

CLEYZIRRÊ KÁTIA BEATRIZ FERNANDES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS
CONDUTAS OMISSIVAS**

CARATINGA-MG
2015

CLEYZIRRÊ KÁTIA BEATRIZ FERNANDES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS
CONDUTAS OMISSIVAS**

Monografia apresentada à banca examinadora da faculdade de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga, como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito civil.

Orientação: Professor e Msc. Juliano Sepe Lima Costa.

CARATINGA-FIC

2015

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a DEUS, por ter me abençoado sempre e me dado força para chegar até aqui; e por me confiar tarefas na certeza de que seria capaz de realizá-las.

Aos meus pais Onofre e Marcilene minha eterna gratidão, sem eles o sonho se tornaria impossível, muito obrigada por sempre estarem ao meu lado.

Ao meu orientador, Professor e Mestre Juliano Sepe Lima Costa, pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

Dedicatória

Dedico essa monografia a minha mãe Marcilene pelo amor incondicional e pela prontidão em me ajudar a solucionar todos os problemas. ao meu pai Onofre por ser meu porto seguro, um refugio onde nada pode mim abalar, bem como por todo amor e carinho destinados a mim. As minhas irmãs, Julia Maria e cleyzianne (in memoriam). A toda minha família que, de perto ou de longe, contribuiu de forma positiva na minha vida.

RESUMO

Sabe-se que a obrigação em reparar o dano pode originar tanto de uma ação quanto de uma omissão. Dessa forma, em se tratando Responsabilidade civil do Estado, no que se refere à omissão, pode-se afirmar que o dano decorre de um serviço não prestado, prestado defeituosamente, ou tardiamente. Ainda, no que se refere à obrigação de indenizar, pode-se distinguir em nosso ordenamento jurídico duas espécies de responsabilidade, objetiva ou subjetiva. Na primeira hipótese, a obrigação em reparar o dano esta condicionada à ocorrência de três elementos: conduta (ação ou omissão), dano (material/moral ou estético), e nexos de causalidade (liame entre conduta e dano); já, na responsabilidade civil subjetiva, além dos elementos acima descritos, temos a necessidade da comprovação do elemento culpa (imprudência, imperícia, ou negligência). Postas tais distinções, tem-se discutido frequentemente acerca da necessidade de se comprovar ou não a culpa do Estado para a incidência de sua responsabilidade nos casos de condutas omissivas. A doutrina e a jurisprudência, apesar de convergirem em alguns pontos, ainda não assentaram entendimento unânime com relação à espécie de responsabilidade aplicável ao caso. Ante o exposto, tem-se o seguinte questionamento: O Estado, nas condutas omissivas, responde de forma objetiva ou subjetiva?

Palavra-chave: Responsabilidade civil do Estado, Conduta Omissiva, Responsabilidade civil subjetiva

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS..... | 10 |
| CAPÍTULO 1 – O ESTADO..... | 12 |
| 1.1 BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS..... | 12 |
| 1.3 CONCEITO, ORGANIZAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA..... | 13 |
| 1.4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 14 |
| CAPÍTULO 2 - RESPONSABILIDADE CIVIL..... | 15 |
| 2.1 CONCEITO E ASPECTOS HISTÓRICOS..... | 16 |
| 2.2 REQUISITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL | 16 |
| 2.2.1 Conduta (ação ou omissão)..... | 17 |
| 2.2.2 Nexo de causalidade..... | 18 |
| 2.2.3 Dano..... | 20 |
| 2.2.4 Culpa..... | 23 |
| 2.3 RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA..... | 24 |
| CAPÍTULO 3 – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS CONDUTAS OMISSIVAS..... | 26 |
| 3.1 TEORIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO..... | 26 |
| 3.1.1 Teoria da falta do serviço..... | 27 |
| 3.1.2 Teoria objetiva ou do risco administrativo..... | 28 |
| 3.2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÃO | 30 |
| 3.3 ASPECTOS DOUTRINÁRIOS..... | 34 |
| 3.4 JULGADOS SOBRE O TEMA..... | 34 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 38 |
| REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 40 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo tratar a respeito da Responsabilidade Civil do Estado, notadamente no que tange à sua reparação de dano decorrente da omissão.

A Responsabilidade civil de forma geral, apesar de representar um instituto bem antigo para o Direito sofre constantes modificações no que tange à sua aplicação no caso concreto.

Quanto ao tema a ser tratado neste trabalho, não é diferente. A reparação civil do Estado na reparação do dano causado em razão de conduta omissiva tem causado grandes divergências jurisprudenciais nos Tribunais Estaduais e Tribunais Superiores.

Parte da doutrina sustenta que a espécie de responsabilidade civil do Estado, tanto na ação quanto na omissão será sempre objetiva, ou seja, dispensa a culpa como elemento caracterizador. Já, por outro lado, existe a corrente que defende que a responsabilidade civil objetiva aplica-se somente na conduta comissiva, ou seja, na ação.

Para melhor compreensão do assunto, partindo de uma pesquisa teórico-dogmática, elucidaremos a questão acima levantada.

Saliente-se que a responsabilidade civil do Estado foi consagrada constitucionalmente no art. 37, §6º, da CR/88, ao dispor expressamente em seu texto que *“as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros (...).”*

Para melhor exposição do assunto, traçaremos nas considerações conceituções as definições dos termos Responsabilidade civil do Estado, Conduta Omissiva e Responsabilidade civil subjetiva.

No primeiro capítulo abordaremos sobre o Estado, sua origem, conceito e evolução histórica.

No segundo capítulo traçaremos os conceitos de Responsabilidade civil, conduta, nexos de causalidade, e culpa; bem como uma breve diferenciação entre responsabilidade civil objetiva e subjetiva.

No terceiro capítulo, abordando como marco teórico o posicionamento doutrinário de Celso Antônio Bandeira de Melo, dissertaremos acerca da Responsabilidade Civil do Estado, abordando sobre as Teorias da Culpa e do Risco Administrativo. Analisaremos tais teorias, teceremos acerca das correntes doutrinária e jurisprudenciais que versam sobre a Responsabilidade civil do Estado nas condutas omissivas para, a partir daí, abordados as considerações finais.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

De forma sucinta, pode-se dizer que Responsabilidade civil do Estado, segundo a doutrinadora Lídia Salomão

corresponde à obrigação atribuída ao Estado de reparar danos causados por seus agentes públicos ou prestadores de serviços públicos a terceiros, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.¹

Por óbvio que o Estado, ao exercer suas atividades poderá causar danos a terceiros, seja por suas ações, seja por suas omissões. O presente trabalho tem como objetivo central tratar acerca da responsabilização do Estado nas condutas omissivas.

De acordo com doutrina de José Frederico Marques, a conduta omissiva advém de um não fazer,

é uma abstração, um conceito de linhagem puramente normativa, sem base naturalística. Ela aparece assim, no fluxo causal que liga a conduta ao evento, porque o imperativo jurídico determina um *facere* para evitar a ocorrência do resultado e interromper a cadeia de causalidade natural, e aquele que deveria praticar o ato exigido, pelos mandamentos da ordem jurídica, permanece inerte ou pratica ação diversa da que lhe é imposta.²

Portanto, a omissão é, a grosso modo, o não fazer.

Como no presente trabalho trataremos da responsabilidade civil do Estado no não fazer, ou seja, quando o Estado em razão da sua omissão gera dano a terceiro, mister fazer a distinção entre duas espécies de responsabilidade civil, a objetiva e a subjetiva.

No ordenamento jurídico vigente, o instituto da responsabilidade civil opera a partir de duas distinções: responsabilidade civil objetiva e responsabilidade civil subjetiva.

A diferença existente entre estas duas modalidades pauta-se na presença do elemento culpa para sua incidência.

¹ SALOMÃO, Lídia. **A responsabilidade civil do Estado**. Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/curso_estrutura.asp?id_curso=820, Acesso em 01 de setembro de 2015, as 14:00 horas.

² MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito penal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 44-45.

A diferença entre a responsabilidade civil objetiva e a subjetiva encontra-se no elemento culpa. A conduta (ação ou omissão), o dano (moral ou material), o nexo de causalidade e a culpa são, como veremos a seguir, requisitos de configuração da responsabilidade. Ou seja, para que haja a obrigação de reparar o dano faz-se necessário a presença de tais requisitos.

Ocorre que, esta regra comporta exceção. É quando estamos diante da Responsabilidade Objetiva onde o elemento culpa é dispensado em razão da presunção. Assim, quando a Lei não exigir a comprovação da culpa estamos diante da responsabilidade civil objetiva e, do contrário; quando a Lei exigir a comprovação da culpa estamos diante da Responsabilidade civil Subjetiva.

Portanto, pode-se dizer que responsabilidade civil subjetiva é aquele que, para sua incidência, necessita da comprovação da conduta, do dano, do nexo de causalidade e da culpa.

CAPÍTULO 1 – O ESTADO

Para tratarmos acerca da Responsabilidade civil do Estado, a princípio se faz necessário traçarmos algumas considerações acerca do surgimento do Estado a fim de alcançarmos uma melhor compreensão do assunto.

1.1 Breves Aspectos históricos

Três grandes pensadores que têm destaque sobre a criação do Estado: Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Todos, de forma geral, partem do princípio de que a sociedade vive em um determinado momento, sem a existência do Estado, sem nenhum tipo de interferência do Estado em suas vidas, em um estado de natureza, gozando tão-somente de *direitos naturais*.

Contudo, em um determinado momento, estes indivíduos, com a pretensão, resolvem deixar este Estado Natural e formar o Estado, através do que chamamos doutrinariamente de *pacto social ou contrato social*. (AZAMBUJA, 1989).

Após a realização deste *pacto social ou contrato social*, surge o que a doutrina chama de *Sociedade Civil* ou *Estado de Sociedade civil*, onde passa existir a Instituição Estado que irá administrar determinado território.

O Inglês Thomas Hobbes foi o primeiro autor a falar de conceito do Estado. Primeiramente ele parte do princípio de que todos os homens são maus por natureza, o que gera conflitos, uma vez que o direito natural, segundo Hobbes, pressupõe a utilização de todos os meios necessários para preservação e proteção destes direitos. (DALLARI, 1993)

Em síntese, o

Estado tornou-se para Hobbes a comunidade político-legal que é o Leviatã; numa comunidade que não permite, em seu interior, nenhuma forma interior de comunidade que pudesse presumivelmente desafiar sua unidade, sua indivisibilidade e sua autoridade absoluta.³

Todavia, segundo Locke, os poderes do Estado precisam ser limitados, de forma que a liberdade do indivíduo não seja comprometida. Portanto, para Locke,

³ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 10 ed. São Paulo: Globo, 1989, p. 40.

a legitimidade do Estado reside não somente em propiciar segurança e paz social aos seus cidadãos mas também em promover e fazer respeitar o consenso político e social existente entre todos os seus membros. Por via de consequência, um ambiente de consenso se faz necessário como pré-requisito para que as diversas instituições políticas representativas dos grupos sociais componentes do Estado possam constituir, criar, um governo legítimo e duradouro.⁴

Neste momento, surge o “*estado de sociedade*”. Partindo de tais considerações, Rousseau sustentava que a legitimação do Estado somente seria correta com a participação dos indivíduos na criação das Leis, como forma de não ferir sua liberdade.

1.2 Estado: conceito, organização e natureza jurídica

Com as contribuições destes grandes filósofos o conceito de Estado sofreu grandes mutações no decorrer da história. Para o presente trabalho, adotamos o conceito de Estado abordado pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles. Para este grande Constitucionalista o Estado é

uma organização social, dotada de poder e com autoridade para determinar o comportamento de todo o grupo. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional é pessoa jurídica territorial soberana (Biscarretti di Ruffia); (...) ⁵

Ainda, no que se refere ao conceito de Estado Partindo das Teorias contratualistas, sustenta o doutrinador Darcy Azambuja, que

o estado terá portanto como objetivo satisfazer a necessidade de segurança protegendo os direitos dos associados; satisfazer a necessidade de progresso, auxiliando os cidadãos a se aperfeiçoarem. Tal é sua dupla função: 1. Proteção: é a função de justiça de que é o guardião; 2. Assistência: é a função da utilidade pública, missão civilizadora.⁶

⁴ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 10 ed. São Paulo: Globo, 1989, p. 49.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 200, p. 294/297.

⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 10 ed. São Paulo: Globo, 1989, p. 55.

Portanto, a fim de cumprir seu papel, o Estado passa a ser visto como sujeito de direitos e obrigações.

Segundo Canotilho

o Estado pode ser definido como organização jurídica dotada de soberania, que se traduz em um poder supremo no âmbito de determinado território e de independência em face de outros Estados soberanos. Por isso se diz que o Estado detém um poder político de comando em face de determinadas pessoas, que é a sua população, vale dizer, pessoas sujeitas ao seu poder soberano, em razão de estarem no seu território. Esse poder político é a medida jurídica da possibilidade de criação, pelo Estado, de um conjunto de normas (Direito), efetivamente aplicável no seu território. O Estado é também uma pessoa jurídica, pois pode titularizar direitos e obrigações em face de pessoas sujeitas ao seu poder, bem como em face de outros Estados soberanos.⁷

Em se tratando do Brasil, o Estado compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que são unidades da federação. Os entes federados se organizam a fim de cumprir os objetivos do Estado, se organizando em três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário.

1.3 A Administração Pública

Não há como falar em Estado sem fazer referência ao conceito de Administração Pública.

O conceito de Administração Pública, no sentido subjetivo, corresponde aos órgãos responsáveis pelo exercício da função executiva do Estado.

Assim, enquanto a “Administração Direta é o núcleo de cada *“Administração Pública (federal, estadual, distrital ou municipal), que corresponde à própria pessoa jurídica política (União, Estado, Distrito Federal, Municípios) e seus órgãos despersonalizados”*⁸; a administração indireta, de acordo com a lição de Hely Lopes Meirelles, “é o conjunto dos entes (*entidades com personalidade jurídica*) que *vinculados a um dos órgão da Administração Direta, prestam serviço público ou de interesse público*”⁹.

⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 83.

⁸ BRASIL, Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 18 de outubro de 2015, às 15:00 horas.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 200, p. 306.

Cumpra esclarecer que a expressão “Administração pública” é utilizada neste trabalho em seu sentido subjetivo; representando os *“entes que exercem atividade administrativa, compreendendo pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, incumbidos de exercer uma das funções triparte da atividade estatal”*.¹⁰

Nesse sentido, extrai-se do Decreto nº 200 que:

Art. 4º A Administração Federal compreende: I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios. II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) fundações públicas.¹¹

Ao desenvolver seu papel, diga-se lá de grande complexidade, o Estado transfere ora a titularidade de um ato, ora a mera execução de um ato, através do sistema de delegação.

Portanto, pode-se dizer que mesmo na Administração Indireta, de acordo com o pensamento do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho é o próprio Estado *“executando algumas de suas funções descentralizadas. Seja porque o tipo de atividade tenha mais pertinência para ser executada por outras entidades, seja para obter maior celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho”*¹².

Portanto, no presente trabalho, ao tratarmos da responsabilidade civil do Estado esta abrangerá tanto os danos causados pela Administração Direta quanto pela Administração Indireta.

Observa-se o que dispõe o art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 37, § 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 culpa¹³.

Traçados o conceito de Estado abordar-se-á no próximo capítulo acerca do instituto da responsabilidade civil.

¹⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo, Atlas, 1998, p. 45.

¹¹ BRASIL, **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1996**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 18 de outubro de 2015, às 15:00 horas.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2006, p. 376.

¹³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1967/200.htm>. Acesso em 01 de setembro de 2015, às 08:00 horas.

CAPÍTULO 2 - RESPONSABILIDADE CIVIL

Para tratarmos acerca da Responsabilidade Civil do Estado, mister algumas considerações sobre o instituto da reparação civil.

2.1 Conceito e aspectos históricos

Segundo o que preleciona José Cretella Junior, a responsabilidade civil tem por objetivo “*reprimir um dano privado, restabelecendo um equilíbrio individual perturbado*”¹⁴, ela esta atrelada, portanto, a um ilícito de ordem civil. Preleciona o art. 927, do Código Civil, a obrigação de indenizar, pautando-se no escopo de restabelecer a vítima ao *statu quo ante*, possuindo, por conseguinte, caráter compensatório.

Doutrinariamente Rui Stoco define responsabilidade civil da seguinte forma:

A noção de responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere* responder a alguma coisa, ou seja, na necessidade que existe de responsabilizar alguém por seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado (...) Do que se infere que a responsabilização é modo de exteriorização da própria Justiça e a responsabilidade é a tradução para o sistema jurídico do dever moral de não prejudicar a outro, ou seja, o *neminem laedere*.¹⁵

A civilista Maria Helena Diniz, por sua vez, trouxe a seguinte definição de reparação civil:

é a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar o dano moral e/ou patrimonial causado a terceiro em razão de ato próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou fato de coisa o animal sob sua guarda, ou ainda, de simples imposição legal. A responsabilidade civil requer prejuízo a terceiro, particular ou Estado, de modo que a vítima poderá pedir a

¹⁴ José Cretella Junior, *apud*, STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 121.

¹⁵ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 118.

reparação do dano, traduzida na recomposição do *statu quo ante* ou em uma importância em dinheiro¹⁶.

O Código Civil foi explícito quanto à reparação civil, ao dispor em seu art. 927, a saber:

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem¹⁷.

Lado outro, os art. 186 e 187, do Código Civil dissertaram acerca dos atos ilícitos mencionados no referido diploma legal, a saber:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes¹⁸.

A responsabilidade civil está pautada na ocorrência de alguns pressupostos, que veremos a seguir.

2.2 Requisitos da responsabilidade civil

Para que o sujeito, pessoa física ou jurídica, seja obrigado a reparar eventual dano, *a priori* se faz necessário a ocorrência de alguns requisitos, quais sejam: conduta (ação ou omissão), nexo de causalidade, culpa (dolo e culpa em sentido amplo) e a ocorrência efetiva do dano, podendo ele ser de natureza material, moral ou estética.

¹⁶ DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. V. IV. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 201.

¹⁷ BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.almg.gov.br.htm. Acesso em 05 de setembro de 2015, às 14:50 horas.

¹⁸ BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.almg.gov.br.htm. Acesso em 05 de setembro de 2015, às 14:50 horas.

Todavia, conforme ver-se-á a seguir, o requisito culpa, dependendo da espécie de responsabilidade aplicável ao caso, objetiva ou subjetiva, não precisa ser demonstrada, ela é presumida.

2.2.1 Conduta (ação ou omissão)

Como dito alhures, o primeiro requisito para incidência da responsabilidade civil é o ato ilícito. Todo ato ilícito advém por obviedade de uma conduta humana. Essa conduta humana, ato ilícito objeto de reparação civil, pode ser uma ação ou uma omissão.

Facilmente decifrável o conceito de ação, intimamente ligada ao agir, uma manifestação da vontade. Já a omissão segundo os ensinamentos do doutrinador Frederico Marques:

é uma abstração, um conceito de linhagem puramente normativa, sem base naturalística. Ela aparece, assim no fluxo causa que liga a conduta ao evento, porque o imperativo jurídico determinada um *facere* para evitar a ocorrência do resultado e interromper a cadeia de causalidade natural e, aquele que deveria praticar o ato exigido, pelos mandamentos da ordem jurídica, permanece inerte ou pratica ação diversa da que lhe é imposta¹⁹.

Completando o conceito acima, Rui Stoco afirma que *“a omissão é uma conduta negativa. Surge porque alguém não realizou determinada ação. Sua essência está propriamente em não se ter agido de determinada forma.”*²⁰

Portanto, para a configuração da responsabilidade civil, mister se faz a ocorrência do ato (ação ou omissão), o qual constitui violação de prescrição normativa, por meio da conduta do indivíduo que se encontra eivada de ilicitude.

Em síntese, conduta é ação ou omissão do sujeito no âmbito das relações jurídicas.

A conduta, em se tratando de responsabilidade civil subjetiva, que ver-se-á com mais detalhes a seguir, possui uma particularidade. Quando fala-se em responsabilidade civil na modalidade subjetiva, está-se dizendo que para a

¹⁹ Frederico Marques, *apud*, STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, 131.

²⁰ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, 131-132.

configuração do dever de reparação de dano mister que essa conduta (ação ou omissão) contenha o elemento *culpa*. Ou seja, o ato ilícito praticado deve originar de uma conduta culposa ou dolosa. Importante frisar que em se tratando de responsabilidade civil, a culpa deve ser entendida como culpa e dolo.

Nos dizeres de Maria Helena Diniz a conduta culposa constitui-se em: *“comportamento daquele que viola norma jurídica em razão de imprudência, negligência ou imperícia, mas o resultado não é o previsto pelo agente.”*²¹

O Código Civil traz a seguinte redação em seu art. 186: *“Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”*²²

Destarte, a conduta ilícita ou ato ilícito pode ser entendido como:

[...] aquele que é praticado em desacordo com a ordem jurídica, violando direito subjetivo individual. Causa dano moral ou patrimonial a alguém, criando o dever de reparar tal prejuízo. Logo, produz efeito jurídico, só que este não é desejado pelo agente, mas imposto pela lei.²³

Historicamente percebe-se que a definição de ato ilícito foi frequentemente atrelado ao conceito de culpa, contudo, tal entendimento carece de aplicabilidade, em face da responsabilidade civil objetiva, a qual independe da configuração de culpa.

2.2.2 Nexos de causalidade

O nexo de causalidade, ou nexo causal, cuida das condições sob as quais o dano ocasionado à vítima será ligado à conduta do agente, seja ela culposa ou não.

Antes de se determinar a culpabilidade do agente, há que se determinar se o resultado danoso deriva de sua conduta.

O Código Penal Brasileiro, para identificar o nexo causal nos casos de cometimento de atos ilícitos penais, adota a teoria da equivalência dos antecedentes, sintetizada na chamada *conditio sine qua non*, cuja regra encontra-se explicitada no artigo 13 do Código Penal, *in verbis*:

²¹ DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. V. I. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 908.

²² BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.almg.gov.br/htm. Acesso em 05 de setembro de 2015 às 14:50 horas.

²³ DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. V. I. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 383.

Art.13 O resultado, de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa. Considera-se causa a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.²⁴

No entanto, no âmbito civil a teoria adotada para o estabelecimento do nexo causal foi a teoria da causalidade adequada, a qual determina que a causa será aquela que foi mais determinante para a ocorrência do dano, desprezando-se as demais.

Segundo Cavalieri Filho “o conceito de nexo causal não é jurídico; decorre das leis naturais, constituindo apenas o vínculo, a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado.”²⁵

“É preciso esteja certo que, sem este ato, o dano não teria acontecido. Assim, não basta que uma pessoa tenha contravindo as regras; é preciso que sem esta contravenção o dano não ocorreria”.²⁶

Em síntese, pode-se dizer que o nexo de causalidade é sim a condição *sine qua non* para configuração da responsabilidade em qualquer de suas modalidades.

2.2.3 Dano

Ao lado do nexo de causalidade o dano é também elemento imprescindível para a configuração da responsabilidade civil e, por conseguinte, da obrigação de indenizar.

O art. 927, do Código Civil traz a seguinte redação: “Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”²⁷

Ressalta Sérgio Cavalieri Filho que o dano pode ser definido como sendo:

[...] a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem material, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra a imagem,

²⁴ BRASIL. **Código Penal**. Disponível em www.almg.gov.br/htm. Acesso em 12 de setembro de 2015, às 10:00 horas.

²⁵ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2003, p. 48.

²⁶ Demogue, *apud*, STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, 146.

²⁷ BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.presidencia.gov.br/cci06.htm. Acesso em 10 de setembro de 2015, às 14:50 horas.

a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a conhecida divisão entre dano patrimonial e dano moral²⁸.

O chamado dano patrimonial, previsto pelo artigo 402, do Código Civil, é entendido como aquele que recai sobre bens materiais da vítima, e se subdivide em duas modalidades: dano emergente e lucro cessante.

Ressalta Humberto Teodoro Junior, nos dizeres de Sebastião Geraldo de Oliveira que *“dano material é o prejuízo financeiro efetivo sofrido pela vítima, causando como conseqüência diminuição em seu patrimônio, avaliável monetariamente.”*²⁹

Outrossim, entende-se por dano emergente aquele que resulta imediatamente da conduta do agente sobre o patrimônio da vítima, ocasionando a redução daquele.

Nas palavras do doutrinador Sebastião Geraldo de Oliveira, dano emergente, em se tratando de acidente do trabalho, se traduz como *“aquele prejuízo imediato e mensurável que surge em razão do acidente do trabalho, causando diminuição no patrimônio do acidentado”*³⁰.

Por outro lado, lucro cessante, a teor do disposto no artigo 402, do Código Civil, constitui

as parcelas cujo recebimento, dentro da razoabilidade, seria correto esperar. Assim, como ponto de equilíbrio, não pode ser considerada a mera probabilidade de alguma renda, nem se exige, por outro lado, a certeza absoluta do ganho³¹. Pode também ser definido como uma expectativa frustrada de lucro, podendo decorrer tanto da paralisação das atividades da vítima, em razão de interrupção de seu trabalho, quanto da frustração do lucro que era razoavelmente esperado.

O dano subdivide-se em três modalidades: material, moral e estético. Essa classificação ainda não é pacífica na doutrina.

²⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2003, p. 71.

²⁹ OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 196.

³⁰ OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 197.

³¹ OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 197.

Sérgio Cavalieri Filho em sua obra Programa de Responsabilidade civil, afirma que o dano moral:

[...] é a reação psicológica que a pessoa experimenta em razão de uma agressão a um bem integrante de sua personalidade, causando-lhe vexame, sofrimento, humilhação e outras dores do espírito. Nessa categoria incluem-se também os chamados novos direitos da personalidade: intimidade, imagem, bom nome, privacidade, integridade na esfera íntima.³²

E mais, na mesma obra, prossegue afirmando

[...] enquanto o dano material importa em lesão de bem patrimonial, gerando prejuízo econômico passível de reparação, o dano moral é lesão de bem integrante da personalidade, tal como a honra, a liberdade, a saúde, a integridade física e psicológica, causando dor, sofrimento, tristeza, vexame e humilhação à vítima.³³

Por último tem-se o dano estético. Sebastião Geraldo de Oliveira, considera o dano estético uma espécie de dano independente, desligado do dano moral, portanto, podendo ambos serem cumulados. Nesse sentido tem-se a seguinte lição:

[...] o dano estético está vinculado ao sofrimento pela deformação com seqüelas permanentes, facilmente percebidas, enquanto o dano moral está ligado ao sofrimento de todas as demais conseqüências nefastas provocadas³⁴.

2.2.4 Culpa

Preleciona Sérgio Cavalieri que, em se tratando de responsabilidade civil, tem-se a noção de culpa em sentido amplo “(*lato sensu*), abrangente de toda a espécie de comportamento contrário ao direito, seja intencional, como no caso de dolo, ou não, como na culpa”.³⁵

³² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2003, p. 203.

³³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2003, p. 203.

³⁴ OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 4 ed. São Paulo: LTR, 2008, p. 197.

³⁵ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade civil**. 7 ed. Revista e atualizada, São Paulo: Atlas, 2007, p. 29.

O dolo pode ser definido “*como sendo a vontade conscientemente dirigida à produção de um resultado ilícito. É a infração consciente de um dever preexistente, ou o propósito de causar dano a outrem.*”³⁶

A culpa, por outro lado, tem como “*essência o descumprimento de um dever legal de cuidado, que o agente podia conhecer e observar.*”³⁷

A doutrinadora Maria Helena Diniz define muito bem o elemento culpa, da seguinte forma:

a culpa em sentido amplo, como violação de um dever jurídico, imputável a alguém, em decorrência de fato intencional ou de omissão de diligência ou cautela, compreende: o dolo, que é a violação intencional do dever jurídico, e a culpa em sentido estrito, caracterizada pela imperícia, imprudência ou negligência, sem qualquer deliberação de violar o dever. A imperícia é a falta de habilidade ou inaptidão para praticar certo ato; a negligência é a inobservância de normas que nos ordenam agir com atenção, capacidade, solicitude e discernimento; e a imprudência é precipitação ou o ato de proceder sem cautela.³⁸

A doutrina civilista faz também distinção entre *culpa in eligendo*, *culpa in vigilando* e *in custodiando*.

Em síntese, no primeiro caso tem-se a culpa do patrão pela má escolha do preposto, no segundo a culpa decorrente da falta de atenção e cuidado para com aquele que encontra-se sob sua guarda ou vigilância; e, por última, a culpa *in custodiando* que “*caracteriza-se pela falta de atenção em relação ao animal ou coisa que estavam sob os cuidados do agente.*”³⁹

Impende lembrar que a comprovação do elemento culpa somente é preponderante para configuração da responsabilidade civil na modalidade subjetiva, sendo presumida na responsabilidade objetiva.

³⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva Pereira. **Instituições de direito civil. V. III.** Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 458.

³⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade civil.** 7 ed. Revista e atualizada, São Paulo: Atlas, 2007, p. 32.

³⁸ DINIZ, Maria Helena. **Da Responsabilidade Civil.** v II. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 46.

³⁹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade civil.** 7 ed. Revista e atualizada, São Paulo: Atlas, 2007, p. 38.

2.3 Breve diferenciação: responsabilidade subjetiva e objetiva

Com fulcro nos art. 186 e 187, todos do Código Civil de 2002, depreende-se que a responsabilidade civil, em regra, é subjetiva, isto é, há que haver configuração de culpa na conduta do agente para que ocorra a obrigação em reparar o dano, o que chamamos de dever de indenizar.

Como foi afirmado no tópico destinado à caracterização da conduta a responsabilidade civil subjetiva é aquela que necessita do elemento culpa, além dos demais, para gerar o dever de indenizar. E essa culpa, deve ser considerada em sentido amplo, o qual abarca tanto a culpa substanciada na imprudência, imperícia ou negligência, como o dolo.

Assim, tem-se que a responsabilidade civil subjetiva é aquela que: *“encontra sua justificativa na culpa ou dolo por ação ou omissão, lesiva a determinada pessoa”*⁴⁰.

Há, contudo, casos em que a existência de culpa na conduta do agente é irrelevante para a ocorrência de responsabilidade. Essa modalidade de responsabilidade civil é denominada objetiva e encontra sua previsão no parágrafo único do artigo 927, do Código Civil, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem⁴¹.

Posto isso, partindo de tais considerações, a responsabilidade objetiva pode ser entendida como:

[...] Responsabilidade fundada no risco, sendo irrelevante a conduta culposa ou dolosa do causador do dano, uma vez que bastará a existência do nexo causal entre o prejuízo sofrido pela vítima e a ação do agente para que surja o dever de indenizar.⁴²

⁴⁰ DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. V. IV. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 218.

⁴¹ BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.presidencia.gov.br/ccj06.htm. Acesso em 10 de setembro de 2015, às 14:50 horas.

⁴² DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. V. IV. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 212.

Daí pode-se concluir que os pressupostos para a configuração de responsabilidade objetiva são os mesmos da subjetiva, à exceção do elemento culpa que não se faz necessário para a caracterização da responsabilidade e da conseqüente obrigação de indenizar.

No próximo capítulo veremos acerca da responsabilidade civil onde o causador do dano é o Estado.

CAPÍTULO III – A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Em síntese pode-ser dizer que Responsabilidade cível é o dever de pagar que decorre de um dano, seja este dano material, moral ou estético. Em se tratando de Estado, responsabilidade civil do Estado é o dever do Estado em pagar por um dano decorrente de sua conduta.

Para tratarmos do tema principal, qual seja, a responsabilidade civil do Estado na omissão, passamos às seguintes ponderações.

3.1 Teorias sobre a responsabilidade civil do Estado

Pode-se dizer que o final da Década de 80 foi considerado o período em que surgiram os principais diplomas legais que norteiam o instituto da Responsabilidade civil do Estado.

Quando falamos em responsabilidade civil do Estado estamos nos referindo tanto aos entes da federação, quais sejam, União, Município, Estado, Distrito federal e Territórios; bem como os entes da Administração Indireta; autarquias, fundações pública, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

No que tange aos entes que compõem a Administração Pública, do art. 5º Decreto Lei 200/67 extraímos os seguintes conceitos:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa,

patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes.⁴³

Portanto, quando falamos em Responsabilidade Civil do Estado, traduz-se Responsabilidade Civil dos entes federados, que é a Administração Pública Direta; bem como a Administração Pública Indireta, composta pelos órgãos acima conceituados.

Várias teorias foram delineadas para explicar a responsabilidade atribuída ao Estado, tendo havido uma evolução entre elas. Veremos a seguir, em síntese, as duas principais teorias que tratam acerca da Responsabilidade civil do Estado.

3.1.1 Teoria da falta do serviço

Esta Teoria, conhecida também como Teoria da Culpa Civil representou um expressivo progresso na solução dos problemas relacionados com a recomposição dos danos, considerando que

manifesto que os agentes estatais, mesmo atuando culposamente, nem sempre possuíam os meios adequados para ressarcir o lesado. Entendia-se que sendo estes empregados públicos, caberia ao Estado arcar com as conseqüências dos seus atos perante o particular e usar, em decorrência de tal atitude, os meios disponíveis contra os causadores do malefício.⁴⁴

O Governante passa ser um respeitador da Lei. Daí o Governante passa a poder cometer ato ilícito.

O Nosso Código civil de 1916 incorporou a teoria da culpa em seu art. 15, a saber:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.⁴⁵

⁴³ BRASIL. Decreto Lei 200/67. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em 22 de setembro de 2015, as 18:41 horas.

⁴⁴ MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. v. 2, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 156.

⁴⁵ BRASIL. **Código civil de 1916**, *apud*, MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. v. 2, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 156.

Norma esta, posteriormente transcrita no Código Civil de 2002, em seu artigo 43, com a seguinte redação:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.⁴⁶

Portanto, passou-se a admitir a responsabilidade patrimonial do Estado Brasileiro desde que a vítima comprovasse a culpa ou o dolo.

Assim, “*a culpa anônima ou falta do serviço público, geradora de responsabilidade do Estado, não está, necessariamente, ligada a idéia de falta de algum agente determinado,*”⁴⁷ não havendo que se falar em responsabilidade pessoal do agente público, mas sim do Estado.

Segundo o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo a teoria da irresponsabilidade do Estado foi, portanto, superada pela “*pela idéia denominada de *faute du service entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou falta do serviço quando este não funciona, devendo funcionar funciona mal ou funciona atrasado*”⁴⁸.*

A teoria da *faute du service* ou da culpa anônima corresponde a essa transferência da culpa individual do agente do Estado para o próprio Estado.

3.1.2 Teoria objetiva ou do Risco Administrativo

Esta Teoria foi considerada a revolução na Seara da Responsabilidade Civil do Estado.

Nesta Teoria afasta-se a necessidade do debate acerca da culpa ou do dolo por parte do Estado. É ônus da vítima a demonstração do prejuízo sofrido e da relação de causalidade entre este prejuízo e a intervenção estatal.

Assim, para esta teoria, suficiente torna-se à presença da lesão, por ação ou omissão, para que se origine a obrigação indenizatória do Estado. Neste caso, em hipótese alguma, cogita-se da idéia de culpa do Estado ou de seu agente.

⁴⁶ BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.presidencia.gov.br/ccj06.htm. Acesso em 10 de setembro de 2015, às 14:50 horas.

⁴⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 7 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2007, p. 221.

⁴⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005, p. 957.

Esse entendimento possui o seguinte escopo compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração.

O Estado passou a desempenhar novos papéis na Sociedade e conseqüentemente passou a assumir mais riscos, a enfrentar mais problemas e ter mais obrigações legalmente impostas.

A Constituição Federal, por exemplo, confere uma série de atribuições ao Estado. Essa tarefa coloca o Estado em uma exposição muito grande. Com a teoria do Risco Administrativo surge a indenização por ato ilícito, baseado no princípio constitucional da isonomia.

Os dizeres contido no voto do Recurso Extraordinário de nº 113.587-5 em que litigavam o Município de São Paulo e um particular traduz, em síntese, a Teoria do Risco Administrativo:

CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., 1967, art. 107. C.F./88, art. 37, par-6. I. A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, e devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade do ônus e encargos sociais. II. Ação de indenização movida por particular contra o Município, em virtude dos prejuízos decorrentes da construção de viaduto. Procedência da ação.⁴⁹

O ordenamento jurídico adotou a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade civil do Estado. Assim dispõe o art. 37, §6º da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37, §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 culpa⁵⁰.

⁴⁹ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário de nº 113.587-5. Disponível, em http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13023&revista_caderno=7. Acesso 22 de setembro de 2015, às 19:45 horas.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em www.almg.gov.br. Acesso em 10 de outubro de 2008, às 18:15 horas.

Segundo o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello em razão da teoria do risco administrativo

o Estado só se exime de responder se faltar nexos entre seu comportamento comissivo e o dano. Isto é: exime-se apenas se não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano. Fora daí, responderá sempre⁵¹.

Portanto, pode-se dizer que a isonomia impõe uma obrigação ao Estado de diluir as vantagens e prejuízos de suas intervenções. Surge a chamada socialização dos riscos, pautada nestes princípios.

Todavia, no que se refere à responsabilidade do Estado nas ocasiões em que a omissão estatal é condição do dano sofrido, necessário abrir um breve parêntese.

3.2 Responsabilidade civil do Estado nos casos de omissão

O objetivo principal deste trabalho de conclusão de curso é tratar acerca da responsabilidade civil do Estado nas condutas omissivas, tema ainda controverso na doutrina e na jurisprudência, que divide opiniões e posicionamentos entre os juristas.

Partindo das definições de Estado, e dos aspectos gerais da responsabilidade civil, pode-se observar que o art. 37, §º, da Constituição Federal de 1988, tratou expressamente acerca da responsabilidade civil do Estado.

Esta é a redação do dispositivo acima mencionado:

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, oralidade, 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.⁵²

⁵¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005, p. 959.

⁵² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em www.almg.gov.br. Acesso em 30 de outubro de 2015, às 15:00 horas.

Observa-se que o art. 37, da CR/88, trouxe a responsabilidade civil objetiva como regra, quando se tratar de dano causado pela Administração Pública direta ou indireta.

Ocorre, que, conforme entendimento jurisprudencial, atualmente majoritário no Superior Tribunal de Justiça, quando se tratar de dano decorrente de omissão do Estado, a responsabilidade civil somente ensejará na respectiva reparação caso seja comprovada a culpa do Estado.

De acordo com o doutrinador José de Aguiar Dias, a culpa, em se tratando de responsabilidade estatal pode ser definida como

falta de diligência na observação da norma de conduta, isto é, o desprezo por parte do agente, do esforço necessário para observá-la com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse nas considerações das conseqüências eventuais de sua atitude⁵³.

Frise-se que a conduta, em se tratando de Responsabilidade civil do Estado não é interpretada como uma conduta individual do agente público, mas no contexto de prestador do serviço público. Assim complementando o entendimento acima, Oswaldo Aranha afirma que, a culpa transcrita pela teoria, possui as seguintes vertentes:

não funcionamento do serviço, se obrigatório ou na sua má prestação, ou, então da sua prestação retardada. Destarte, a responsabilidade deflui do descumprimento da lei, que deixou de ser obedecida na conformidade de seu comando. Em desviando-se a prestação do serviço do regime legal a ele imposto deixando de prestá-lo, ou prestando-o com atraso ou de modo deficiente, por falha de sua organização, verifica-se a responsabilidade civil da pessoa jurídica e, portanto, do Estado, que, então, deve compor o dano conseqüente dessa falta administrativa, desse acidente quanto à realização do serviço⁵⁴.

Portanto, partindo da teoria da Falta do Serviço, de acordo com doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo,

⁵³ DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 5 ed. Rio de Janeiro: forense, 1999, p. 139.

⁵⁴ STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 989.

a responsabilidade por "falta de serviço", falha do serviço ou culpa do serviço (*faute du service*, seja qual for a tradução que se lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo) (...) ⁵⁵.

Em que pese os nossos Tribunais aplicarem atualmente com maior freqüência a teoria da falta do serviço nas ações que tratam sobre responsabilidade civil do Estado por omissão, a doutrina e a jurisprudência ainda não são uníssonas neste sentido. Vejamos.

3.3 Aspectos doutrinários

Como afirmado alhures, não é ponto incontroverso na doutrina a aplicação da responsabilidade civil na modalidade subjetiva, quando se trata de conduta omissiva do Estado. A doutrina divide-se em dois extremos; de um lado, parte da doutrina sustenta que em virtude do disposto no art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988 o Estado responde de forma objetiva em ambas as modalidades de responsabilidade.

È o que se extrai das lições de Medauar, ao afirmar que :

Informada pela teoria do risco, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como responsabilidade objetiva. Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexos causal ou nexos de causalidade. Deixa-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta, o questionamento do bom ou mau funcionamento da Administração. Demonstrado o nexos de causalidade, o Estado deve ressarcir. ⁵⁶

Por outro lado, temos a corrente que defende a modalidade subjetiva quando se trata de responsabilidade civil por omissão do Estado, haja vista que, nesta espécie, o não agir do Estado é causa do dano, mas sim condição para a ocorrência do resultado.

⁵⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005, p. 959.

⁵⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed.rev., atual.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 457.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho

quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante de um dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos. À consequência, dessa maneira, reside em que a responsabilidade civil do Estado, no caso de conduta omissiva, só se desempenhará quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa. Neste caso, a culpa origina-se, na espécie, do descumprimento do dever legal, atribuído ao Poder Público, de impedir a consumação do dano. Resulta, por conseguinte, que, nas omissões estatais, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, como ocorre nas condutas comissivas⁵⁷.

É esta a lição que extraímos também dos ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello, ao sustentar a modalidade subjetiva de responsabilidade civil, quando se fala em omissão estatal.

Nesse sentido, tem-se:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (...) é de aplicar-se teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.⁵⁸

Ainda, completa sua interpretação ressaltando que:

Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito*, necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta *ilícita* do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imperícia ou imprudência (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente modalidade de responsabilidade subjetiva⁵⁹.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001, p. 469.

⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005, p. 957.

⁵⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005, p. 967.

Neste mesmo sentido, é o que se verifica também das lições da doutrinadora Maria Zanella Silva Di Pietro, ao afirmar que:

a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço. Por exemplo, quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente. Porém, neste caso, entende-se que a responsabilidade não é **objetiva**, porque decorrente de mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação de serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (...); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu de atuação de agente público, mas de omissão do poder público.⁶⁰

Ambas as correntes têm sido aplicadas nos julgamentos em nossos Tribunais, conforme veremos a seguir, sendo que em se tratando dos Tribunais Superiores, a responsabilidade civil subjetiva tem encontrado maior guarida.

3.4 Julgados sobre o tema

Partindo de uma análise comparativa das decisões exaradas pelos Tribunais Pátrios, observa-se que o Superior Tribunal de Justiça, nos julgados datados nos últimos 05 (cinco) anos, tem aplicado de forma majoritária a responsabilidade civil subjetiva, nas ações de reparação civil decorrentes de omissão estatal.

Assim pronunciou o Ministro Humberto Martins, da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, em voto exarado no julgado do Agravo Regimental do Resp. 302/747/SE, ao julgar pedido de indenização decorrente de omissão do Estado,

(...) 2. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, caracterizada a responsabilidade subjetiva do Estado, mediante a conjugação concomitante de três elementos - dano, negligência administrativa e nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público -, é

⁶⁰ DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 256.

inafastável o direito do autor à indenização ou reparação civil dos prejuízos suportados.⁶¹

No mesmo sentido, é o voto do Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, exarado no REsp 1228224/RS, julgado em 03/05/2011, a saber:

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. Documento: 1261463 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJe: 17/09/2013 Página 5 de 8 Superior Tribunal de Justiça 6. O Tribunal de origem aplicou de maneira escoreita e fundamentada o regime da responsabilidade civil, em caso de omissão estatal, já que, uma vez demonstrados o nexos 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.⁶²

Por fim, traslade-se também Ementa do Acórdão do Resp 1.230.155/PR:

EMENTA ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. QUEDA DE ÁRVORE. DANO EM VEÍCULO ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. NOTIFICAÇÃO DA PREFEITURA ACERCA DO RISCO. INÉRCIA. NEGLIGÊNCIA ADMINISTRATIVA COMPROVADA. DEVER DE INDENIZAR MANTIDO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE OS ARESTOS CONFRONTADOS. 1. A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de ser subjetiva a responsabilidade civil do Estado nas hipóteses de omissão,

⁶¹ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Resp. 302/747/SE.** Disponível em www.stj.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

⁶² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. REsp 1228224/RS** Disponível em www.stj.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

devendo ser demonstrada a presença concomitante do dano, da negligência administrativa e do nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público. Precedentes. 2. Na hipótese dos autos, conquanto a Corte a quo tenha acenado com a responsabilidade objetiva do Estado, restaram assentados no acórdão os pressupostos da responsabilidade subjetiva, inclusive a conduta culposa, traduzida na negligência do Poder Público, pois mesmo cientificado do risco de queda da árvore três meses antes, manteve-se inerte. 3. O conhecimento da divergência jurisprudencial pressupõe demonstração, mediante a realização do devido cotejo analítico, da existência de similitude das circunstâncias fáticas e do direito aplicado nos acórdãos recorrido e paradigmas, nos moldes dos arts. 541 do CPC e 255 do RISTJ. 4.⁶³

Lado outro, no que se refere ao posicionamento atual do Supremo Tribunal Federal, extrai-se as principais ementas colacionadas no Informativo n 391, que trata sobre a Responsabilidade Civil do Estado e Ato omissivo, a saber:

O Min. Carlos Velloso, relator, conheceu e deu provimento ao recurso para afastar a condenação por danos morais imposta ao Estado, com base no entendimento firmado no RE 369820/RS (DJU de 27.2.2004), **no sentido de que, em se tratando de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil é subjetiva, a exigir demonstração de dolo ou culpa, não sendo, entretanto**, necessário individualizar esta última, uma vez que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta de serviço, a qual não dispensa o requisito da causalidade. Entendeu ausente, na espécie, a demonstração da existência de nexo causal entre a fuga do apenado e o dano causado às recorridas. Após, pediu vista o Min. Joaquim Barbosa. Leia o inteiro teor do voto do relator na seção Transcrições deste Informativo.⁶⁴

Ainda, neste mesmo sentido é o RE 409203/RS, de Relatoria do Ministro Carlos Velloso:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: ESTUPRO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALHA 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,

⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.230.155/PR. Disponível em www.stj.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 409203/RS, rel. Min. Carlos Velloso, 7.6.2005. (RE-409203). Disponível em www.stf.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.
 II. - A falha 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. - Crime de estupro praticado por apenado fugitivo do sistema penitenciário do Estado: nesse caso, não há falar em nexo de causalidade entre a fuga do apenado e o crime de estupro, observada a teoria, quanto ao nexo de causalidade, do dano direto e imediato. Precedentes do STF: RE 369.820/RS.⁶⁵

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.⁶⁶

Diante das considerações acima transcritas, em complemento à análise jurisprudencial de nossos Tribunais Superiores, pode-ser dizer que em se tratando de responsabilidade civil do estado por omissão, aplica-se a responsabilidade civil subjetiva, fazendo-se necessária para reparação do dano a presença de todos os seus elementos, inclusive a *culpa*.

⁶⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 172.025/RJ, rel. Min. Ilmar Galvão, 19/12/1996.. (RE-409203). Disponível em www.stf.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

⁶⁶ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96 Disponível em www.stf.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir-se-á, do que até aqui foi exposto, que a responsabilidade civil do Estado, em se tratando de omissão da Administração Pública, é ainda tema controvertido na doutrina e na jurisprudência

Como visto anteriormente, a responsabilidade civil possui duas modalidades; objetiva, onde dispensa-se o elemento culpa pra sua caracterização; e subjetiva, com a necessidade da comprovação da culpa, para sua incidência.

Em se tratando de responsabilidade civil do Estado, pode-se afirmar que o art. 37, §6º, da Constituição Federal, trouxe como regra a adoção da Teoria do Risco Administrativo, onde a culpa, em se tratando de dano causado pela Administração Pública, é presumida.

Entretanto, diante das considerações traçadas na doutrina, mormente os fundamentos teórico sustentados pela Teoria da Falta do Serviço, quando o dano decorre de uma omissão do Estado, a aplicação da Teoria do Risco Administrativo deve ser flexibilizada, haja vista que, nestes casos, mister a presença da culpa para fins de indenização.

Assim, conforme restou demonstrado no capítulo IV, quando estamos diante de uma omissão, a mesma revela-se como condição da ocorrência do dano; e sendo condição do dano, o Estado somente é obrigado à reparação nos casos em que este dano tenha sido gerado em razão de um não agir do Estado, previsto previamente.

Se o Estado não agiu, ou agiu de forma ineficiente, ou de forma tardia, e esse não agir, foi condição que gerou dano a terceiro, somente haverá direito à reparação quando o Estado possuir o dever originário de agir. Estado presente o dever originário de agir, não o fazendo, age o Estado com culpa, podendo ser em qualquer de suas vertentes; imprudência, imperícia ou negligência.

Portanto não há como prosperar a corrente doutrinária que afirma ser o Estado obrigado a reparar de forma objetiva; haja vista que cabe ao particular demonstrar que o dano decorreu de culpa do Estado, que, ao possuir o dever de agir não agiu, não há presunção da culpa para defende a Teoria do Risco Administrativo.

Por essas razões e por tudo o que mais foi explanado no decorrer deste estudo, defende-se que, em se tratando de responsabilidade civil do Estado, na omissão, é preponderante a comprovação do elemento culpa para que o mesmo seja compelido a reparar o dano.

Cabe destacar aqui que apesar de conter ainda divergências doutrinárias e jurisprudenciais no que tange à aplicabilidade da responsabilidade civil subjetiva do Estado na omissão, a doutrina e a jurisprudência possui grandes precedentes no sentido de considerar a “culpa”, haja vista que trata-se de responsabilidade civil subjetiva, conforme pode se verificar dos julgados extraídos do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 10 ed. São Paulo: Globo, 1989.

BRASIL. **Código civil**. Lei 10.406. Disponível em www.almg.gov.br.htm. Acesso em 05 de setembro de 2015, às 14:50 horas.

BRASIL. **Código Penal**. Disponível em www.almg.gov.br/htm. Acesso em 12 de setembro de 2015, às 10:00 horas.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em Disponível em <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/24/1967/200.htm>. Acesso em 01 de setembro de 2015, às 08:00 horas.

BRASIL. **DECRETO-LEI nº 200, de 25 de fevereiro de 1996**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/De10200.htm>. Acesso em 18 de outubro de 2015, às 15:00 horas.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Resp. 302/747/SE. Disponível em www.stj.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, às 18:12 horas.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1228224/RS Disponível em www.stj.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, às 18:12 horas.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1.230.155/PR. Disponível em www.stj.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, às 18:12 horas.

BRASIL. **Superior Tribunal Federal**. RE 409203/RS, rel. Min. Carlos Velloso, 7.6.2005. (RE-409203). Disponível em www.stf.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, às 18:12 horas.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial n 1.562.175 - MG 2015/0261183-0. Rel. Ministra Assusete Magalhães. Disponível em [www.http://www.stj.jus.br/SCON/decisoões/toc.jsp?livre=responsabilidade+e+civil+e+estado+e+teoria+e+falta+e+do+e+service&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true](http://www.stj.jus.br/SCON/decisoões/toc.jsp?livre=responsabilidade+e+civil+e+estado+e+teoria+e+falta+e+do+e+service&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true). Acesso em 31 de outubro de 2015, as 14:22 horas.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 172.025/RJ, rel. Min. Ilmar Galvão, 19/12/1996.. (RE-409203). Disponível em www.stf.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

_____. RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96 Disponível em www.stf.jus.br/jursprudencia. Acesso em 30 de outubro de 2015, as 18:12 horas.

_____. Recurso Extraordinário de nº 113.587-5. Disponível, _____ em _____ http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13023&revista_caderno=7. Acesso 22 de setembro de 2015, as 19:45 horas.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris. 2006.

CAVALCANTI *apud* CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 7 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2005.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 5 ed. Rio de Janeiro: forense, 1999.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. V. IV. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAGALHÃES, Humberto Piragibe; MALTAS, Christovão Piragibe Tostes, *apud*, LEITE, Gisele. **Considerações sobre o caso fortuito e a força maior**. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/20117>. Acesso em 01 de novembro de 2008, às 17:40 horas.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de direito penal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. v. 2, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed.rev., atual.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo. **Indenizações por acidente do trabalho ou doença ocupacional**. 4. ed. São Paulo: LTR, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituição de direito civil I**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo, Atlas, 1998.

SALOMÃO, Lidia. **A responsabilidade civil do Estado**. Disponível em http://www.jurisway.org.br/v2/curso_estrutura.asp?id_curso=820, Acesso em 01 de setembro de 2015, as 14:00 horas.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.