRECEDENTES. ESTABELECIMENTO ESCOLAR. ALUNO. FALECIMENTO. MENOR ATINGIDA POR BALA PERDIDA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO. OMISSÃO. DEVER DE VIGILÂNCIA. NEXO CAUSAL PRESENTE. I - Incide, na hipótese, o óbice sumular 7/STJ no tocante ao pedido de revisão do valor fixado pela instância ordinária a título de danos morais: 200.000,00 (duzentos mil reais) relativo ao falecimento da menor atingida por bala perdida no pátio da escola, pois, na hipótese, o mesmo não se caracteriza como ínfimo ou excessivo a possibilitar a intervenção deste eg. STJ. Precedentes: REsp n.º 681.482/MG, Rel. p/ acórdão Min. LUIZ FUX, DJ de 30/05/2005; EDcl no REsp n.º 537.687/MA, Rel. Min. JORGE SCARTEZZINI, DJ de 18/09/2006; AgRg no Ag n.º 727.357/RJ, Rel. Min. DENISE ARRUDA, DJ de 11/05/2006.

II - **O nexo causal, in casu, se verifica porque o município tem o dever de guarda e vigilância, sendo responsável pelo estabelecimento escolar que, por sua vez, deve velar por seus alunos: “..o Poder Público, ao receber o menor estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física...”** (RE n.º 109.615-2/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 02/08/96)

III - **Presentes os pressupostos da responsabilidade subjetiva do Estado.** Precedente análogo: REsp n.º 819789/RS, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 25/05/2006.

IV - Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, improvido.”

(STJ, REsp n. 893.441/RJ, Rel. Ministro Francisco Falcão, Brasília, 12 dez. 2006 – grifou-se)

Ressaltou, ainda, que o estabelecimento de ensino se localizava em região violenta e perigosa, não existindo, contudo, vigilância ostensiva e segurança mínima para os alunos, contrariando o que seria razoável.

Ademais, o Desembargador Relator destacou que a Guarda Civil Metropolitana, criada pela Lei Municipal n.º. 10.115/86, teria, como uma de suas funções, proteger as escolas, mediante rondas regulares na região, dever que evidentemente não foi observado.

Entendeu, por fim, que o evento lesivo não podia ser visto como imprevisível ou inevitável, aplicando a responsabilidade subjetiva e condenando o Município de São Paulo com base na “falha na prestação do serviço público consubstanciada na omissão quanto à guarda e segurança dos alunos que estavam sob a custódia da escola municipal”.

São muitos os casos de aplicação da corrente subjetivista no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado por omissão. No entanto, conforme já anunciado, tal questão está longe de ser pacífica na jurisprudência<sup>164</sup>.

### 6.2.2. Danos sofridos por professores dentro de escolas públicas

Com relação aos danos sofridos por professores dentro de escola pública, devemos também levar em conta as circunstâncias da situação

---

<sup>164</sup> A título de exemplo, cite-se o Recurso Extraordinário n. 109.615/RJ, o qual analisa lesão provocada por uma aluna em outra, de apenas dez anos, no interior de uma escola pública municipal. Nessa ocasião, a criança sofreu a perda total de seu globo ocular direito, o que lhe gerou deformidade traumática permanente e percentual incapacitatório para o trabalho de 75%. Ao julgar tal caso, o Supremo Tribunal Federal aplicou a teoria objetiva e entendeu estar presente o nexo causal entre o dano sofrido pela aluna e o comportamento omissivo do funcionário escolar (agente do poder público), tendo em vista que “por incompreensível omissão administrativa”, não apenas deixou de ser prestado socorro imediato à vítima, como também “absteve-se a própria administração escolar de notificar os pais da aluna atingida, com a urgência que o caso requeria”. Nas palavras do Ministro Relator Celso de Mello: “Impõe-se reconhecer, **por irrecusável**, que o Município **tem o dever** de proporcionar segurança aos alunos que frequentam as escolas públicas por ele mantidas, **enquanto permanecerem no recinto das unidades de ensino.**” Foi violado no caso em análise, assim, o dever de vigilância e fiscalização que tem o Poder Público com relação a todo e qualquer aluno matriculado na rede oficial de ensino. Dessa forma, e aplicando a teoria do risco administrativo, o Supremo Tribunal Federal entendeu por bem responsabilizar o Estado objetivamente, sem perquirir a respeito de conduta culposa ou dolosa do agente público.

concreta, verificando se existia para o Estado o dever e a possibilidade de agir para impedir a ocorrência do dano.

Confira-se, inicialmente, a ementa de acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

“RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. NEXO. INAÇÃO DO PODER PÚBLICO. DANO. CULPA. CABIMENTO.

1. Não houve pronunciamento do juízo *a quo* sobre a norma veiculada pelo art. 403 do CC, razão pela qual é de se inadmitir, neste trecho, o recurso especial, nos termos da Súmula 211/STJ.

2. **No presente caso, o acórdão recorrido concluiu pela conduta omissiva do Estado, tendo em vista que a recorrida, professora da rede distrital de ensino, foi agredida física e moralmente, por um de seus alunos, dentro do estabelecimento educacional, quando a direção da escola, apesar de ciente das ameaças de morte, não diligenciou pelo afastamento imediato do estudante da sala de aula e pela segurança da professora ameaçada.**

3. **Destacou-se, à vista de provas colacionadas aos autos, que houve negligência quando da prestação do serviço público, já que se mostrava razoável, ao tempo dos fatos, um incremento na segurança dentro do estabelecimento escolar, diante de ameaças perpetradas pelo aluno, no dia anterior à agressão física.**

4. O Tribunal de origem, diante do conjunto fático-probatório constante dos autos, providenciou a devida fundamentação dos requisitos ensejadores da responsabilidade civil por omissão do Estado. Neste sentido, **não obstante o dano ter sido igualmente causado por ato de terceiro (aluno), atestou-se nas instâncias ordinárias que existiam meios, a cargo do Estado, razoáveis e suficientes para impedir a causação do dano, não satisfatoriamente utilizados.**

5. A decisão proferida pelo juízo *a quo* com base nas provas que lastreiam os autos é impassível de revisão, no âmbito do recurso especial, nos termos da Súmula 07/STJ.

6. O Tribunal de origem aplicou de maneira escoeita e fundamentada o regime da responsabilidade civil, em caso de omissão estatal, já que, **uma vez demonstrados o nexo causal entre a inação do Poder Público e o dano configurado, e a culpa na má prestação do serviço público, surge a obrigação do Estado de reparar o dano.** Precedentes.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.”

(STJ, Resp. 1.142.245/DF, Rel. Ministro Castro Meira, Brasília, 05 out. 2010 – grifou-se)

Conforme se verifica pela simples leitura da ementa acima colacionada, trata-se de caso no qual professora de escola pública sofreu agressões físicas e morais por parte de aluno, sendo certo que na véspera o mesmo já lhe havia feito ameaças de morte.

A direção da escola, ao saber das ameaças feitas, deliberou pela transferência do aluno. No entanto, não adotou qualquer medida efetiva no sentido de proteger a professora, sequer impedindo a entrada do jovem na sala de aula. Houve, portanto, ineficiência da Administração, que, ao não dar a devida atenção que o caso merecia, se comportou de modo muito inferior ao que seria razoável exigir-lhe.

Ademais, o próprio Estado reconheceu que, apesar da presença de policial na Escola, esse não foi avisado pela direção a respeito da ameaça de morte sofrida pela professora e dos riscos que esta sofria, o que apenas serve para reforçar a má prestação do serviço.

Assim, indubitável é que caso o Poder Público tivesse agido no sentido de efetivamente prestar a segurança adequada dentro da escola, a ação que provocou os danos à professora não teria ocorrido. Conclui-se, portanto, que sua omissão foi determinante para a concretização do evento lesivo, já que, não obstante ter sido o dano causado por terceiro, tinha o Estado meios razoáveis e suficientes para impedir sua consumação.

Diante de tais fatos, o Superior Tribunal de Justiça entendeu por bem condenar o Distrito Federal com base na teoria subjetiva, uma vez que presente no caso ora em comento a conduta culposa dos agentes públicos.

O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, por sua vez, também aplicando a teoria da responsabilidade subjetiva ao tratar de caso de agressão a professor, chegou à solução completamente oposta. É que as circunstâncias fáticas diferem das do caso anterior em ponto fundamental.

Enquanto no Recurso Especial analisado pelo STJ a direção permaneceu inerte apesar de saber das ameaças sofridas pela professora, no caso ora em comento não há qualquer menção a respeito de uma omissão determinante do Poder Público.

Ao contrário, pela análise do acórdão, resta claro que a agressão praticada configurou fato imprevisível, tendo em vista que a professora, sem qualquer ameaça prévia, foi violentamente agredida com socos por um aluno durante a aula que estava lecionando.

Desse modo, não seria razoável exigir que o Estado impedisse a ocorrência de tal dano, já que não tinha meios de saber que ele viria a acontecer. Assim como a professora, os agentes públicos foram pegos de surpresa com a conduta do aluno, não tendo restado demonstrada a omissão estatal<sup>165</sup>.

Percebe-se, portanto, que o fundamental é a análise das circunstâncias fáticas do caso concreto, tendo em vista que somente haverá a responsabilidade civil do Estado se restar comprovada a culpa do serviço.

Frise-se que, conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>166</sup>, deve ser aplicada a culpa anônima, surgindo para o Estado o dever de indenizar sempre que for comprovado que o serviço não funcionou quando deveria funcionar, que funcionou atrasado ou funcionou mal.

Nas hipóteses de agressão cometida por aluno contra professores de escola pública, o dano será sempre provocado por terceiro, motivo pelo qual, de acordo com a teoria subjetiva, o Estado apenas será

---

<sup>165</sup> Confira-se, assim, a ementa do comentado acórdão: "RESPONSABILIDADE CIVIL - AGRESSÃO À PROFESSORA - ESTABELECIMENTO DE ENSINO - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - FALTA DE SEGURANÇA - CULPA EXCLUSIVA DE TERCEIRO - DEVER DE INDENIZAR - INEXISTENTE

1. "A responsabilidade por omissão do Poder público é subjetiva, impondo-se a configuração da culpa ou dolo, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, à *faute de service* dos franceses" (STF, RE n. 197.17/SP, Min. Carlos Veloso).

2. Não se pode imputar ao Município a responsabilidade por ato praticado por aluno contra professora se não demonstrada ação ou omissão do ente público.

3. O ato imprevisível praticado por terceiro reclama a indenização pelo agente que causou o dano e não pelo empregador, quando evidente a inexistência do nexo de causalidade."

(TJSC, Apel. Cível n. 2006.043325-2, Rel. Desembargador Luiz César Medeiros, Santa Catarina, 29 mai. 2007)

<sup>166</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 654 a 657.

responsabilizado se o agente público, tendo o dever de impedir a ocorrência do dano e podendo fazê-lo, permanecer inerte.

### **6.3. Danos relacionados a detentos**

No que concerne aos danos relacionados aos detentos, encontramos duas situações muito presentes em nossa jurisprudência, quais sejam, danos por eles causados e danos sofridos no presídio. Passa-se, dessa forma, à análise de ambos os casos.

#### **6.3.1 Danos sofridos por detentos nos presídios**

A partir do momento em que recebe um indivíduo para ser encarcerado em um presídio, o Estado passa a ser seu guardião, devendo zelar por sua segurança e incolumidade física. Caso algum agente atue com culpa ou dolo e descumpra tal dever de guarda e proteção, cabe à Administração Pública responder pelos danos sofridos.

Urge lembrar que um dos principais objetivos da pena de prisão é, ao menos em tese, ressocializar o indivíduo para posteriormente reintegrá-lo ao convívio social (função ressocializadora da pena). Assim sendo, é fundamental que o Estado adote todas as medidas necessárias para garantir a integridade física e a segurança dos detentos que ali se encontram.

Na Apelação Cível n. 70025178930, julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em 29 de abril de 2010, não resta a menor dúvida de que o Estado descumpriu seu dever de maneira flagrante, quedando-se inerte quando tinha a possibilidade e o dever expresso de agir<sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> “APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. MORTE DE DETENTO. PRISÃO EM FLAGRANTE. ATENDIMENTO MÉDICO INSUFICIENTE DURANTE O PERÍODO DE SEGREGAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO ESTADO.

Trata-se de ação buscando a responsabilização da Administração Pública pela morte de um detento que, após praticar um assalto, foi baleado no pé durante perseguição policial. Ato contínuo, o jovem foi preso em flagrante e, em seguida, atendido no Hospital de Pronto Socorro de Porto Alegre, local em que passou por exames de lesões corporais e corpo de delito.

No mesmo dia, o rapaz foi recolhido ao Presídio Central com o projétil ainda em seu pé e, há de se destacar, ficou sem receber qualquer tratamento efetivo durante o período de sua segregação, apenas recebendo analgésicos ao se queixar de dores.

Faz-se mister ressaltar que ele apenas foi encaminhado novamente ao hospital em decorrência de ofício enviado pelo Ministério Público ao Diretor do Presídio. Note-se que o *Parquet* somente tomou conhecimento da situação por força de reclamação feita pela irmã e pela companheira do detento junto à Comissão de Execuções Criminais.

Assim, já sem andar, o jovem chegou ao hospital cinco dias após o ferimento, quando sua situação já se encontrava em estado irreversível. Foi diagnosticada infecção no local lesionado, com celulite em seu pé e pernas direitos. Diante de tal quadro, ele foi encaminhado a outro hospital, onde veio a falecer no dia seguinte em decorrência de “embolia pulmonar secundária a trombose venosa profunda”.

Destaque-se, como o fez o Desembargador Relator, que a morte do detento foi decorrência direta da falta de cuidados específicos que ele

---

CABIMENTO DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS À MÃE, COMPANHEIRA E FILHOS DO *DE CUJUS*. PENSÃO MENSAL DEVIDA AOS AUTORES, EXCETO À GENITORA, PORQUANTO AUSENTE DEMONSTRAÇÃO DA DEPENDÊNCIA ECONÔMICA.

APELO PROVIDO EM PARTE, POR MAIORIA.”

(TJRS, Apel. Cível n. 70025178930, Rel. Desembargador Antonio Correia Palmeiro da Fontoura, Rio Grande do Sul, 29 abr. 2012 – grifou-se)

deveria ter recebido. Assim, dúvida não há a respeito da omissão culposa do Estado e do nexa causal entre esta e o falecimento que veio a ocorrer.

Na presente situação, certo é que o Estado deveria ter agido para impedir a consumação do dano, uma vez que tem a obrigação de garantir a segurança e a incolumidade física de todos que são recolhidos aos presídios. Ademais, tal agir não iria além do que seria razoável esperar, uma vez que o Estado tinha todos os meios necessários para tratar o ferimento sofrido e, assim, evitar a morte do detento.

O Supremo Tribunal Federal também já teve oportunidade de analisar caso de dano sofrido por um detento por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 382.054/RJ, de relatoria do Ministro Carlos Velloso<sup>168</sup>.

Tal acórdão diz respeito à ação indenizatória movida por ex-detento que, durante um motim ocorrido na delegacia em que estava encarcerado, foi atingido no abdômen por projétil de arma de fogo e na cabeça por golpe de instrumento contundente.

Frise-se que o então detento não teve qualquer envolvimento no motim e que ficou apenas um ano e meio preso, tendo sido absolvido por

---

<sup>168</sup> “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO.** C.F., art. 37, § 6º.

I. - **Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes -- a negligência, a imperícia ou a imprudência -- não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.**

II. - A falta do serviço -- *faute du service* dos franceses -- não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexa de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.

III. - Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso.

IV. - RE conhecido e provido.”

(STF, RE. 382.054/RJ, Rel. Ministro Carlos Velloso, Brasília, 03 ago. 2004 – grifou-se).

decisão unânime da Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Diante de tais fatos, o Ministro Carlos Velloso entendeu por bem condenar o Estado, aplicando a teoria subjetiva ao caso e destacando que não há necessidade de individualização da culpa, “dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço”.

Ressaltou, igualmente, que pelo fato de encontrar-se o preso sob a guarda do Estado, teria este a obrigação de protegê-lo contra agressões, sejam estas provenientes de agentes públicos ou de companheiros de prisão. O dever de garantir a integridade física dos detentos é intransferível e inafastável, motivo pelo qual o Estado será responsabilizado sempre que for verificada sua omissão quando tinha a possibilidade de agir para impedir a consumação do dano<sup>169</sup>.

Em casos como os acima narrados, há uma grande dificuldade por parte dos familiares da vítima no sentido de comprovar a culpa, ainda que anônima, do Estado. Por esse motivo, e com o intuito de não deixá-las desamparadas, faz-se imprescindível a adoção da presunção de

---

<sup>169</sup> Faz-se mister ressaltar, todavia, que a adoção da corrente subjetiva não é unânime na jurisprudência do STF. Confirmam-se, apenas a título de exemplo, as seguintes ementas de julgados nos quais restou configurada a responsabilidade objetiva do Estado:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. **RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. MORTE DE DETENTO EM ESTABELECIMENTO PRISIONAL.** AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Impossibilidade do reexame das provas contidas nos autos na via extraordinária. Incidência da Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal.

2. **Morte de detento em estabelecimento prisional. Responsabilidade civil objetiva do Estado configurada. Precedentes.**

3. Proibição constitucional de vinculação de qualquer vantagem ao salário mínimo. Impossibilidade da modificação da base de cálculo por decisão judicial: Súmula Vinculante n. 4.” (STF, AI-AgR n. 603865/GO, Rel. Ministra Carmen Lúcia, Brasília, 11 nov. 2008 – grifou-se)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. MORTE DE DETENTO POR OUTRO PRESO.** 1. Detento assassinado por outro preso. Responsabilidade objetiva do Estado de reparar o dano.

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(STF, RE. 466322 AgR/MT, Rel. Ministro Eros Grau, Brasília, 12 mar. 2007 – grifou-se)

culpabilidade defendida por Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>170</sup> e Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>171</sup>.

### 6.3.2. Danos causados por detentos

Inicialmente, cabe lembrar que o Estado, ao receber detentos em um de seus estabelecimentos prisionais, passa a atuar como seu guardião, respondendo não só por sua segurança e integridade física, mas também pelos danos que eventualmente esses indivíduos venham a causar a terceiros. No entanto, como bem ensina Rui Stoco:

“Se se evadem e causam danos nas imediações ou proximidades do presídio, a responsabilidade do Estado é subjetiva e sua culpa haverá de ficar comprovada, na consideração de que a fuga do preso revela a chamada *faute du service*, ou seja, houve omissão do dever de cuidado e diligência, falha ou falta do serviço na vigilância e manutenção dos condenados, posto que o Estado, ao segregar os presos do convívio social, ademais de exercer atividade perigosa em local próximo de comunidades ou bairros, quer dizer, em razão do perigo permanente, efetivo e imediato a que submetem os circundantes que ali residem ou trabalham, tem sobre os próprios presos e sobre os circunvizinhos o dever de resguardo e proteção”<sup>172</sup>

Nessa linha, vale destacar julgado do Supremo Tribunal Federal aplicando a teoria subjetiva a caso de latrocínio praticado por preso fugitivo<sup>173</sup>.

<sup>170</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Op. cit., p. 874.

<sup>171</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 655 e 656.

<sup>172</sup> STOCO, Rui. Op. cit., p. 1262.

<sup>173</sup> “EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: LATROCÍNIO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º.

I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.

II. - A falta do serviço - *faute du service* dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.

III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexo de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. Precedentes do STF: RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96; RE 130.764/PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270. IV. - RE conhecido e provido.” (STF, RE 369.820/RS, Rel. Ministro Carlos Velloso, Brasília, 04 nov. 2003 – grifou-se)

Trata-se de ação ajuizada pela esposa de homem morto em assalto realizado por um preso fugitivo em coautoria com outros quatro indivíduos. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul entendeu por bem condenar a Administração Pública a indenizar o dano causado, afirmando que a fuga do detento corresponderia à inequívoca falta do serviço.

O Ministro Relator, no entanto, chama atenção para o fato de que a falta do serviço não dispensa a comprovação do nexo causal entre a omissão do Poder Público e o dano sofrido pelo terceiro. Sendo assim, afasta a responsabilidade do Estado com base na adoção da teoria da causalidade direta e imediata, afirmando não ser possível estabelecer um liame causal entre a fuga do detento e o latrocínio praticado na presente situação.

Análise fundamental que sempre deve ser feita, portanto, diz respeito à existência ou não de nexo de causalidade entre a omissão do Estado e o dano sofrido. Tal verificação deve ocorrer em todas as hipóteses, seja de adoção da corrente subjetiva ou da objetiva, uma vez que sem tal relação causal não há que se falar em configuração de responsabilidade civil.

Confira-se, assim, decisão também do Supremo Tribunal Federal que, aplicando agora a teoria objetiva, afastou a responsabilidade civil do Estado por entender que não estava configurado o liame de causalidade entre a omissão do Poder Público e o dano causado.

“Ação Rescisória. 2. Ação de Reparação de Danos. **Assalto cometido por fugitivo de prisão estadual. Responsabilidade objetiva do Estado.** 3. Recurso Extraordinário do Estado provido. **Inexistência de nexo de causalidade entre o assalto e a omissão da autoridade pública que teria possibilitado a fuga do presidiário, o qual, mais tarde, veio a integrar a quadrilha que praticou o delito, cerca de vinte e um meses após a evasão.** 4. Inocorrência de erro de fato. Interpretação diversa quanto aos fatos e provas da causa. 5. Ação rescisória improcedente.”

(STF, AR. 1.376/PR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 09 nov. 2005 – grifou-se)

Em seu voto, o Ministro Relator Gilmar Mendes entendeu que não estaria configurado o nexo de causalidade entre a omissão do Estado e o assalto cometido por quadrilha da qual participava o preso fugitivo. Destacou que o dano decorrente de tal assalto não foi o efeito necessário da omissão do Poder Público, em especial porque veio a ocorrer apenas vinte e um meses após a evasão.

Conclui-se, portanto, que o fundamental na análise de danos provocados por presos foragidos é verificar a presença desse liame de causalidade, sem o qual não pode o Estado ser obrigado a indenizar.

Por fim, vale destacar outro interessante julgado do Supremo Tribunal Federal, que, ao contrário dos anteriores, condenou o Estado por entender presente o nexo causal.

Trata-se do Recurso Extraordinário n. 409.203/RS, também de relatoria do Ministro Carlos Velloso e julgado em 07 de março de 2006. O caso diz respeito a dano sofrido por duas vítimas, mãe e filha, em virtude de ato praticado por um condenado fugitivo.

Tal condenado invadiu a casa das vítimas às 04h30 da manhã, portando uma arma e exigindo-lhes dinheiro. Por não ter sua exigência atendida, ameaçou as duas e estuprou a filha, de apenas doze anos de idade.

Não resta a menor dúvida de que houve um dano gravíssimo no caso, bem como de que se configurou omissão do Estado, uma vez que o detento, que estava cumprindo pena em regime aberto, já havia praticado a falta grave de evasão por sete vezes. Frise-se que, não obstante o elevado número de faltas, nenhuma medida foi adotada pelas autoridades responsáveis no sentido de submetê-lo à regressão do regime.

O Ministro Relator Carlos Velloso, aplicando a corrente subjetiva, entendeu pela existência da falha do serviço, fundamental – mas não

suficiente – para a configuração da responsabilidade do Poder Público. Todavia, ao analisar o nexos causal sob o prisma da teoria da causalidade direta e imediata, concluiu pela sua não existência. Sendo assim, afastou a condenação do Estado ao pagamento de indenização às vítimas.

Os demais Ministros presentes no julgamento, entretanto, discordaram do Relator, tendo este ficado vencido.

O Ministro Joaquim Barbosa, primeiro a divergir, defendeu a existência de nexos causal, afirmando que o evento danoso não teria ocorrido se a Lei de Execução Penal tivesse sido aplicada corretamente. Em tal hipótese, o condenado estaria cumprindo pena em regime fechado, o que impossibilitaria a ocorrência do dano.

Ademais, disse não haver qualquer semelhança entre o presente caso e aqueles em que o Supremo Tribunal Federal afastou a responsabilidade do Estado por ato omissivo, eis que nestes existiria sempre um elemento apto a descaracterizar a causalidade direta. Citou, assim, o fator tempo e a circunstância de o crime ser praticado em coautoria com outros delinquentes.

A Ministra Ellen Gracie, também divergindo do Relator, defendeu a imediatidade da conexão entre a omissão dos agentes públicos e o dano sofrido pelas vítimas. Afirmou, assim, que o causador do dano só não tinha sido ainda submetido à regressão do regime por força da inação dos agentes.

O Ministro Celso de Mello, por sua vez, analisou o caso sob a ótica da responsabilidade objetiva, afirmando que a mera ocorrência de dano faz nascer para o Estado o dever de indenizar, não sendo necessárias investigações a respeito da culpa dos agentes estatais ou da falha do serviço público.

Defendeu, igualmente, que o nexo causal restou plenamente configurado por força do comportamento omissivo do Poder Público, o qual, apesar das sete fugas anteriores do condenado, se absteve de fiscalizar o cumprimento da pena e de aplicar a regressão do regime. E, como bem explicitou:

“Se o Estado assim houvesse agido, procedendo com diligência em face dos incidentes anteriormente registrados, o apenado em questão teria sido submetido a regime penal mais gravoso, o que o teria impedido de praticar os delitos gravíssimos que veio a cometer.”<sup>174</sup>

Assim sendo, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, decidiu pela condenação do Estado do Rio Grande do Sul, entendendo estar presente no caso o nexo causal entre a omissão do Poder Público e os danos sofridos pelas vítimas.

#### **6.4. Danos decorrentes de deslizamentos, buracos e enchentes**

É certo que muitos dos danos causados por enchentes e deslizamentos decorrem pura e simplesmente de caso fortuito ou força maior<sup>175</sup>. Contudo, também é certo que inúmeros prejuízos apenas se verificam por força de uma omissão do Estado, a qual acaba sendo determinante para que o dano se concretize. Em tais casos, o Poder Público responderá sempre que restar comprovada a culpa do serviço.

Nessas situações, o fato da natureza não seria por si só suficiente para causar dano aos indivíduos. Desse modo, cabe ao Estado indenizar os prejuízos sofridos pelas vítimas, vez que, caso tivesse agido em cumprimento à sua obrigação, tais prejuízos não teriam sido verificados.

---

<sup>174</sup> STF, RE 409.203/RS, Rel. Ministro Carlos Velloso, Brasília, 07 mar. 2006.

<sup>175</sup> Apenas a título de exemplo, confira-se: “Responsabilidade Civil – Danos materiais e morais – **Enchentes – Força maior – Estado de calamidade pública – Inexistência de provas de culpa evidente da Municipalidade** – Sentença de improcedência mantida – Aplicação do art. 252 do Regimento Interno deste Tribunal – Recurso improvido.” (TJSP, Apel. Cível n. 0145044-12.2007.8.26.0000, Rel. Desembargador Leonel Costa, São Paulo, 11 out. 2011 – grifou-se)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ao julgar em 05 de agosto de 2008 a Apelação Cível n. 0007589-16.2004.8.19.0061, de Relatoria do Desembargador Sérgio Jerônimo Abreu da Silveira, condenou o Município de Teresópolis a indenizar os pais de duas crianças que, em decorrência de deslizamento de terra que fez com que sua casa desabasse, foram soterradas e sufocadas.

Segundo o Desembargador Relator, o Estado não atuou com a prudência necessária, tendo em vista que a encosta onde ficava a casa estava ocupada por construções irregulares e não existiam obras de contenção no local. Dessa forma, o Município teria deixado de cumprir com o seu dever constitucional de controle e planejamento do uso do solo, na forma dos artigos 23, IX, 30, VIII e 182, *caput*, da Constituição Federal, e da Lei n. 10.257/2001.

Também é de se notar que não houve qualquer atuação preventiva ou coercitiva no sentido de impedir a ocupação desordenada de área que o Estado já sabia ser de risco. Ademais, de acordo com os relatórios de ocorrência da Secretaria Municipal de Defesa Civil, o fato era potencialmente previsível. Percebe-se, assim, que a omissão do Estado em tal situação foi determinante para a ocorrência do evento danoso.

Com base em tais fatos, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro aplicou ao caso a teoria subjetiva e entendeu pela responsabilização do Município de Teresópolis com base na omissão culposa de seus agentes, os quais deveriam e poderiam ter agido para impedir a concretização do dano.

Com relação aos danos causados por enchentes, interessante caso foi também apreciado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de ação buscando a condenação da Administração Pública ao

ressarcimento dos danos sofridos por particular que teve sua casa invadida por água e lama de valão, fato que fez com que contraísse leptospirose<sup>176</sup>.

No presente caso, a omissão culposa do Estado restou claramente comprovada. Cumpre destacar que a Prefeitura de São Gonçalo já havia recebido, sete anos antes do evento danoso em análise, abaixo assinado de moradores da região solicitando a dragagem do rio que passava pelo local, a retirada de obstáculos concentrados sobre o leito de tal rio e a construção de galerias para escoamento de águas pluviais e fluviais.

Ademais, ficou provado que as inundações dos imóveis localizados naquela área eram frequentes, restando afastada a alegação do Estado de que não tinha ciência de tais acontecimentos.

Assim, como bem afirmou a Desembargadora Relatora, o descaso do Poder Público “concorreu para o evento, restando configurada a omissão do Recorrente no desempenho de sua atividade, na prática de serviços públicos de interesse local que lhe são atinentes”.

---

<sup>176</sup> “APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO. ENCHENTE. DANO MATERIAL E MORAL. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO.**

1. Ação indenizatória ajuizada por proprietário de imóvel inundado por enchente. Sentença de procedência parcial atacada pela municipalidade.

2. Pretensão de reverter o resultado do julgamento, alegando-se ausência de nexo de causalidade e de conduta ilícita. Pedido alternativo de redução das verbas indenizatória.

3. **Lastro probatório que demonstra o conhecimento prévio da Administração Pública dos problemas existentes na localidade e sua omissão. Laudo pericial que demonstra a necessidade de limpeza e dragagem do leito do rio e na rede de águas pluviais e coletor público de esgoto sanitário, de forma a evitar as constantes enchentes ocorridas na região.**

4. Correto reconhecimento da responsabilidade civil do Município. Art. 37, §6º, da Constituição Federal.

5. **Patente o dano moral sofrido pelo Autor ao ter destruído seu lar e contrair leptospirose, correndo risco de vida.** Verba fixada em consonância com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

6. Valoração do dano material em estrita observância aos limites apontados pelo laudo do expert nomeado pelo juízo.

7. Pequeno reparo no julgado, tão somente para isentar o Município de São Gonçalo do pagamento da taxa judiciária, em razão da reciprocidade tributária entre o Município réu e o Estado do Rio de Janeiro, através da Lei Municipal 42/2005.

8. Recurso parcialmente provido”.

(TJRJ, Apel. Cível/Reexame Necessário n. 0081288-80.2005.8.19.0004, Rel. Desembargadora Mônica Maria Costa, Rio de Janeiro, 10 ago. 2010 – grifou-se)

Frise-se que não há que se falar em caso fortuito ou força maior na situação em comento, tendo em vista que já haviam ocorrido diversas inundações em imóveis situados na região e que o Estado tinha ciência dos problemas que a área apresentava. Afastado, portanto, o elemento da imprevisibilidade necessário para que se possa falar em tais excludentes do nexo causal.

Desse modo, resta cristalino que foi determinante a omissão da Administração Pública, a qual tinha plenas condições de, atuando dentro do que lhe seria razoável exigir, evitar a ocorrência do dano.

Por fim, no que diz respeito aos danos decorrentes de quedas em buracos, cumpre analisar a conduta da vítima na situação. Em outras palavras, deve-se verificar se o dano foi causado por culpa exclusiva ou concorrente da vítima, fatos que excluem ou atenuam o dever do Estado de indenizar. Sendo assim, passemos à análise de alguns casos presentes em nossa jurisprudência.

O primeiro<sup>177</sup>, julgado recentemente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, diz respeito à ação indenizatória ajuizada por particular que caiu em buraco na via pública ao conduzir sua bicicleta, fato que lhe causou diversas fraturas e lesões corporais.

Ocorre que restou comprovado que sua conduta foi determinante para o acidente. O ciclista, além de possuir bicicleta em péssimo estado de conservação, estava trafegando em alta velocidade no meio da pista e não utilizava qualquer equipamento de proteção.

Assim, entendeu o Desembargador Relator que as graves lesões sofridas pela vítima seriam decorrência de sua conduta imperita ou

---

<sup>177</sup> TJRS, Apel. Cível n. 70048674113, Rel. Desembargador José Aquino Flôres de Camargo, Rio Grande do Sul, 31 mai. 2012

imprudente, rompendo o nexo causal entre o dano e a alegada omissão do Estado.

Diante do exposto, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul manteve a sentença que julgou improcedente o pedido de indenização formulado pelo ciclista, reconhecendo que os danos teriam sido causados por culpa exclusiva da vítima.

Outra situação que merece ser analisada quando tratamos de danos decorrentes de quedas em buracos é a que diz respeito à culpa concorrente da vítima. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo teve oportunidade de apreciar tal questão no julgamento da Apelação Cível n. 0204354-42.2008, de relatoria do Desembargador Oswaldo Luiz Palu (julgada em 27 de abril de 2011).

Nesse caso, buscava-se a responsabilização do Estado pelos danos sofridos por motorista que, enquanto dirigia sua moto, caiu em buraco ao desviar de um cachorro na pista, fato que lhe causou inúmeros ferimentos.

Cumprir destacar, contudo, que o buraco estava sinalizado, de modo que seria possível à vítima desviar caso não estivesse vindo em alta velocidade. Por outro lado, este não foi o único acidente ocorrido naquele local, o que comprova que a sinalização, apesar de existente, não era adequada.

Diante de tais fatos, o Desembargador Relator concluiu pela existência de culpa concorrente da vítima, fato que, apesar de não afastar completamente, atenua o dever de indenizar do Estado.

Finalmente, cumpre examinar interessante caso em que houve a condenação do Estado por danos decorrentes de queda em buraco, não tendo a conduta da vítima contribuído em nada para o evento danoso. Trata-se da Apelação Cível n. 515 595 5/2-00, de Relatoria do Desembargador

Leme de Campos e julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em 28 de janeiro de 2008.

Analisava-se em tal situação a responsabilidade do Poder Público pelo falecimento de criança de apenas um ano e nove meses em virtude da queda em um buraco que dava acesso a uma galeria pluvial na qual corria muita água. Urge destacar que a vítima desapareceu no momento em que caiu e que, apesar das buscas realizadas pelos bombeiros, seu corpo nunca foi encontrado.

O acidente aconteceu enquanto a criança e seus pais passeavam no canteiro central de uma avenida na cidade de São Paulo. Frise-se que, segundo depoimentos prestados por testemunhas, o buraco se localizava no meio da vegetação, ficando escondido por mato e sujeira. Ademais, é de se destacar que não existia qualquer sinalização a respeito das condições do local.

Segundo o Comandante dos Bombeiros, o buraco teria sido formado pela erosão e se encontrava ao lado de um tampa redonda de metal destinada a dar acesso à galeria de águas pluviais. Ainda de acordo com o Comandante, teria o buraco diâmetro suficiente para a passagem de uma criança do tamanho da vítima, restando configurada a má conservação do local.

O Estado buscou afastar a sua responsabilidade alegando que não tinha conhecimento da existência do buraco, não podendo, portanto, consertá-lo. Defendeu, ainda, que as fortes chuvas na região excluiriam onexo causal no caso. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, todavia, não acolheu nenhum dos argumentos.

Como afirmou o Desembargador Relator, é dever do Poder Público fiscalizar as vias e calçadas e mantê-las em perfeito estado de conservação,

consertando buracos e colocando sinalizações necessárias para a segurança dos particulares.

Ademais, nas palavras de Rui Stoco, defensor da corrente subjetivista citado no acórdão ora em análise:

"A deterioração da camada asfáltica ou a proliferação de buracos, irregularidades, reentrâncias, bueiros abertos ou salientes e outras irregularidades nas vias pública de passagem de veículos de pedestres caracterizam **omissão desidiosa do Poder Público**, que responderá pelos danos que ocorram em razão dessas irregularidades"<sup>178</sup> (grifou-se)

Assim, tendo em conta todo o exposto, foi reconhecida a responsabilidade civil do Município de São Paulo, condenação que foi mantida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial n. 1.094.525<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> STOCO, Rui. Op. cit., p. 1278.

<sup>179</sup> STJ, REsp. n. 1.094.525/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Brasília, 20 out. 2009.

## Conclusão

O tema da responsabilidade civil do Estado passou por forte evolução desde o seu surgimento até chegar ao seu estágio atual. Se no início vigorava a ideia de total irresponsabilidade, baseada na premissa de que “*the king can do no wrong*”, hoje estamos diante de cenário diametralmente oposto.

A responsabilidade objetiva do Estado foi pela primeira vez adotada por nosso ordenamento constitucional no ano de 1946, representando não só forte mudança na posição até então vigente, como também orientação acompanhada por todas as Constituições que a sucederam.

Hoje não há que se falar em necessidade de comprovação da conduta culposa do agente público para que nasça para o Estado a obrigação de ressarcir os prejuízos causados por sua ação, sendo suficiente prova do nexo causal entre o ato e o dano. A discussão sobre a culpa do agente será relevante apenas no que tange à ação de regresso prevista no artigo 37, parágrafo 6º, *in fine*, da Constituição Federal.

Ademais, reconhece-se atualmente a possibilidade de responsabilização das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, o que configurou uma inovação trazida pelo texto constitucional de 1988.

Note-se que é bastante ampla a proteção conferida por nossa Carta Magna à vítima de danos resultantes de atos do Poder Público. O termo “agente”, que veio em substituição à noção de “funcionário”, apresenta-se muito mais abrangente do que o anterior, incluindo qualquer pessoa que atue em nome do Estado, manifestando sua vontade. Alcança, segundo a

doutrina<sup>180</sup>, aqueles que ocupam as funções de mais alto nível hierárquico, bem como funcionários de fato, voluntários e estagiários.

Do mesmo modo, o vocábulo “nessa qualidade” não exige que o agente esteja em exercício de sua função no momento da conduta lesiva, mas apenas que o dano tenha sido possível em virtude do seu feixe de atribuições, ainda que utilizado em desvio<sup>181</sup>.

Ademais, há quem defenda<sup>182</sup> que a expressão “terceiros” abrange tanto usuários quanto não usuários do serviço público, o que, por óbvio, aumenta consideravelmente o campo de incidência da responsabilidade civil do Estado.

De qualquer forma, no que tange aos prejuízos sofridos por particulares em decorrência de conduta comissiva do Estado, dúvida não há: responde objetivamente a Administração, ainda que a ação que ensejou o dano tenha sido lícita. O artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal é claro nesse sentido, e assim ocorre por força dos fundamentos da responsabilidade civil do Estado.

Quando estamos diante de uma atividade ilícita, o Poder Público é responsabilizado em virtude da violação cometida, eis que agiu fora dos limites impostos pelo ordenamento jurídico. No entanto, sua responsabilização se faz presente ainda que a atividade tenha sido praticada em plena conformidade com as diretrizes legais.

É que o fundamento básico da responsabilidade civil do Estado diz respeito à socialização dos prejuízos. Parte-se do princípio de que seria injusto que os danos anormais sofridos por um particular em decorrência de

---

<sup>180</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos (Op. cit., p. 510), MEIRELLES, Hely Lopes (Op. cit., p. 559), PINTO, Helena Elias (Op. cit., p. 88).

<sup>181</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. Op. cit. p. 56.

<sup>182</sup> Na doutrina, PINTO, Helena Elias. Op. cit., p. 93. Na jurisprudência, STF, Recurso Extraordinário n. 591.874, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Brasília, 26 ago. 2009 e STJ, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 779629, Rel. Ministro Ayres Britto, Brasília, 17 mai. 2011

uma conduta do Poder Público fossem apenas por ele suportados, uma vez que os benefícios que advém das atividades estatais são experimentados por toda a coletividade. Desse modo, é essa mesma coletividade, através do erário, quem, em última análise, irá ressarcir a vítima.

A questão se coloca um pouco mais complicada quando estamos diante de uma omissão do Estado, tendo em vista que em tal situação não foi um agente público que, agindo nessa qualidade, causou o dano. Ao contrário, a conduta danosa foi praticada por terceiro, e o agente apenas não impediu a consumação dos prejuízos.

Sendo assim, e de acordo a corrente subjetiva defendida na presente monografia, faz-se necessária uma análise casuística para verificar se o agente tinha, naquela situação, o dever e a possibilidade de agir para evitar a ocorrência do dano. Deve-se analisar, ademais, se ele podia fazê-lo atuando dentro dos limites do que lhe seria razoável exigir.

Essa interpretação coaduna-se perfeitamente com o pressuposto acima mencionado de socialização dos prejuízos. Quando o Estado causou o dano por ação de seus agentes, ou quando deixou de impedir sua consumação tendo o dever e a possibilidade de fazê-lo, é compreensível e perfeitamente aceitável que os prejuízos sofridos por um administrado sejam repartidos por todos.

Todavia, responsabilizar o Poder Público quando este não tinha a obrigação de agir para evitar a ocorrência do dano equivaleria a responsabilizar toda a coletividade pelo ato danoso cometido por um outro particular. Injusto seria, portanto. Em tais casos, caberia ao causador do dano ressarcir os prejuízos sofridos pela vítima.

Destaque-se, ainda, a tendência atual em matéria de responsabilidade civil no sentido de direcionar o foco à vítima e não ao agente que provocou os danos. Assim, em conformidade com tal tendência, incide nos casos de

omissão uma presunção de culpabilidade<sup>183</sup>, cabendo ao Estado elidi-la para que seja afastado o dever de indenizar. Dessa forma, não fica a vítima desamparada.

Conforme explicitado ao longo da presente monografia, o entendimento a respeito da incidência da teoria subjetiva aos casos de responsabilidade civil do Estado por omissão não é pacífico, existindo importantes nomes na doutrina, bem como relevantes decisões na jurisprudência, aplicando a corrente objetiva ou a mista em tais hipóteses.

O fundamental, contudo, é verificarmos se existe no caso concreto a relação de causalidade entre a conduta – comissiva ou omissiva – do Poder Público e o dano sofrido pelo particular, uma vez que, caso não seja verificada, não surge para o Estado o dever de indenizar.

Por fim, ressalte-se que é importante termos sempre em mente que o Estado não pode ser visto como um segurador universal, uma vez que isso muitas vezes acabaria por trazer prejuízos à própria coletividade, fazendo-a responder indiretamente pelos danos causados por outro particular ou por fatos da natureza, imprevisíveis e inevitáveis.

---

<sup>183</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Op. cit., p. 655 e 656) e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. (Op. cit., p. 874).

## Bibliografia

BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrência de sua Atividade Administrativa*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 1998. 70 p.

BITTAR, Carlos Alberto. *Responsabilidade Civil: teoria e prática*. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990. 121 p.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 2ª ed.. São Paulo: Malheiros, 1995, 679 p.

CALIXTO, Marcelo Junqueira. *A culpa na responsabilidade civil: estrutura e função*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 400 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 1157 p.

CASTRO, Guilherme Couto de. *A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 137 p.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 8ª ed.. São Paulo: Atlas, 2009. 577 p.

CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 512 p.

CRUZ, Gisela Sampaio da. *O problema do nexu causal na responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 388 p.

DA SILVA, Wilson Melo. *O Dano Moral e sua Reparação*. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1983. 728 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23ª ed.. São Paulo: Atlas, 2010. 875 p.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. 711 p.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 9ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2005. 966 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. 509 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 1993. 701 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 936 p.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. 9ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1999. 350 p.

PINTO, Helena Elias. *Responsabilidade Civil do Estado por Omissão: na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 342 p.

SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos*. 2ª ed.. São Paulo: Atlas, 2009. 270 p.

SILVA, Luiz Cláudio. *Responsabilidade Civil: Teoria e Prática das Ações*. 3ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2005. 490 p.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 2128 p.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 4ª ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. 598 p.

### **Jurisprudência**

STF, RE. 130.764/PR, Rel. Min. Moreira Alves, Brasília, 08 ago. 1992.

STF, RE. 436.565/RJ, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Brasília, 23 abr. 2010

STJ, REsp. 1.154.737/MT, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Brasília, 07 fev. 2011.

TJRS, Apel. Cível n. 70047096359, Rel. Des. Ney Wiedemann Neto, Rio Grande do Sul, 12 abr. 2012

STF, ARE. n. 644395/GO, Rel. Min. Luiz Fux, Brasília, 04 out. 2011

TJSP, Apel. Cível n. 9278205-28.2008.8.26.0000, Rel. Des. Israel Góes dos Anjos, São Paulo, 17 jan. 2011

- STF, RE. 160.401/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 20 abr. 1999
- STF, RE. 262.651/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 16 nov. 2005.
- STF, RE. 302.622/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 16 nov. 2005.
- STF, AI-AgR. 779.629/MG, Rel. Min. Ayres Britto, Brasília, 17 mai. 2011
- TJPR, Apel. Cível 841.837-9, Rel. Des. Lauro Laertes de Oliveira, Paraná, 13 mar. 2012
- TJPR, Apel. Cível 630.438-5, Rel. Des. Marco Antonio Antoniassi, Paraná, 02 jun. 2011
- STF, RE. 109.615/RJ, Rel. Min. Celso de Mello. Brasília. 27 mai. 1996
- TJRJ, Apel. Cível 2007.001.35163, Rel. Des. Sirley Abreu Biondi, Rio de Janeiro, 01 out. 2007
- TJRS, Apel. Cível 70047438759, Rel. Des. Tasso Caubi Soares Delabary, Rio Grande do Sul, 28 mar. 2012
- TJAM, Apel. Cível 20100037211, Rel. Des. Cláudio Roessing, Amazonas. 12 dez. 2011
- STF, RE. 136861, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Brasília, 01 fev. 2011
- STJ, REsp 843.060, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Brasília. 15 fev. 2011
- STF, AI-AgR. 239107/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Brasília, 19 out. 1999
- TJRJ, Apel. Cível 0376607-95.2008.8.19.0001, Rel. Des. Marcos Alcino de Azevedo Torres, Rio de Janeiro, 31 ago. 2010
- TJSP, Apel. Cível 990.10.468335-1, Rel. Des. Peiretti de Godoy, São Paulo, 24 nov. 2010
- TJRS, Apel. Cível 70043745207, Rel. Des. Tulio de Oliveira Martins, Rio Grande do Sul, 24 nov. 2011
- STJ, REsp. 819.789/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Brasília, 25 abr. 2006
- STJ, REsp. 893.441/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Brasília, 12 dez. 2006
- TJSP, Apel. Cível com Revisão 593.863-5/7-00, Rel. Des. Prado Pereira, São Paulo, 04. Fev. 2003.
- STJ, Resp. 1.142.245/DF, Rel. Min. Castro Meira, Brasília, 05 out. 2010

TJSC, Apel. Cível 2006.043325-2, Rel. Des. Luiz César Medeiros, Santa Catarina, 29 mai. 2007

TJRS, Apel. Cível 70025178930, Rel. Des. Antonio Correia Palmeiro da Fontoura, Rio Grande do Sul, 29 abr. 2012

STF, RE. 382.054/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 03 ago. 2004

STF, AI-AgR. 603865/GO, Rel. Min. Carmen Lúcia, Brasília, 11 nov. 2008

STF, RE. 466322 AgR/MT, Rel. Min. Eros Grau, Brasília, 12 mar. 2007

STF, RE. 369.820/RS, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília, 04 nov. 2003

STF, AR. 1.376/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, 09 nov. 2005

STF, RE. 409.203/RS, Rel. Ministro Carlos Velloso, Brasília, 07 mar. 2006

TJSP, Apel. Cível 0145044-12.2007.8.26.0000, Rel. Des. Leonel Costa, São Paulo, 11 out. 2011

TJRJ, Apel. Cível 0007589-16.2004.8.19.0061, Rel. Des. Sérgio Jerônimo Abreu da Silveira, Rio de Janeiro, 05 ago. 2008

TJRJ, Apel. Cível/Reexame Necessário 0081288-80.2005.8.19.0004, Rel. Des. Mônica Maria Costa, Rio de Janeiro, 10 ago. 2010

TJRS, Apel. Cível 70048674113, Rel. Des. José Aquino Flôres de Camargo, Rio Grande do Sul, 31 mai. 2012

TJSP, Apel. Cível 0204354-42.2008, Rel. Des. Oswaldo Luiz Palu, São Paulo, 27 abr. 2011

TJSP, Apel. Cível 515 595 5/2-00, Rel. Des. Leme de Campos, São Paulo, 28 jan. 2008.

STJ, REsp. 1.094.525/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Brasília, 20 out. 2009.



**NORMAS PARA ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DA MONOGRAFIA  
JUR 1919 ou JUR 1916**

**ANEXO II**

**A Monografia deve ser entregue até o dia 30 de outubro de 2012.**

A presente Monografia, apresentada pelo (a) aluno (a) Patricia  
Valentim Villelo Carvalho, poderá  
ser submetida à exposição e defesa perante a Banca Examinadora designada pelo  
Departamento de Direito da PUC-Rio.

Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2012.

Marcelo Junqueira Calisto

Nome do (a) professor (a) orientador (a)

Marcelo J. Calisto

Assinatura do (a) professor (a) orientador (a)

O (A) autor (a) declara para todos os fins de Direito ser este um trabalho inédito de sua  
autoria e autoriza o Departamento de Direito da PUC-Rio a divulgá-lo, no todo ou em  
parte, resguardados os direitos autorais conforme legislação vigente.

Rio de Janeiro, 05 de novembro de 2012.

Patricia v.v. Carvalho

Assinatura do (a) aluno (a)