

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE DIREITO

PAULA REZENDE REIS

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÕES  
ESPECÍFICAS**

JUIZ DE FORA  
2012

PAULA REZENDE REIS

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÕES  
ESPECÍFICAS**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Pedro Mascarenhas Guzella.

JUIZ DE FORA  
2012

PAULA REZENDE REIS

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÕES  
ESPECÍFICAS**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito e APROVADA, em 18/10/12, pela seguinte banca examinadora:

---

Professor Pedro Mascarenhas Guzella - Orientador

---

Professora Raquel Bellini de Oliveira Salles

---

Professor Frederico Augusto d'Avila Riani

JUIZ DE FORA  
2012

“É, de fato, através do reconhecimento do outro que os identificamos, é através da solidariedade, que nos responsabilizamos.”

Maria Celina Bodin de Moraes

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de analisar a responsabilidade civil do Estado quanto aos atos omissivos. Em princípio, abordar-se-á a evolução histórica da responsabilidade no ordenamento jurídico, assim como os fundamentos que embasam essa responsabilidade, suas excludentes e atenuantes. Além disso, será feita a análise dos posicionamentos que são adotados pelos tribunais e as divergências existentes entre os operadores do direito. Será feita uma abordagem de qual teoria é melhor aplicada, se objetiva ou subjetiva. Por fim, a responsabilidade civil objetiva do Estado nos casos de omissões específicas é a posição defendida, conclusão a que se chega após análise de casos concretos.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil do Estado. Omissões específicas.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. – INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL. ....	10
1.1. – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	18
1.1.1. – EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	19
1.1.2. – FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	24
1.1.3. – EXCLUDENTES OU ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	26
2. – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO.....	28
2.1. – A TESE DA RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO ESTADO POR OMISSÃO.....	30
2.2. – A TESE DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO POR OMISSÃO.....	35
2.3. – ANÁLISES DE CASOS CONCRETOS.....	42
CONCLUSÃO.....	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

## INTRODUÇÃO

O presente estudo irá tratar sobre a responsabilidade civil do Estado por seus atos omissivos, levando-se em conta o ordenamento jurídico pátrio, notadamente os artigos 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal e 43, do Código Civil. Discute-se até que ponto o Estado é o responsável por seus atos omissivos. Assim, quando um detento foge da penitenciária e comete uma atrocidade, por exemplo, existe responsabilidade por parte do Estado? A omissão do Estado que gera a responsabilidade é genérica ou específica?

Neste diapasão, doutrina e jurisprudência ainda não são pacíficas acerca da natureza da responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. A divergência gira em torno do questionamento sobre a revogação tácita do artigo 43 do Código Civil de 2002, frente ao artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988. Essa divergência, atualmente, vem causando um entrave no curso dos processos em trâmite perante o Poder Judiciário brasileiro, justamente devido às discussões acerca da natureza jurídica da responsabilidade do Estado por atos omissivos que geraram danos.

Inicialmente, para maior entendimento da responsabilidade do Estado por condutas omissivas, traçaremos algumas considerações sobre a responsabilidade civil em geral, tendo em vista que a responsabilidade do Estado configura-se como verdadeira espécie do gênero em questão. Apresentadas as principais características do instituto da responsabilidade civil e seus pressupostos, será abordada especificamente a responsabilidade civil do Estado, analisando a sua evolução histórica, seus elementos, espécies e conceito, através das suas características mais relevantes.

Deve-se notar que a responsabilidade civil do Estado passou por várias modificações devido à evolução da sociedade. Antigamente, o Estado era por nada responsabilizado, já que

vigia o pensamento de que o rei não errava. Dessa irresponsabilidade, evoluiu-se para a responsabilidade com culpa, chegando até a responsabilidade independente de culpa.

A responsabilidade estatal consiste no dever do Estado de reparar os danos causados por seus agentes públicos ou por prestadores de serviços públicos a terceiros no exercício de suas funções. Destaca-se que são necessários três elementos para a configuração da responsabilidade civil do Estado, quais sejam: o ato ilícito, o dano e o nexo causal.

Com o advento da Constituição de 1946, a responsabilidade civil objetiva do Estado foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, pensamento este seguido pelas demais Constituições que surgiram no Brasil. O fato é que várias dúvidas surgiram quanto à responsabilização do Estado no que se refere aos atos omissivos.

Assim, não houve dúvida quanto à responsabilização objetiva do Poder Público no que concerne a comportamentos comissivos, uma vez que já que bastava demonstrar o fato, o dano e o nexo entre eles. O problema surgiu quanto ao comportamento omissivo, justamente devido à dificuldade de se comprovar o nexo causal com o dano experimentado.

Visando responder a esse questionamento, bem como elucidar a controvérsia que o envolve, o presente trabalho será realizado em torno dos argumentos das teorias predominantes, confrontando-os e expondo as suas principais críticas, dando enfoque legal à matéria. Assim, a pesquisa terá como norte os fundamentos da responsabilidade estatal, se objetiva ou subjetiva, bem como as excludentes e atenuantes. Irá estabelecer uma análise da doutrina predominante e da doutrina minoritária, preconizando a solução mais viável e mais justa a ser adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Abordará também a norma do artigo 37, parágrafo 6º da Carta Magna e se esta é aplicável nos casos de omissão do Poder Público, conclusão a que se chega após a necessidade de se interpretar o Código Civil à luz da Constituição Federal.

Por fim, será apresentado um panorama jurisprudencial acerca de casos concretos de omissão estatal, com a análise de julgados dos principais Tribunais do país, nos quais foram aplicadas as teorias discutidas sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão.

Deve-se levar em consideração que a Constituição de 1988 em nenhum momento fez a diferenciação quanto à responsabilidade estatal por atos omissivos e comissivos. Esta diferença adveio de uma interpretação que vários doutrinadores deram ao parágrafo 6º, do artigo 37 da Carta Magna.

Além disso, é preciso que o Estado reconheça a vulnerabilidade da parte mais fraca em demonstrar o nexo causal de uma conduta omissiva, como também, a proibição do retrocesso na evolução histórica pela qual passou a responsabilidade civil estatal.

Portanto, se traz à tona o presente tema, qual seja, a responsabilidade civil do Estado em relação a seus atos omissivos, o qual é de extrema relevância haja vista a imensa quantidade de demandas que envolvem diretamente o Estado.

## 1. O INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

O tema de responsabilidade civil é um campo de grandes discussões, sequer seu conceito é pacificado na doutrina. O instituto é definido por muitos como a ciência jurídica de natureza não criminal que estuda o dano e sua reparação. A preocupação atual é a constatação da lesão e a necessidade da efetiva reparação. Para a doutrinadora Maria Helena Diniz, a responsabilidade civil se conceitua como:

Aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesmo praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.<sup>1</sup>

Ressalta-se que o fato e a sua imputabilidade a alguém são dois pressupostos inafastáveis da responsabilidade. O fato é indispensável, sendo ele comissivo ou omissivo, é o que impulsiona e gera a situação jurídica. Independe aqui o aspecto da ilicitude ou licitude. A verdade é que em regra o fato ilícito acarreta a responsabilidade. No entanto, em casos especiais, o ordenamento jurídico permite a responsabilidade até mesmo de fatos lícitos. Por outro lado, se faz necessário que o indivíduo a quem se impune responsabilidade tenha a aptidão de efetivamente responder perante a ordem jurídica pela ocorrência do fato.

A finalidade essencial do instituto é restabelecer o equilíbrio violado pelo dano, ou seja, a reparação do dano sofrido. Logo, a reparação deve ser a mais ampla possível, sendo abrangida para além do ato ilícito. Assim, verifica-se que a responsabilidade possui duas funções na esfera jurídica do prejudicado, a de mantenedora da segurança jurídica em relação ao lesado e a de sanção civil de natureza compensatória.

---

<sup>1</sup> DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 16ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

O Código Civil vigente manteve o sentido básico da norma estabelecida no Código anterior, de 1916, porém tornou mais precisa a sua redação, com o desmembramento da disciplina concernente à responsabilidade e ao ato ilícito. Deste modo, prevê o artigo 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.

Já no capítulo que trata da responsabilidade civil e sua obrigação de indenizar, o artigo 927 dita:

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

O instituto da responsabilidade civil pode ser dividido em várias espécies, conforme a perspectiva analisada. Pelo aspecto do seu fato gerador, a responsabilidade pode ser classificada como contratual ou extracontratual, dependendo apenas definir a conduta violadora. Já em relação ao agente, a responsabilidade pode ser direta ou indireta, podendo ser proveniente de ato do próprio responsável ou de terceiro, vinculado ao agente. Quanto ao seu fundamento, a responsabilidade poderá ser subjetiva, quando presente o pressuposto de culpa ou dolo, ou objetiva, quando a caracterização independe de culpa, bastando a existência do dano, da conduta e do nexos causal entre o prejuízo sofrido e a ação do agente. Neste último caso, a responsabilidade será calculada no risco assumido pelo agente, em razão de sua atividade. Neste sentido, Carlos Roberto Gonçalves comenta:

A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o Direito Romano: aquele que lucra com a situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes (*ubi emolumentum, ibi onus; ubi commoda, ibi incommoda*). Quem auferir os cômodos (ou lucros), deve suportar os incômodos (ou riscos).<sup>2</sup>

Em relação à responsabilidade civil subjetiva, devem-se tecer alguns comentários acerca do fato. Trata-se de um pressuposto material da existência do direito que resulta de

---

<sup>2</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2003

uma atividade humana ou da natureza. Os fatos podem ser naturais ou jurídicos, sendo os primeiros aqueles que contam ou não com a participação humana para ocorrência; ao passo que e os últimos são os que marcam o começo ou término de relações jurídicas, possibilitando a conservação, modificação ou extinção de direitos. Os fatos humanos, chamados também de atos jurídicos, são definidos como todo comportamento apto a gerar efeitos jurídicos. Dentre eles, existem os atos jurídicos lícitos e ilícitos. O ato lícito é aquele que gera a obrigação, como um contrato. Já no ato ilícito se pressupõe culpa do agente, a intenção do agente de prejudicar outrem, a violação de um direito. Assim sendo, destaca-se os elementos da responsabilidade civil subjetiva ou aquiliana: a conduta, o dano, o nexo causal entre a conduta e o dano e, por fim, a culpa.

A regra geral é a responsabilidade subjetiva, no entanto, o ordenamento jurídico brasileiro possibilitou, em determinados casos, com finalidade protetiva, aplicação da responsabilidade objetiva. Esta independe de culpa, não havendo necessidade de verificar sua caracterização para haver responsabilidade pela reparação do dano, desde que presentes os elementos: conduta, dano e nexo de causalidade entre um e outro.

A teoria objetiva da responsabilidade civil provocou uma grande evolução, no caso concreto, na medida em que facilitou a ação do lesado na reparação do dano sofrido, gerando aos agentes causadores do dano a obrigação de indenizar por condutas provenientes de suas atividades. Esta teoria se posicionou à frente da teoria subjetiva, pois nesta o lesado necessita provar a culpa ou dolo, dentro da ideia de desvio de conduta. A prova é de difícil constatação, criando obstáculos para a vítima, que quase sempre acaba arcando com o ônus. Com a aplicação da técnica da presunção de culpa, ocorre a inversão do ônus probatório, tendo em vista a condição menos favorável da vítima.

Independente da teoria adotada, toda doutrina clássica se pauta em requisitos básicos para a configuração da responsabilidade civil (conduta, dano, nexo causal e culpa). No entanto o cenário atual é um pouco diferente. Nos dizeres de Anderson Schreiber em sua obra:

Partindo desta imagem, o estágio atual da responsabilidade civil pode justamente ser descrito como um momento de erosão dos filtros tradicionais da reparação, isto é, de relativa perda de importância da prova da culpa e da prova do nexo causal como obstáculos ao ressarcimento dos danos na dinâmica das ações de ressarcimento.<sup>3</sup>

Ainda que se reconheça a erosão dos filtros, isto é, dos principais pressupostos da responsabilidade civil, cabe aqui realizar um estudo geral de cada requisito.

Seja a responsabilidade civil objetiva, seja a subjetiva, ambas precisam conter uma conduta, como requisito essencial. Este elemento seria definido como um comportamento humano, voluntário, excluindo aqui os atos inconscientes ou coagidos, imputável, por atribuir ao agente a prática do ato, possuindo este discernimento e vontade, sendo livre para determinar-se, podendo ser ainda comissivo ou omissivo.

O instituto em análise tem como pressuposto o dano, sendo assim, o agente só será civilmente responsável se sua conduta gerar prejuízos a terceiros. Sem a ocorrência do dano não há o que reparar. Logo, conclui-se que o dano representa um elemento essencial do instituto da responsabilidade civil, presente em ambas teorias, subjetiva e objetiva. Caracteriza-se a lesão, sofrida pela vítima, em seu conjunto de valores protegidos pelo ordenamento jurídico, relacionando-se aos seus bens, direitos e à sua própria pessoa (moral ou física).

Alguns doutrinadores, como Anderson Schreiber, conceituam o dano como lesão a um interesse juridicamente tutelado. Um ato lícito ou ilícito, comissivo ou omissivo, que impede a realização do interesse, acaba gerando um dano ao titular, podendo conceder-lhe uma indenização. Parte clássica da doutrina define o dano como simples prejuízo, e o dano moral,

---

<sup>3</sup> SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil – Da Erosão dos Filtros da Reparação à Diluição dos Danos*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009

em um aspecto mais subjetivo, como um constrangimento ou dor na alma. Este conceito subjetivo é defendido até hoje pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>4</sup>

Seguindo este entendimento, percebe-se que os bens jurídicos tutelados pelo instituto da responsabilidade civil se baseiam em uma ponderação de interesses, sendo feita em cada caso concreto, verificando se houve mesmo lesão a um interesse merecedor de tutela. Baseando neste método, primeiro deve-se analisar se os interesses conflitantes, em abstrato, são merecedores de tutela. Se ambos recebem proteção no mesmo patamar, ou seja, não tem prevalência estipulada entre eles, o juiz deve ponderar, no caso concreto, qual interesse deve prevalecer. A ponderação possui muita força na doutrina, porém não é pacífico este entendimento. O princípio da proporcionalidade é muito debatido, até mesmo pelos seus próprios defensores, acerca de seus critérios, métodos e utilidade. Contudo, a maior parte da doutrina entende pela possibilidade de ponderar interesses. A jurisprudência também já apresentou entendimento neste sentido.<sup>5</sup>

Portanto, definir o que é o dano pode até parecer fácil, porém verificar se este é ressarcível não é uma tarefa tão simples. É necessário analisar as características do caso concreto, observar as valorações atuais do ordenamento jurídico e da sociedade, além de desvincular de preconceitos que possam desmerecer um interesse que priva a pluralidade ou que seja relevante e deve prevalecer em nossa sociedade.

Outro requisito para a configuração da responsabilidade civil é o nexo de causalidade. Este se define como a relação de causa e efeito entre a conduta praticada pelo agente e o dano suportado pela vítima. Indo além deste conceito, Anderson Schreiber afirma que:

(...) o nexo de causalidade natural ou lógico diferencia-se do jurídico, no sentido de que nem tudo que, no mundo dos fatos ou da razão, é considerado como causa de um evento pode assim ser considerado juridicamente. A vinculação da

---

<sup>4</sup> RE 387.014- AgR – DJ 25/06/04

<sup>5</sup> AI 595.395/SP

causalidade à responsabilização exige uma limitação do conceito jurídico de causa, sob pena de uma responsabilidade civil amplíssima.<sup>6</sup>

Em uma sociedade de riscos, como a atual, as dificuldades da teorização do nexo causal sobrepõem-se. Com o advento da evolução tecnológica, o dano, o acidente, os riscos passaram a integrar a vida cotidiana.

Neste sentido, Maria Celina Bodin de Moraes, citando Rodotá esclarece que:

(...) o problema da responsabilidade civil não consiste na investigação ou na descoberta do 'verdadeiro' autor do fato danoso. Ele diz respeito, apenas, 'à fixação do critério graças ao qual se pode substituir a atribuição automática do dano por um critério jurídico'; isto é, trata-se de estabelecer quem, em que condições e no âmbito de que limites deve suportar o dano.<sup>7</sup>

Assim, em se tratando do nexo de causalidade, na responsabilidade objetiva, se faz necessário antes buscar identificar, dentro do ordenamento jurídico, a quem o risco é atribuído, isto é, quem foi escolhido para suportar os danos advindos, direta ou indiretamente, dos riscos criados, de acordo com o seu papel social.

Para definir quem deve ser responsabilizado pelo dano, deve-se levar em conta a importância do princípio da solidariedade. Tal princípio, segundo Moraes, impõe a todos um dever jurídico e um pragmatismo:

O princípio constitucional da solidariedade identifica-se, desse modo, com o conjunto de instrumentos voltados para se garantir uma existência digna, comum a todos, numa sociedade que se desenvolva como livre e justa, sem excluídos ou marginalizados.<sup>8</sup>

Assim, se de uma forma ou de outra são todos beneficiados pelo avanço tecnológico e seu uso, devem todos responder pelos riscos ocasionados. Moraes aponta:

Desse modo, a responsabilidade civil tornou-se a instância ideal para que, através do incremento das hipóteses de dano indenizável, não somente seja distribuída

---

<sup>6</sup> SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil – Da Erosão dos Filtros da Reparação à Diluição dos Danos*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009

<sup>7</sup> 1967 *apud* MORAES, 2009

<sup>8</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana: Uma leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009

justiça, mas também seja posto em prática o comando constitucional da solidariedade social.<sup>9</sup>

Para melhor compreensão, deve-se imaginar que cada agente social possui um âmbito de responsabilidade previamente estabelecido, de acordo com a sua função social e valores relevantes do ordenamento.

Assim, conclui-se que o nexo causal é estabelecido pelo ordenamento jurídico, e não encontrado na natureza dos acontecimentos. Cabe ao jurista, em cada caso concreto, descobrir a quem o ordenamento impõe a obrigação de arcar o dano, além do fato de levar em conta o princípio da solidariedade já mencionado para averiguar a dosagem de responsabilidade de acordo com a função social do agente.

Ademais, ressalta-se que a culpa exclusiva da vítima, a culpa de terceiro, o caso fortuito ou a força maior, a cláusula de não indenizar, as excludentes de ilicitude, o estado de necessidade e a legítima defesa retiram o nexo de causalidade. Ainda, é importante salientar que a coincidência não implica em causalidade.

Tratando agora do último elemento essencial da responsabilidade civil, a culpa. Em seu sentido lato abrange também o dolo, isto é, todas as espécies de comportamentos contrários ao direito, intencionais ou não. Já a culpa *strictu sensu* poderia ser definida como uma violação de um dever legal ou contratual, por imprudência, negligência ou imperícia. E o dolo seria a violação destes deveres intencionalmente, objetivando o resultado que aquele ato irá causar ou assumindo o risco de produzi-lo.

Não se pode negar que a culpa, como pressuposto da responsabilidade civil, apresenta conteúdo subjetivo. Deste modo, até mesmo a negligência, que é a falta de zelo, a imperícia, que é a ausência de habilidade ou técnica, e a imprudência, que é o agir perigosamente, são

---

<sup>9</sup> MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana: Uma leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009

termos vinculados à inspiração interior. Dolo e culpa dependem de uma valoração da conduta do sujeito daí chamar-se *responsabilidade subjetiva* aquela responsabilidade fundada na culpa.<sup>10</sup>

No entanto, os conceitos definidos pela doutrina clássica estão mudando. Com enfoque nestes novos tempos, Tepedino e Schreiber relatam sobre a nova definição de culpa:

(...) a própria noção de culpa modificou-se, para deixar de ser um estado anímico do sujeito, e passar a ser vista como a violações a padrões objetivos (*standards*) de conduta. Não se trata de supor o cuidado que teria o homem médio – personagem fictício da tradicional ciência do direito –, mas de observar os cuidados e precauções impostos pelas normas jurídicas, éticas e costumeiras naquele ambiente específico.<sup>11</sup>

Deste modo, a análise da culpa, no caso concreto, deve-se ater às circunstâncias do evento danoso, verificando se o agente deixou de observar os deveres de cuidados, jurídica e socialmente impostos, naquela específica circunstância real.

No entanto, acerca da responsabilidade subjetiva em si, Schreiber aponta:

A culpa é, inegavelmente, a categoria nuclear da responsabilidade civil concebida pelos juristas da Modernidade. A ideologia liberal e individualista, então dominante, impunha a construção de um sistema de responsabilidade que se fundasse no mau uso da liberdade individual, justificando, desta forma, a concessão de um amplo espaço à atuação dos particulares.<sup>12</sup>

A objetivação da definição de culpa chega a ser insuficiente para servir o cidadão contemporâneo; a responsabilidade subjetiva é relativizada. A responsabilidade objetiva, que independe da análise de culpa, acaba sendo mais condizente com a realidade atual. A produção em massa, a insuficiência da responsabilidade subjetiva, a teoria do risco, a vulnerabilidade do consumidor, além da intervenção do Estado nos domínios privados, são fatores impulsionadores da responsabilidade objetiva.

---

<sup>10</sup> TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil Interpretado: conforme a Constituição da República*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007

<sup>11</sup> TEPEDINO, BARBOZA, MORAES, ob. cit.

<sup>12</sup> SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil – Da Erosão dos Filtros da Reparação à Diluição dos Danos*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009

Com a evolução da responsabilidade objetiva, a culpa acabou perdendo seu papel anterior, de filtro da responsabilidade civil, que atualmente vem sendo exercido pelo nexo de causalidade e pela seleção do dano, é o que diz Anderson Schreiber em sua obra. Ocorre que com a amplitude da aplicação da responsabilidade objetiva, qualquer discussão nas ações de reparação, baseadas em tal espécie de responsabilidade, passou a se dar em torno da noção jurídica de nexo causal.

### **1.1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

A responsabilidade civil do Estado consiste na obrigação do Poder Público indenizar os administrados pelos danos causados pelos seus agentes. Maria Di Pietro conceitua:

A responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados em decorrência de comportamentos comissivos e omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.<sup>13</sup>

A responsabilidade do Estado está implícita na noção do Estado de Direito, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>14</sup>, não havendo necessidade de regra expressa para tal afirmação, tendo em vista que no Estado de Direito todas as pessoas, de direito público ou privado, encontram-se sujeitas à obediência das regras de seu ordenamento jurídico. Assim, presente também está o dever de responderem pelos comportamentos violadores do direito do outro.

Na doutrina, a responsabilidade do Estado é também chamada de “responsabilidade da Administração Pública”, pois se entende que o dever de indenizar se impõe à Fazenda

---

<sup>13</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000

<sup>14</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997

Pública. No entanto, esta expressão é muito criticada, pois a Administração Pública não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil. A capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas públicas ou privadas que o representam no exercício de parcela de atribuições estatais.<sup>15</sup> A designação desta expressão tem apenas um sentido prático, e não técnico, pois ela passou a ser usada na medida em que indicava não só a responsabilidade do Estado propriamente dita, pessoa jurídica de direito público, mas também da Administração Indireta. Portanto, a responsabilidade é sempre da pessoa jurídica pública ou privada que integra a Administração Pública.

### **1.1.1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

A responsabilidade do Estado é estudada pelos juristas desde que este se fortaleceu e o instituto em questão vem passando por diferentes fases a partir da Idade Média até os dias atuais.

A primeira fase refere-se à irresponsabilidade do Estado, conhecida também como teoria regalista. No período compreendido entre a Idade Média e o final do século XIX, prevalecia a ideia de que se o agente vinculado ao Estado causasse prejuízo a alguém, somente este responderia pelo dano, ou seja, não havia que se falar em responsabilidade estatal.

Era uma época dos Estados absolutistas, onde predominava a teoria do direito divino, pela qual o soberano estava acima de quaisquer erros (*The king can do not wrong*). Tal teoria

---

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000

caiu em desuso, dado seu caráter extremamente injusto, já que o Estado não pode deixar de ser responsabilizado pelos danos causados a terceiros.

Até mesmo nos países como Inglaterra e Estados Unidos da América, em que houve certa resistência ao abandono desta teoria, esta já não é mais sustentada. Nestes países, defendia-se a vontade autônoma do Estado. Porém, o Estado incorria em culpa *in elegendo* e *in vigilando* em relação aos seus funcionários, como pessoa dotada de capacidade, sendo, portanto, sujeito de direitos e obrigações. O Brasil também experimentou tal fase, a qual somente terminou com o advento do Código Civil de 1916.

Num segundo momento, surgiu a teoria da responsabilidade com culpa civil do Estado. Nesta fase, os atos do Estado foram divididos em atos de império e atos de gestão. O Estado apenas responderia pelos atos de gestão, os quais eram desprovidos de supremacia estatal, pois estes atos aproximavam-se mais dos atos típicos de Direito Privado. Os atos de império (atos de mando), por sua vez, eram regidos por normas de Direito Público (poder de polícia) que se sobrepunham ao Direito Privado.

A teoria da responsabilidade com culpa civil do Estado comparativamente é melhor que a teoria anterior da irresponsabilidade, mas, não restam dúvidas da extrema dificuldade de se separar o ato de império com o ato de gestão do Estado e, mais ainda, o de identificar o agente causador do dano.

Esta teoria possui cunho subjetivista, já que o Estado somente responde pelos danos causados por seus agentes que praticam atos de gestão, isto é, deve-se comprovar o dolo ou a culpa de tais agentes. O particular deveria assim, identificar nominalmente o funcionário do Estado, e demonstrar a sua culpa em sentido amplo. Assim, surge a concepção civilística, fundada na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por fato de terceiro. Em um primeiro momento, apenas o funcionário responderia perante o lesado e, somente depois, também o Estado.

Seguindo esta evolução, surgiu a teoria da *faute du service*, trazendo a seguinte ideia, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

A culpa seria do serviço público e não mais do agente estatal, ou seja, haveria a responsabilidade do Estado ainda que o servidor faltoso não fosse identificado, pois a responsabilidade daquele viria da falha do serviço em si, porque este não funcionara ou funcionara mal ou tardiamente. Assim, a culpa não era presumida, pois o lesado deveria provar o inadequado funcionamento do serviço público.<sup>16</sup>

Não sendo mais necessário individualizar a conduta do agente, a doutrina reconheceu a teoria da culpa administrativa, como de “culpa anônima ou da falta do serviço”, ressaltando-se que a falta do serviço possui três vertentes, quais sejam: inexistência, mau funcionamento, ou retardamento do serviço. Esta fase representa uma transição da teoria da culpa civilista para a teoria do risco administrativo. A responsabilidade do Estado era subjetiva, isto é, para que o Poder Público pudesse ser responsabilizado por algum dano causado por um agente público, era necessário comprovar a culpa do funcionário. Tratava-se, portanto, de uma responsabilidade fundada na culpa civil, ou seja, baseada na imprudência, imperícia ou na negligência do agente público.

Esse entendimento foi o adotado, no Brasil, pelo Código Civil de 1916 em seu artigo 15:

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

O artigo supramencionado denota expressamente a responsabilidade estatal baseada na culpa; adotava-se a teoria da culpa administrativa. No entanto, cabe ressaltar que na maioria das vezes, tal entendimento causava uma enorme injustiça àquele que se encontrava em posição de inferioridade perante o Poder Público, já que era extremamente difícil, quando não impossível, a demonstração pela vítima da culpa do agente público.

---

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997

Diante de tamanha desigualdade provocada, o constituinte brasileiro de 1946 resolveu adotar a responsabilidade civil do Estado deixando à margem a análise do elemento culpa. Tal teoria veio ganhando força especialmente pela influência da segunda geração dos direitos fundamentais, em que o povo clamava pelo surgimento dos direitos sociais. Além disso, as mudanças pelas quais a sociedade humana passou, principalmente após as duas guerras mundiais, fez com que a noção de responsabilidade com análise da culpa fosse sendo deixada de lado. Surge, então, a teoria da responsabilidade objetiva.

Nesta fase, a vítima não mais precisava comprovar a culpa do agente público, necessitando apenas de comprovar o dano sofrido e a existência do nexo de causalidade entre o ato comissivo ou omissivo de algum funcionário público e a lesão ocorrida.

Nota-se, então, que o ordenamento jurídico brasileiro passou a adotar a teoria do risco administrativo como fundamento da teoria da responsabilidade objetiva, onde não se verifica culpa, mas tão somente a relação de causalidade. O Estado não deveria indenizar o dano apenas quando esse resultasse de culpa do agente ou de falha do serviço (ato ilícito). A prática de atos lícitos também poderia ser causa de dano e, assim, não era mais a culpa do agente ou do serviço a matriz dessa responsabilidade, mas o risco que toda atividade estatal implica para os administrados.

A teoria do risco administrativo, expressão do princípio da igualdade dos indivíduos perante os encargos públicos, é definida por Rui Stoco:

Por ele (princípio do risco administrativo), o Estado responde pela reparação dos danos causados pelos seus serviços, em virtude de seu mau funcionamento, ainda que não se verifique culpa de seus encarregados ou prepostos. Ao particular é que não seria justo arcar, sozinho, com as consequências danosas desse mau funcionamento, desde que não seja proveniente de caso fortuito ou coisa maior.

17

---

<sup>17</sup> STOCO, Rui. *Responsabilidade Civil e sua interpretação jurisprudencial*. 4ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999

Convém ressaltar, no entanto, que o risco administrativo não se confunde com o risco integral. Para a teoria do risco administrativo, a responsabilidade objetiva do Estado ocorre quando se consegue comprovar o fato, dano e o nexos causal entre tais elementos, permitindo utilizar as causas excludentes do nexos, como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito e a força maior. Já a teoria do risco integral inadmite que se oponham estas excludentes. O Poder Público passa a ser considerado um segurador universal. Esta teoria, com certa clareza, não foi adotada pela Constituição Federal de 1.988, apesar de já ser utilizada nas questões que envolvam o direito ambiental.

Na nossa Carta Magna, o tema da responsabilidade civil do Estado é tratado nas normas do artigo 37, em seu parágrafo 6º que estabelece a responsabilidade objetiva para os casos de atuação dos agentes estatais.

Vale ressaltar também uma observação quanto aos danos nucleares: o artigo 21, inciso XXIII, alínea “d”, da Constituição Federal de 1.988 afirma que “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”. Como foi dito, a responsabilidade civil do Estado por atuação dos seus agentes é objetiva, segundo o artigo 37, §6º, da CF, mas na hipótese de dano nuclear, parece que o legislador deixou claro que no caso de omissão do Poder Público, a responsabilidade também será objetiva, ou seja, não serão analisados os elementos do dolo e culpa. Além disso, há quem entenda<sup>18</sup> que no caso do dano nuclear, a Constituição teria adotado a teoria do risco integral, ou seja, haveria responsabilidade objetiva do Estado, sem a análise das causas excludentes dessa responsabilidade.

Ademais, deve-se levar em conta que a responsabilidade civil do Estado, considerada pela teoria do risco administrativo, conduz a pessoa jurídica de direito público à reparação do dano sofrido pelo particular por conduta da administração, segundo o princípio da repartição

---

<sup>18</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Tutela jurídica dos combustíveis nucleares e a energia nuclear em face do direito ambiental brasileiro*. Disponível em: <http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrina/ArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=1110> Acesso em: 22 de maio de 2012

equitativa dos ônus e encargos públicos a todos da sociedade, num sentido de socialização dos prejuízos oriundos daquela conduta.

### **1.1.2. FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

É necessário fundamentar a responsabilização civil do Estado, de forma a determinar quando e como deve ocorrer o dever de indenizar pelo Poder Público. Dessa forma, surgiram duas formas de responsabilidade civil do Estado: a responsabilidade subjetiva e a responsabilidade objetiva.

Na teoria da responsabilidade subjetiva, a indenização deve ocorrer quando se comprovar a culpa do agente. Esta culpa, em sentido *lato sensu*, abrange a culpa propriamente dita, isto é, a negligência, a imprudência e a imperícia, e o dolo, que é a intenção de causar dano. A negligência pode ser entendida como culpa que decorre de uma omissão, da falta de cuidado ou desatenção. Já imprudência é a culpa que advém de uma ação, ou seja, é aquele que faz quando não deveria fazer. E por fim, a imperícia é a culpa que se origina na falta de conhecimento ou preparo técnico, ou ainda, de habilidade para executar determinada atribuição.

No artigo 186, do atual Código Civil, nota-se que a teoria adotada é a da responsabilidade subjetiva, já que diz que o dever de indenizar decorre do comportamento contrário à lei, conforme dispõe o seu texto *in verbis*:

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

Em contraposição, temos a teoria da responsabilidade objetiva, já que a doutrina subjetiva provocava muitas vezes uma injustiça, tendo em vista o fato de que era muito difícil e até mesmo impossível comprovar a ocorrência de culpa do agente causador do dano.

O principal fundamento da responsabilidade objetiva é o princípio da igualdade de ônus e encargos sociais, ou seja, na chamada socialização do prejuízo. O dano sofrido por um cidadão deve ser suportado por todos, inclusive pelo próprio prejudicado. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Quando uma pessoa sofre um ônus maior que o suportado pelos demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais, para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando do erário público.<sup>19</sup>

Dessa forma, para a teoria da responsabilidade objetiva, na relação entre o Estado e o administrado, sendo este a parte mais vulnerável, a culpa do agente passou a ser presumida, tendo apenas que comprovar a existência do fato, do dano e do nexos causal entre ambos.

O artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal e o artigo 43, do Código Civil tratam dos dois tipos de responsabilidade. Na primeira parte, de ambos os artigos, nota-se a presença da teoria objetiva e, quanto à ação de regresso, abordam a teoria subjetiva, analisando a culpa do causador do dano.

A Administração, entretanto, pode apresentar algum fato que afaste a sua responsabilidade civil no todo ou em parte. Para tanto, devem ser analisadas as causas excludentes ou atenuantes da responsabilidade civil.

---

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000

### 1.1.3. EXCLUDENTES OU ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Pela teoria da responsabilidade objetiva do Estado, o elemento do nexo de causalidade é importante para se analisar o dever de ressarcimento ou indenização pelo Poder Público. Entretanto, essa reparação pode ser atenuada ou até mesmo excluída nos casos em que houver: caso fortuito e força maior, culpa exclusiva ou concorrente da vítima, culpa ou fato exclusivo de terceiro.

Há autores que utilizam as expressões caso fortuito e força maior como sinônimas. É o caso de José dos Santos Carvalho Filho, que entende que tanto o caso fortuito como a força maior constituem fatos imprevisíveis, não imputáveis à Administração.<sup>20</sup> Para ele, não é necessário fazer a diferenciação já que ambos rompem o nexo de causalidade entre a ação do Estado e o dano causado. Porém, para alguns autores, como Maria Sylvia Di Pietro, a diferença destes termos está no fato de que enquanto a força maior é um acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, o caso fortuito é uma situação em que o dano decorre de um ato humano.<sup>21</sup>

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem dividido o caso fortuito e a força maior em eventos internos e externos, havendo ou não relação com o risco do empreendimento. Assim, se houver relação com o risco do empreendimento, haverá evento interno, o qual não exclui a responsabilidade do Estado. Se não houver relação com o risco do negócio, configura-se evento externo, excluindo a responsabilidade do Poder Público. Nesse sentido, refere-se o Recurso Especial 783.743/RJ:

A morte decorrente de assalto à mão armada, dentro de ônibus, por se apresentar como fato totalmente estranho ao serviço de transporte (força maior), constitui-se

---

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2009

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000

em causa excludente da responsabilidade da empresa concessionária do serviço público.

Já no Recurso Especial 694.153/PE, verifica-se um caso de evento interno:

Despicienda a análise de eventual conduta culposa por parte da instituição financeira-recorrente, visto ser objetiva a sua responsabilidade em hipóteses como a dos autos. Demais disso, em razão da previsibilidade, não configura o roubo evento de força maior, como pretendido.

Em se tratando de culpa exclusiva ou concorrente da vítima, duas situações são possíveis: na primeira, não há que se falar em responsabilidade do Estado, já que este não atuou para a situação que provocou a lesão, não sendo justo arcar com as consequências, portanto. Já na culpa concorrente, se ficar comprovado que tanto a vítima, quanto o Poder Público concorreram para o evento danoso, nada mais justo que a redução da indenização da responsabilidade estatal. Afinal, havendo compensação de culpas, o Estado não sustentará sozinho toda a responsabilidade.

A culpa ou fato exclusivo de terceiro, por sua vez, ocorre quando o terceiro contribui total ou parcialmente para o evento danoso, sendo que no primeiro caso se aplica a exclusão da responsabilidade civil do Estado, enquanto que no segundo, ocorrerá a redução da responsabilidade estatal.

Dessa forma, em linhas gerais, verifica-se que estes são os casos apontados para a exclusão ou atenuação da responsabilidade civil, os quais devem ser comprovados pelo próprio Estado e não pelo ofendido.

## 2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

Primeiramente, antes de tratar do assunto responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, faz-se necessário a conceituação do que seja ato omissivo. O ato omissivo, no âmbito da responsabilidade civil aqui estudada, compreende a uma inação estatal, isto é, a falta de uma conduta ou de um serviço do Poder Público.

Marçal Justen Filho destaca:

[...] nos atos omissivos, é necessário estabelecer uma distinção. Existem hipóteses em que o direito impõe ao estado o dever de agir de modo específico e determinado. A ausência de adoção da conduta comandada pelo direito configura uma omissão indevida em sentido próprio. Se o estado omitir a conduta que era juridicamente obrigatório adotar, há uma inquestionável infração à ordem jurídica. Pode-se aludir a omissão indevida em sentido próprio. Mas há casos em que o estado dispõe de uma competência genérica para atuar, sem que o direito determine a conduta específica a adotar. Em tais hipóteses, poderá consumir-se algum dano sem que tal configure uma atuação reprovável do estado. Mas poderá haver casos em que caberá a responsabilização. O caso pode ser indicado pela expressão 'omissão indevida em sentido impróprio', que se verifica quando a omissão é um meio apto a gerar um resultado antijurídico.<sup>22</sup>

Para que o Estado seja responsável pelo ato omissivo, deve-se perguntar qual fato foi decisivo para configurar o evento danoso, qual o fato que gerou determinadamente o dano e, mais ainda, quem era obrigado a evitá-lo. Assim, o Estado responderá por não ter agido adequadamente para evitar o dano ou mitigar seu resultado, quando este fato for notório e previsível.

Nota-se que a partir da Constituição Federal de 1946, adotou-se, em nosso ordenamento jurídico, a teoria do risco administrativo, onde não se afere culpa, aplicando-se a teoria objetiva na responsabilização do Estado.

---

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª. ed., Fórum, 2011

A atual carta magna inseriu em seu bojo norma expressa acerca da responsabilidade civil objetiva do estado, o parágrafo sexto do artigo 37, conforme já relatado:

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.

Nota-se, portanto, que a norma em comento, *a priori*, aplica-se às pessoas jurídicas de direito público, às empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos e às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, não integrantes da administração (delegatários).

É pacífico o entendimento quanto à aplicação da teoria da responsabilidade civil objetiva nos casos decorrentes de condutas comissivas do Estado, bastando apenas comprovar o fato, o dano e o nexo causal entre eles. A divergência maior, no entanto, surge quando tratamos da responsabilização decorrente de conduta omissiva estatal. Doutrina e jurisprudência pátrias debatem incessantemente o tema, tendo em vista a ausência de norma expressa apta a reger o tema e considerando também a extrema dificuldade na comprovação do nexo causal e do dano.

Neste diapasão duas posições merecem destaque: a ideia capitaneada por Celso Antônio Bandeira de Mello, defendendo a teoria da responsabilidade civil subjetiva, com base legal no artigo 43, do atual Código Civil, o qual não incluiu em seu conteúdo a conduta omissiva do estado<sup>23</sup>:

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.

---

<sup>23</sup> A posição de Bandeira de Mello inicialmente pautava-se no artigo 15 do *códex* revogado: “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.

E a noção sustentada por Cavalieri e outros diversos autores, os quais defendem a teoria da responsabilidade civil objetiva, aplicando o artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988.

## 2.1. A TESE DA RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO ESTADO POR OMISSÃO

Como foi mencionado, o tema é ainda bastante polêmico em nossa doutrina e jurisprudência, a ponto de a própria suprema corte brasileira aplicar, para os casos de omissão estatal, em determinadas ocasiões, a teoria subjetiva e, em outros momentos, a concepção objetiva.

Segundo, Celso Antônio Bandeira de Mello há um equívoco na interpretação da expressão francesa *faute du service*. A ideia é determinada no sentido em que quando o serviço deveria funcionar, não funciona, ou funciona mal, ou ainda, funciona atrasado. Para o autor, com base nestes três aspectos, para a responsabilização é necessário que exista algo mais que mera objetividade, isto é, culpa ou dolo, tipificando, portanto a responsabilidade subjetiva. Bandeira afirma que o equívoco está na tradução da expressão:

É muito provável que a causa deste equívoco, isto é, da suposição de que a responsabilidade pela *faute du service* seja responsabilidade objetiva, deva-se a uma defeituosa tradução da palavra *faute*. Seu significado corrente em francês é o de culpa. Todavia, no Brasil, como de resto em alguns outros países, foi inadequadamente traduzida como “falta” (ausência), o que traz ao espírito a ideia de algo objetivo. (...) Outro fator determinante para o equívoco na interpretação do termo referido é o fato de que em inúmeros casos de responsabilidade por *faute du service* necessariamente deve ser admitida uma presunção de culpa, “pena de inoperância” dessa modalidade de responsabilização, ante a extrema dificuldade (às vezes intransponível) de demonstrar-se que o serviço operou abaixo dos padrões devidos, isto é, com negligência, imperícia ou imprudência, vale dizer, culposamente.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997

Ainda, na defesa dessa subjetividade na responsabilização estatal por omissão, tem-se Maria Sylvia Zanella de Pietro, José dos Santos Carvalho Filho e Maria Helena Diniz.

Para estes doutrinadores, o artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal de 1988, utiliza a expressão “causar”, no seguinte sentido:

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 os responsáveis nos casos de dolo ou culpa. (o grifo não está no original).

O “causar” sugere uma atitude positiva do agente público, e este ao se omitir não causa dano no sentido de atuar positivamente. Para estes doutrinadores, a responsabilidade objetiva do Estado, restringe-se apenas nos casos de conduta de seus agentes. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, para que ocorra a responsabilização do Estado, é necessário que o dano tenha sido ocasionado por um agente público. Assim, se este agente não causou dano, já que este adveio de uma omissão, a causa é outra. A omissão não seria causa do dano, mas sim uma condição. A omissão terá condicionado a sua ocorrência, mas não a causa. Para o renomado autor, não há que se falar, neste caso, em responsabilidade objetiva do Estado.

Dessa forma, se o Estado se omitiu ou agiu de forma insuficiente quando deveria ter atuado para evitar que um fato danoso ocorresse, deverá ser responsabilizado, já que teve um comportamento inadequado, tido como ilícito. Trata-se de uma responsabilidade subjetiva, devendo-se analisar a culpa em sentido lato, ou seja, se houve dolo ou culpa, nas modalidades negligência, imperícia ou imprudência, ainda que se trate de uma culpa não individualizada na pessoa do agente público, mas que é atribuída ao serviço estatal. É a “culpa anônima ou falta do serviço”. O autor também cita duas hipóteses em que há o dever estatal de agir: quando um fato da natureza provoca uma lesão e o Estado tinha o dever de evitá-lo e quando um comportamento de terceiro causa dano e o Estado também poderia ter evitado.

Para a maior parte desses doutrinadores, entre uma omissão e um dano, não há nexo de causalidade. A omissão é entendida como uma abstenção de uma atitude, e, portanto, nada pode causar. Entendem que para responsabilizar o Estado civilmente pelo dano causado, é necessário que haja descumprimento do Estado de um dever jurídico de agir, e a pessoa que sofreu o dano, deve provar que houve falta no serviço que o Poder Público deveria ter prestado. É necessário também que a pessoa lesada demonstre existir nexo causal direto e imediato entre a falta ou deficiência do serviço e o dano sofrido por ela.

Não obstante tudo o que até aqui foi esclarecido, é imperioso salientar que o próprio Bandeira de Mello faz uma ressalva quanto à sua posição. Ele diz que sua teoria é baseada em princípios gerais do Estado Democrático de Direito, e não no direito positivo. Como se pode verificar, não há previsão legal da adoção da responsabilidade civil subjetiva do Estado para os danos causados por sua omissão, e, justamente por essa razão, várias teorias surgem para explicar a modalidade de responsabilidade que deve ser adotada em cada caso.

Ademais, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal vem apresentando entendimentos divergentes quanto à responsabilidade civil do Estado, no que se refere às pessoas sob custódia deste (por exemplo, um presidiário ou um aluno de escola pública). O STF vem entendendo que haveria responsabilidade objetiva do Poder Público, mesmo que o dano não tivesse decorrido de um agente do Estado. Defendeu que em relação a pessoas sob sua guarda, o Estado assumiria a posição de garantidor e, portanto, responderia objetivamente. Essa foi a posição do STF no Recurso Extraordinário 272.839/MT como se pode observar:

Morte de detento por colegas de carceragem. Indenização por danos morais e materiais. Detento sob a custódia do Estado. Responsabilidade objetiva. Teoria do Risco Administrativo. Configuração do nexo de causalidade em função do dever constitucional de guarda (art.5º, XLX). Responsabilidade de reparar o dano que prevalece ainda que demonstrada a sua ausência de culpa dos agentes públicos.

Alguns autores criticam determinados pontos da teoria subjetiva. Gustavo Tepedino observa:

A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da Administração Pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade nesse campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dos quais se destaca o da isonomia e da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade o art. 15 do Código Civil<sup>25</sup>, que se torna, assim, revogado ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional. Nem se objete que tal entendimento levaria ao absurdo, configurando-se uma espécie de *panresponsabilização* do Estado diante de todos os danos sofridos pelos cidadãos, o que oneraria excessivamente o erário e suscitaria uma ruptura no sistema da responsabilidade civil. A rigor, a teoria da responsabilidade objetiva do Estado comporta causas excludentes, que atuam, como acima já aludido, sobre o nexo causal entre o fato danoso (a ação administrativa) e o dano, de tal sorte a mitigar a responsabilização, sem que, para isso, seja preciso violar o texto constitucional e recorrer à responsabilidade aquiliana. Aliás, conforme já asseverou o Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade objetiva do Estado não importa reconhecimento da teoria do risco integral, admitindo-se, para excluí-la, a prova do comportamento doloso ou culposo da vítima.<sup>26</sup>

Tepedino ainda critica a exigência da prova da falta de serviço, a exemplo das enchentes em vias públicas, muito comuns nas grandes cidades, devido à difícil verificação pericial, ainda mais após a ocorrência da calamidade. Nestes casos, deve-se verificar se o fato era previsível, limitando-se a investigação dos requisitos da responsabilidade civil objetiva.

Porém, o Estado não pode responder por todo e qualquer dano que houver em via pública. A teoria subjetiva oportuniza ao Estado provar que não obstante o dever legal de agir, naquela situação não podia evitar o resultado, tendo em vista as circunstâncias do caso concreto. Uma solução viável, então, seria a inversão do ônus probatório, considerando as peculiaridades de cada caso concreto.

Álvaro Lazzarini cita o entendimento de Toshio Mukai<sup>27</sup> que critica os argumentos da teoria subjetiva, a qual Bandeira defende com base no argumento de que a omissão é condição para o dano e não causa. O administrativista Mukai não concorda com a ideia de que o ato comissivo é causa e o ato omissivo é condição do dano. Argumenta que “obrigações em direito comportam causas, podendo elas ser a lei, o contrato ou o ato ilícito”. Assim:

causa nas obrigações jurídicas (e a responsabilidade civil é uma obrigação) é todo o fenômeno de transcendência jurídica capaz de produzir um poder jurídico

<sup>25</sup> Atual artigo 43 do Código Civil vigente.

<sup>26</sup> TEPEDINO, Gustavo; PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. 10ª. ed. GZ, 2012

<sup>27</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª. ed. Revista dos Tribunais, 2012

pelo qual alguém tem o direito de exigir de outrem uma prestação (de dar, de fazer, ou não fazer).

Assim, se conclui que o ato omissivo pode ser causa:

o comportamento omissivo do agente público, desde que deflagrador primário do dano praticado por terceiro, é a causa e não simples condição do evento danoso. Portanto, há que se examinar, em cada caso concreto, se o evento danoso teve como causa a omissão grave de representante do Estado; se teve, a responsabilidade subjetiva do Estado (por culpa *in omitendo*) aparece; se não teve, isto é, se o dano ocorreu por omissão do funcionário, incapaz de ser caracterizado por causa daquele, tal omissão não gerará a responsabilidade civil do Estado.

Para Yussef Said Cahali, somente o caso concreto (circunstancial e contingente) irá determinar o norte que o julgador deverá seguir para decidir a questão<sup>28</sup>. A controvérsia sobre qual teoria melhor define a responsabilidade estatal por omissão baseia-se no âmbito da exigibilidade da obra não executada, do serviço não prestado, do ato não cometido, devendo ser aferido em cada caso concreto e suas circunstâncias peculiares.

## **2.2. A TESE DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO POR OMISSÃO**

A responsabilidade civil objetiva é prevista nos artigos 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal e 43, do Código Civil, não devendo a doutrina e a jurisprudência restringir a interpretação, alegando que para a responsabilidade estatal em caso de omissão a teoria aplicada é a subjetiva. Não pode o doutrinador restringir o que o legislador não restringiu.

Convém aqui destacar o que afirma Augusto Vinícius Fonseca e Silva:

---

<sup>28</sup> CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4ª. ed. Revistas dos Tribunais, 2012

Se exige a demonstração de culpa para a configuração da responsabilidade estatal por ato omissivo, (...) restaurar-se-á a situação de desigualdade da vítima/usuário do serviço público danoso, além de constituir, a exigência, verdadeiro retrocesso na escala evolutiva da responsabilidade civil estatal. A conquista da responsabilidade objetiva do Estado, quer por atos comissivos, quer por atos omissivos, não pode ser deixada de lado. A vulnerabilidade da parte mais fraca é reconhecimento da cidadania e concretizante do princípio da igualdade material.<sup>29</sup>

Assim, verifica-se que a presente discussão exige uma cautela ainda maior por parte do intérprete, tendo em vista a situação envolver a desigualdade do usuário do serviço público. O intérprete deve evitar fazer acréscimos inexistentes no texto constitucional.

Para os defensores da teoria objetiva da responsabilidade do Poder Público por condutas omissivas, o legislador aplicou a teoria objetiva de maneira ampla, autorizando aplicação da teoria subjetiva, com análise de culpa ou dolo, apenas nas ações regressivas do Poder Público em face do agente causador do dano. Sérgio Cavalieri Filho define muito bem a teoria do risco administrativo:

Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa em atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Esta teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que o causou. O que tem que se verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido.<sup>30</sup>

Portanto, há quem entenda que tanto nos comportamentos omissivos, como nos comportamentos comissivos, a regra a ser utilizada é a do artigo 37, parágrafo 6º, da Carta Magna, ou seja, em ambos os casos a responsabilidade seria objetiva. Para eles, a Constituição Federal não teria feito qualquer distinção entre os atos, não cabendo ao intérprete fazê-lo. A própria Constituição teria feito a ressalva quanto ao direito de regresso contra o agente, caso em que se analisará o dolo e a culpa. Quando se afirma que a responsabilidade do

---

<sup>29</sup> SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. *A responsabilidade objetiva do Estado por omissão*. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero25/artigo01.pdf>> Acesso em: 18 de junho de 2012

<sup>30</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012

Estado é sempre objetiva, mesmo em casos de omissão, não significa que se adota a teoria do risco integral, já que como foi dito anteriormente, é necessário a comprovação do dano e nexo causal pelo lesado.

O promotor Márcio Luiz Coelho de Freitas, em um artigo publicado<sup>31</sup>, propõe a aplicação da teoria da imputação objetiva, esta ambientada no direito penal e que vem ganhando força no estudo da responsabilidade civil do Estado. A mencionada teoria configura um importante limite na configuração do nexo causal entre a conduta do agente e o resultado danoso. Para o referido promotor, na imputação da responsabilidade, deve-se levar em conta o atual desenvolvimento alcançado pela sociedade. Deve-se, ainda, selecionar dentre o fator considerado como “causa” do dano, aquele que atue como fonte de risco determinante.

Em uma sociedade complexa e multifacetada em que vivemos, não é possível evitar a ocorrência de todo e qualquer dano. Na existência da sociedade, ocorre a pré-determinação dos papéis de cada sujeito. Assim, num caso, por exemplo, em que ocorresse a aprovação, por uma agência governamental, da liberação de um medicamento para utilização da sociedade: imaginemos que anos após tal liberação, a referida agência descubra que este medicamento é prejudicial à saúde humana. Uma omissão da agência após a descoberta seria um caso de responsabilização do Estado. Nota-se, porém, que antes da descoberta, o Estado não pode ser responsabilizado, já que não se pode impedir o avanço de tratamentos farmacológicos e médicos, sob o argumento de que o medicamento só pode ser liberado quando comprovado a absoluta inexistência de risco pra sociedade. Mesmo porque, a ciência médica também reconhece a vulnerabilidade dos medicamentos ante fatores como genética, ambiente, etc., sendo impossível, portanto, afirmar-se com potencial exatidão a supracitada inexistência de riscos.

---

<sup>31</sup> FREITAS, Márcio Luiz Coelho de. *Da responsabilidade civil do Estado por omissões*. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/2247/da-responsabilidade-civil-do-estado-por-omissoes>> Acesso em 18 de junho de 2012

Destaca-se, ainda, o princípio da confiança. Cada sujeito deve cumprir o seu papel na sociedade em que vive e confiar que os demais agentes também cumprirão o seu papel. Então, se o Estado não violar o seu papel, ele não poderá ser responsabilizado pelo descumprimento do papel de outrem.

Outro limite à imputação objetiva dos danos é a proibição do regresso. Assim, um ato utilizado por outrem numa atividade lesiva não enseja a responsabilidade do Estado. Um exemplo deste caso seria o caso de um ladrão que invade um ônibus e o utiliza para transportar um produto roubado. Neste caso, a concessionária não poderia ser responsabilizada pelo ato do ladrão que utilizou um serviço público para conseguir seu intento. Houve, na verdade, a exclusão da imputação pela exclusiva responsabilidade do agente pelo dano.

Conforme já afirmamos, outro defensor da responsabilidade objetiva nos casos de omissão estatal é o professor Yussef Said Cahali. Destaca o autor o problema da elasticidade do conceito de exigibilidade do ato estatal e o subjetivismo dos juízes na análise do caso.<sup>32</sup> Dessa forma, para ele, a melhor posição a ser adotada é a que não analisa o dolo e a culpa nos casos de inação do Estado.

Tais postulados vêm sendo acolhidos pela doutrina e jurisprudência, já que, em muitos casos, a teoria da “*faute de service*” não está sendo suficiente para justificar a responsabilização do Estado em casos de omissão. Está sendo preciso fazer uma maior adequação dos dispositivos constitucionais com os princípios de justiça e equidade.

Para Odete Medauar responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo, traz ao ordenamento jurídico brasileiro o sentido de igualdade de todos perante os encargos e ônus estatais e a própria noção de justiça, equidade. Acerca da solidariedade explica:

---

<sup>32</sup> CAHALI, Yussef Said Cahali. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4ª. ed. Revista dos Tribunais, 2012

Se, em tese, todos se beneficiam das atividades da Administração, todos [representados pelo Estado] devem compartilhar do ressarcimento dos danos que essas atividades causam a alguém.<sup>33</sup>

José de Aguiar Dias também defende a responsabilidade objetiva e explícita acerca do termo causa, alegando de que é só causa aquele fato que se liga ao dano com força de necessidade. Na hipótese de uma sucessão de fatos, mesmo culposos, se apenas um interveio e correspondeu ao resultado, só ele é causa. Agora, se ao contrário, alguns fatos contribuíram para o evento, que não ocorreria, se não houvesse a conjugação deles, esses devem ser considerados causas concorrentes. Assim, para Dias, a inércia estatal empenha responsabilidade civil e a consequente obrigação de reparar o dano causado, nos termos da Constituição Federal.<sup>34</sup>

É importante, ainda, analisar e rebater a opinião de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao afirmar que quando o Estado for chamado para responder objetivamente, nos danos decorrentes de conduta omissiva, ele estará sendo erigido à condição de segurador universal.<sup>35</sup> Não parece ocorrer exatamente deste modo. Sempre quando o Poder Público é chamado para ressarcir os prejuízos decorrentes de condutas comissivas e omissivas, este poderá se defender demonstrando a presença de qualquer excludente de responsabilidade, por exemplo. Ou, ainda, demonstrar que não tinha o dever de agir. Este amplo campo de defesa nos leva a concluir que mesmo que se aplique a teoria objetiva em todos os casos, o Estado não estará sendo erigido à condição de segurador universal. Sobre o assunto, Felipe Peixoto Braga Netto, fala com maestria:

Responderia, portanto, o Estado, por algumas omissões, não por todas. Não é possível responsabilizar o Estado – diz-se- porque, num bairro escuro e vazio, quatro indivíduos espancaram covardemente alguém até a morte. O estado não é um segurador universal, argumenta-se, não pode responder por todos os danos, por todos os crimes. Já seria diferente a situação se o preso tivesse sido arrebatado da delegacia e linchado na rua – como terrivelmente aconteceu no Nordeste, há pouco tempo. Ou mesmo se acontece um linchamento frente a

<sup>33</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16ª. ed. Revistas dos Tribunais, 2012

<sup>34</sup> DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. 12ª ed. Lumen Juris, 2011

<sup>35</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997

policiais impassíveis. Nestes dois últimos casos, concretiza-se, precisa-se, delimita-se o nexo causal entre a omissão estatal e o dano.<sup>36</sup>

No entanto, o melhor entendimento é o do renomado doutrinador Sérgio Cavalieri que faz a diferenciação entre omissão genérica e omissão específica. Se o Estado incorre no primeiro tipo, ocorrerá à responsabilização subjetiva, e se incorrer no segundo tipo de omissão, a sua responsabilidade será objetiva.<sup>37</sup>

Assim sendo, é importante esclarecer o significado de tais termos. Para Cavalieri, a omissão específica ocorre no caso em que a atuação do Estado poderia impedir que o dano ocorresse. Há omissão específica quando a Administração Pública estiver na posição de guardião e por sua omissão cria uma situação propícia para ocorrência do fato danoso, quando deveria agir para impedi-lo. A omissão específica é causa imediata e direta de não impedir o resultado. Assim, exemplificando, se um motorista embriagado atropela e mata um pedestre, sendo que antes que o fato danoso acontecesse ele tivesse passado por uma “blitz”, o policial que parou o veículo e mesmo assim o deixou prosseguir na viagem, terá incorrido em omissão específica estatal, já que o agente público em questão poderia ter evitado que o fato acontecesse.

Noutra ponta, a omissão genérica ocorre quando mesmo havendo a atuação do Estado, o dano não poderia ser impedido, não se podia exigir do Estado uma atuação específica. No mesmo exemplo acima, se esse motorista embriagado atropelasse e matasse o pedestre, o Poder Público não poderia ser responsabilizado pelo fato de o condutor dirigir nessas condições. Na omissão genérica, a inação do Estado concorre para o resultado. Assim, o lesado deve provar que a falta do serviço (culpa anônima) concorreu para o dano, que se houvesse uma conduta estatal o dano poderia não ter ocorrido; logo se aplica no caso a responsabilidade subjetiva.

---

<sup>36</sup> BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Manual da Responsabilidade Civil do Estado*. 1ª. ed. Jus Podivm, 2012

<sup>37</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012

Neste contexto, Sérgio Cavaliere indaga:

(...) se não há responsabilidade sem violação de dever jurídico e o risco, por si só, não configura nenhuma violação, qual seria o dever jurídico da Administração cujo descumprimento ensejaria o dever de indenizar? É a incolumidade de todos os administrados. 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 independente de culpa.<sup>38</sup>

O STF reconheceu, em 2009, a responsabilidade do Estado por atos omissivos, dentro da chamada omissão específica. Um dos julgados que consagrou a matéria como de repercussão geral<sup>39</sup> foi baseado no fato da fuga de um preso do regime semiaberto sem que o Estado tivesse regredido o agente para o regime fechado. Pelo fato do Estado ter sido omissivo, o preso fugitivo causou a morte de uma determinada família.

Logo, em se tratando de atos omissivos se faz necessário distinguir se o Poder Público está obrigado a praticar uma conduta pelo específico dever de agir, evitando-se assim que se produza algum dano, ou se tem apenas o dever de evitar o resultado. Se ocorrer a primeira situação, haverá omissão específica, o Estado deveria agir, mas não agiu, assim sua responsabilidade será objetiva, já sendo suficiente para a sua responsabilização a demonstração de que a omissão foi causa do fato danoso. Portanto, para melhor escolha de qual teoria aplicar, deve-se analisar cada caso concreto e seus fatos especificamente.

Assim, pelo exposto, verifica-se a grande importância de se fazer uma interpretação sistemática do artigo 43 do Código Civil a partir do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição. Não pode e nem deve, portanto, o intérprete fazer distinções e acréscimos não inseridos na lei, já que poderia haver uma subversão da hermenêutica da norma posta. Portanto, a

---

<sup>38</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012

<sup>39</sup> RE 608.880/MT: RECURSO DE APELAÇÃO - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - LATROCÍNIO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO - MORTE PERPETRADA POR PRESO SOB SUA CUSTÓDIA - AUSÊNCIA DE VIGILÂNCIA - REQUISITOS DEMONSTRADOS EXCESSO DE CONDENAÇÃO - AUSÊNCIA DE PROVA HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - MANUTENÇÃO - OBEDIÊNCIA AO ARTIGO 20, PARÁGRAFO 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.

interpretação da lei deve ser feita de maneira a conformá-la à Constituição, já que ela indica valores que foram escolhidos pelo nosso constituinte nacional e não apenas por uma classe privilegiada que tenta impor os seus valores à sociedade.

Então, se for sempre exigido da vítima a demonstração de culpa para caracterizar a responsabilidade estatal por atos omissivos, como quer a maioria doutrinária, estar-se-ia instaurando um grande retrocesso na evolução histórica da responsabilidade civil do Estado. Além disso, estar-se-ia promovendo uma desigualdade de demonstração do fato danoso pelo lesado, que possui maiores dificuldades para provar a omissão do Estado.

A Aplicação das teorias deverá ser analisada caso a caso, dependendo muito de que tipo de omissão se trata. Deve-se verificar no caso concreto se a omissão estatal é juridicamente relevante. Em outras palavras, deve-se perguntar, o Estado desincumbiu, com eficiência e proporcionalidade, de seu papel garantidor dos direitos fundamentais no caso concreto? Ele pode ser considerado garantidor da proteção do bem jurídico que sofreu o dano? O Estado tinha o dever de evitá-lo? Estas são as perguntas que o julgador deve se fazer na análise do caso concreto.

### **2.3. ANÁLISE DOS CASOS CONCRETOS**

Não é necessário fazer uma grande procura para encontrar entendimentos divergentes acerca da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos nos Tribunais brasileiros. Há decisões dos Tribunais pátrios defendendo a responsabilidade subjetiva, esta aplicada para os casos de omissão genérica, e entendimento no sentido contrário, a qual defende a responsabilidade objetiva, aplicando-se na hipótese de omissões específicas.

São exemplos de omissão genérica: queda de ciclista em bueiro há muito tempo aberto em péssimo estado de conservação, o que evidencia a culpa anônima pela falta de serviço<sup>40</sup>; negligência na segurança de balneário público – mergulho em lugar perigoso, conseqüente tetraplegia. A vítima de 14 anos, após entrar por meio de pagamento de ingresso em balneário público, mergulhou de cabeça em ribeirão de águas rasas, o que lhe causou lesão medular cervical irreversível.<sup>41</sup> Em se tratando de omissão específica, as hipóteses correspondem quando o Estado está na condição de guardião, quando este tem o dever de agir para impedir a ocorrência do dano.

São exemplos de omissão específica: suicídio cometido por paciente internado em hospital público, tendo médico responsável ciência da intenção suicida do paciente e nada fez para evitar;<sup>42</sup> paciente que dá entrada na emergência de hospital público, onde fica internada, não sendo realizados os exames determinados pelo médico, vindo a falecer no dia seguinte;<sup>43</sup> dano causado por foragido do sistema prisional. Condenado submetido a regime prisional aberto pratica, em sete ocasiões, falta grave de evasão, sem que as autoridades responsáveis pela execução da pena lhe apliquem a medida de regressão do regime prisional aplicável à espécie, possibilitando, assim, a prática dos fatos criminosos geradores dos danos sofridos pela vítima.<sup>44</sup>

No caso específico do preso foragido, cabe aqui fazer uma ressalva: não é sempre que o Poder Público será responsável. O Supremo Tribunal Federal entendeu inexistir responsabilidade civil do Estado por dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Ap. Civ. 4.846/2008, TJRJ

<sup>41</sup> Resp. 418.713/SP

<sup>42</sup> Resp. 494.206/MG

<sup>43</sup> Ap. Civ. 35.985/2008, TJRJ

<sup>44</sup> RE 409.203/RS

<sup>45</sup> Proclamou a Corte que “a responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107, da Emenda Constitucional nº 01/69 (e, atualmente, no §6º do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexó de causalidade entre a ação ou omissão atribuída a seus agentes e o dano

Agora, cabe aqui fazer uma análise mais minuciosa de dois casos em que os nossos Tribunais têm reconhecido a omissão específica do Estado, aplicando, portanto, a responsabilidade objetiva, com fundamento na teoria do risco administrativo. Uma das situações é a de morte de preso dentro do presídio, onde o STF, em 2009, através do Ministro Celso de Mello proferiu a seguinte decisão:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO (CF, ART. 37, § 6º). CONFIGURAÇÃO. REBELIÃO NO COMPLEXO PENITENCIÁRIO DO CARANDIRU RECONHECIMENTO, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, DE QUE SE ACHAM PRESENTES TODOS OS ELEMENTOS IDENTIFICADORES DO DEVER ESTATAL DE REPARAR O DANO. NÃO-COMPROVAÇÃO, PELO ESTADO DE SÃO PAULO, DA ALEGADA RUPTURA DO NEXO CAUSAL. CARÁTER SOBERANO DA DECISÃO LOCAL, QUE, PROFERIDA EM SEDE RECURSAL ORDINÁRIA, RECONHECEU, COM APOIO NO EXAME DOS FATOS E PROVAS, A INEXISTÊNCIA DE CAUSA EXCLUDENTE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO. INADMISSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVAS E FATOS EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA (SÚMULA 279/STF). DOUTRINA E PRECEDENTES EM TEMA DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO IMPROVIDO. DECISÃO: (...) O exame destes autos convence-me de que não assiste razão ao Estado ora agravante, quando sustenta que o estrito cumprimento de dever legal e a prática de legítima defesa que, alegadamente, teriam pautado a conduta de seus agentes - bastariam para descaracterizar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público a respeito do evento danoso em causa. Com efeito, a situação de fato que gerou o trágico evento narrado neste processo põe em evidência a configuração, no caso, de todos os pressupostos primários que determinam o reconhecimento da responsabilidade civil objetiva da entidade estatal ora agravante. (...) cabendo ressaltar, no ponto, a lição expendida por ODETE MEDAUAR ('Direito Administrativo Moderno', p. 430, item n. 17.3, 9ª ed., 2005, RT): *'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 nexa causal ou nexa 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 nexa de causalidade, o Estado deve ressarcir.'* (grifei) É certo, no entanto, que o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite abrandamento e, até mesmo, exclusão da própria responsabilidade civil do Estado nas hipóteses excepcionais (de todo inócenas na espécie em exame)

---

causado a terceiros. No caso, é inequívoco que o nexa de causalidade inexistente e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no §6º da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 130.764-1-PR, 1ª T., rel. Min. Moreira Alves, j. 12-5-1992, v.u., DJU, 7-8-1992, p. 11782, Seção I, ementa, RT, 688/230)"

configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de culpa atribuível à própria vítima. (...) E, ao fazê-lo, observo que as circunstâncias do presente caso - apoiadas em pressupostos fáticos soberanamente reconhecidos pelo Tribunal 'a quo' evidenciam que todos os elementos identificadores da responsabilidade civil objetiva do Estado acham-se demonstrados no caso ora em análise, especialmente o nexo de causalidade material (que restou plenamente configurado) e cuja ruptura a parte ora agravante, que alegara a ocorrência de causa excludente de sua responsabilidade civil, não conseguiu demonstrar. Daí a correta observação feita pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando do julgamento da apelação cível interposta pela parte ora agravante (fls. 81/82): Com a prisão do indivíduo, assume o Estado o dever de cuidar de sua incolumidade física, quer por ato do próprio preso (suicídio), quer por ato de terceiro (agressão perpetrada por outro preso). Assim, ante a rebelião que eclodiu no Pavilhão 9, da Casa de Detenção, tinha o Estado o dever de proteger a incolumidade física dos presos e dos próprios revoltosos, uns dos atos dos outros. Sua intervenção no episódio era, portanto, de rigor. E ocorrendo ofensa à integridade física e morte do detento, é seu dever arcar com a indenização correspondente. A propósito, ressalta RUY BARBOSA: - *'a legalidade do ato, ainda que irrepreensível, não obsta à responsabilidade civil da administração desde que haja dano a um direito'* (*A Culpa Civil das Administrações Públicas*. 1898, Rio, pág. 67). Tal dever somente restaria afastado se a ação causadora do evento danoso tivesse ocorrido em legítima defesa própria (entendase: - do agente policial) ou de terceiro (de outro preso) que, no momento, estaria sendo agredido ou na iminência de o ser, frise-se, pelo detento morto. Mas mesmo encontrando-se nessa situação lícita (legítima defesa), se tivesse produzido, com sua ação, a morte de outrem não envolvido no fato (*'aberratio ictus'*), sua seria também a obrigação de indenizar, pois a ação, apesar de necessária, foi agressiva, atingindo quem não estava em posição de ataque (art. 1519 do Código Civil). Assim, para afastar sua obrigação de reparar o dano, deveria a Fazenda do Estado demonstrar que o detento falecido, Francisco Ferreira dos Santos, estava, no momento de sua morte, agredido os policiais ou outro preso. Mas esta prova não foi produzida (o *'onus probandi'* é seu). Como não a produziu, certa é sua obrigação de indenizar. Inquestionável, desse modo, que o Tribunal de Justiça local ao reconhecer não comprovada, pelo Estado de São Paulo, a ocorrência da alegada causa de exclusão da responsabilidade estatal assim decidiu com apoio no conjunto probatório subjacente ao pronunciamento jurisdicional em referência. (...) Com efeito, o acórdão impugnado em sede recursal extraordinária, ao fazer aplicação do preceito constitucional em referência (CF, art. 37, § 6º), reconheceu, com inteiro acerto, no caso em exame, a cumulativa ocorrência dos requisitos concernentes (1) à consumação do dano, (2) à conduta dos agentes estatais, (3) ao vínculo causal entre o evento danoso e o comportamento dos agentes públicos e (4) à ausência de qualquer causa excludente de que pudesse eventualmente decorrer a exoneração da responsabilidade civil do Estado de São Paulo. (...) valendo referir, ante a pertinência de suas observações, o preciso (e sempre valioso) entendimento de YUSSEF SAID CAHALI (*'Responsabilidade Civil do Estado'*, p. 44, item n. 3.5, 3ª ed., 2007, RT): *'A responsabilidade civil do Estado, 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; e c) desde que haja nexo 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, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.'* (grifei) Sendo assim, e pelas razões expostas, nego provimento ao presente agravo de instrumento, eis que se revela inviável o recurso extraordinário a que ele se refere. Publique-se. Brasília, 05 de outubro de 2009.

(21º Aniversário da promulgação da Constituição democrática de 1988) Ministro CELSO DE MELLO Relator.<sup>46</sup>

Outra situação em que o Supremo Tribunal Federal concluiu pela aplicação da teoria objetiva do Estado, foi na hipótese de um aluno causar dano a outro no recinto de escola pública. O precedente corresponde ao julgamento do Recurso Extraordinário número 109.615-2:

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. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.<sup>47</sup>

O douto relator, em seu voto, coloca em destaque alguns pontos: as circunstâncias do caso demonstram que o nexu causal restou configurado em face do comportamento omissivo em que incidiu o funcionário escolar, que se omitiu, não tomando providências reparatórias que a situação exigiu. O agente público não só deixou de solicitar e prestar imediato socorro à vítima, como também se absteve de avisar urgentemente os responsáveis da vítima do ocorrido. Ao receber o menor estudante em um estabelecimento da rede pública de ensino, o Estado assume o compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo público, sob pena de ser obrigado a ressarcir os prejuízos oriundos da inércia, omissão ou indiferença estatal.

Cabe ao Estado garantir o acesso de todos à educação, visando ao pleno desenvolvimento humano, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o mercado de trabalho. Deve o Poder Público preservar o bem-estar e a segurança de todos os que, matriculados nas escolas da rede oficial de ensino, e, principalmente, durante o

<sup>46</sup> AI 299125, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 20.10.2009

<sup>47</sup> RE 109615/RJ. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 2.8.1996

período de sua permanência na escola, freqüentem as aulas nos estabelecimentos escolares mantidos pelas instituições estatais. O acórdão ao fazer aplicação do preceito constitucional da responsabilidade civil objetiva, reconheceu a ocorrência dos requisitos concernentes à concretização do dano, à omissão do Estado, ao nexo causal entre o dano e o comportamento estatal e à ausência de qualquer causa excludente de que pudesse isentar o Município de responsabilidade.

Verifica-se, portanto, que os Tribunais pátrios possuem entendimentos divergentes acerca da teoria objetiva e subjetiva da responsabilidade do Estado por omissão, dependendo muito do tipo de omissão, se genérica ou específica e das peculiaridades que apresenta o caso.

## CONCLUSÃO

Diante das explicações dadas até o momento, é possível dizer que o estudo da responsabilidade civil do Estado por comportamentos omissivos, pelas diversas discussões existentes, é um tema que apresenta muitas controvérsias pelos estudiosos do Direito.

Nota-se que o instituto da responsabilidade civil estatal é essencial para um Estado Democrático de Direito, tendo em vista que são resguardados os direitos do cidadão diante de um dano injusto causado pelo Poder Público, salientando-se, aqui, a importância de tal estudo e análise das discussões que o cerca.

A responsabilidade estatal corresponde no dever do Poder Público de reparar os danos causados por seus agentes ou por prestadores de serviços públicos a terceiros no exercício das suas funções. Frisa-se que é necessário o preenchimento de três requisitos para a sua configuração: ato ilícito, dano e nexo de causalidade.

Ressalta-se que o instituto conduz o Poder Público a ressarcir os prejuízos causados por sua conduta que resultaram em um dano sofrido pelo particular, levando-se em conta o princípio da repartição equitativa dos ônus e encargos públicos a todos da sociedade, na medida em que há uma socialização dos prejuízos advindos da conduta estatal.

Salienta-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988 em nenhum momento diferenciou a responsabilidade do Estado por atos comissivos dos atos omissivos. A diferenciação adveio com a interpretação do artigo 37, §6º, da CF pelos doutrinadores.

Em se tratando de responsabilidade civil por atos omissivos, tem-se aplicado em nosso sistema jurídico, tanto a teoria objetiva do risco administrativo, quanto a teoria subjetiva nos casos de omissão do Estado. Os defensores da responsabilidade subjetiva entendem que para tal responsabilização deverá ocorrer a comprovação da culpa do agente público. A culpa aqui

mencionada refere-se àquela que abarca o dolo ou a culpa em sentido estrito, constituida pela negligência, imprudência e/ou imperícia. Havendo a presença de um destes elementos, o Estado será responsabilizado pela sua omissão.

No entanto, o melhor entendimento é aquele ensinado pelo professor Sérgio Cavalieri Filho. Para ele, a responsabilidade administrativa deve ser analisada sob o enfoque da omissão genérica e da omissão específica. No caso desta última, o Estado deverá ser responsabilizado de acordo com a teoria objetiva, ou seja, sem a análise do elemento culpa, tendo em vista a omissão estatal ser causa direta e imediata do evento danoso. O principal fundamento da responsabilidade objetiva é o princípio da igualdade de ônus e encargos sociais, isto é, a socialização do prejuízo. O dano sofrido pelo particular deve ser suportado por todos, inclusive pelo próprio lesado.

Ademais, é importante ressaltar que para teoria objetiva, o nexo de causalidade é imprescindível para analisar o dever estatal de ressarcir. Porém, essa reparação pode ser excluída ou atenuada se comprovada a existência de caso fortuito e força maior, culpa exclusiva da vítima, ou ainda, culpa de terceiro. Nota-se ainda, que em se tratando de nexo causal, na teoria objetiva, é essencial identificar a quem o risco é atribuído, quem foi escolhido para suportar os danos oriundos dos riscos criados, conforme o seu papel na sociedade.

O posicionamento de Cavalieri merece ser acolhido pelo nosso ordenamento jurídico, uma vez que se reputa mais justo, ocorrendo o reconhecimento e a aplicação do princípio da igualdade material, vez que se verifica claramente a vulnerabilidade da parte mais fraca em provar a culpa do Estado, nos casos de omissão específica.

Apesar de respeitáveis doutrinadores admitirem a responsabilidade subjetiva para todas as hipóteses de omissão, este pensamento não deve prosperar, já que à vista do exposto, o artigo 43 do Código Civil deve ser interpretado à luz da Constituição Federal, ou seja, o

intérprete do direito não deve fazer acréscimos na lei. Além disso, a análise de qual teoria aplicar, se subjetiva ou objetiva, deve ser feita em cada caso concreto, admitindo suas peculiaridades e o tipo de omissão estatal que ocorreu.

No entanto, cabe a seguinte ressalva, perante as afirmações acerca da responsabilidade do Estado por suas omissões genéricas. José dos Santos Carvalho Filho, com grande sabedoria, salienta a importância das políticas públicas:

(...) Não há dúvida de que o Estado é omissor no cumprimento de vários de seus deveres genéricos: há carência nos setores da educação, saúde, segurança, habitação, emprego, meio ambiente, proteção à maternidade e à infância, previdência social, enfim em todos os direitos sociais (previstos, aliás, no art. 6º da CF). Mas o atendimento dessas demandas reclama a implementação de políticas públicas para as quais o Estado nem sempre conta com recursos financeiros suficientes (ou conta, mas investe mal). Tais omissões por genéricas que são, não rendem ensejo à responsabilidade civil do Estado, mas sim à eventual responsabilização política de seus dirigentes.<sup>48</sup>

Assim, tendo em vista este aspecto, vê-se na jurisprudência decisões que imputam o dever de ressarcir do Poder Público por omissões genéricas, sem que estas tenham nexo causal com o evento danoso; omissões estas decorrentes da carência da sociedade que Carvalho Filho bem menciona.

Recorda-se que para que não ocorram abusos ou para que o Estado não seja responsabilizado por toda omissão existente, é necessário limitar os casos da imputação da lesão ao mesmo, já que não é possível evitar a ocorrência de todo dano. Deve-se, ainda, analisar os fatos que realmente representaram um risco determinante, e quais deles são possíveis imputar ao Poder Público.

Mesmo que, majoritariamente, os nossos Tribunais tenham aplicado a teoria subjetiva na responsabilização estatal por atos omissivos, a jurisprudência tem avançado para admitir a responsabilidade civil objetiva do Poder Público em determinadas situações de omissão específica, considerando cada caso em concreto.

---

<sup>48</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012

Constata-se que os bens jurídicos tutelados pela responsabilidade civil se baseiam em uma ponderação de interesses, sendo feita em cada caso concreto, analisando se houve lesão a um interesse merecedor de tutela. O princípio da proporcionalidade tem sido aceito na jurisprudência neste sentido. Devem ser observados, ainda, os valores atuais do ordenamento jurídico e da sociedade que devem prevalecer, além de desvincular de preconceitos que possam desmerecer um interesse que priva a pluralidade.

Como Yussef Said Cahali menciona, somente o caso circunstancial e contingente irá definir o norte que o julgador deverá seguir. A controvérsia se pauta no âmbito da exigibilidade do serviço não prestado, do ato não cometido, devendo ser aferido e analisado em cada caso, verificando se a omissão do Poder Público é juridicamente relevante ou não, se o Estado cumpriu com o seu papel de garantidor dos direitos fundamentais ou não.

No mais, deve-se levar em conta a necessidade de prestigiar sempre os direitos fundamentais dos cidadãos, estes dispostos notadamente no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e que possuem força normativa garantida pelo parágrafo primeiro do mesmo artigo, além do fato de o Estado ter a função, inquebrantável, de garanti-los. Portanto, deve haver redobrada cautela ao analisar um caso de responsabilidade civil por omissão estatal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. *Manual da Responsabilidade Civil do Estado*. 1ª. ed. Jus Podivm, 2012
- CAHALI, Yussef Said Cahali. *Responsabilidade Civil do Estado*. 4ª. ed. Revista dos Tribunais, 2012
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2012
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 10ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012
- DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade Civil*. 12ª. ed. Lumen Juris, 2011
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 16ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2002
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Tutela jurídica dos combustíveis nucleares e a energia nuclear em face do direito ambiental brasileiro*. Disponível em:  
<[http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrina\\_ArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=1110](http://www.saraivajur.com.br/menuEsquerdo/doutrina_ArtigosDetalhe.aspx?Doutrina=1110)> Acesso em: 22 de maio de 2012
- FREITAS, Márcio Luiz Coelho de. *Da responsabilidade civil do Estado por omissões*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2247/da-responsabilidade-civil-do-estado-por-omissoes>> Acesso em 18 de junho de 2012
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2003
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7ª. ed., Fórum, 2011
- LAZZARINI, Álvaro. *Estudos de Direito Administrativo*. 2ª. ed. Revista dos Tribunais, 2012
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 16ª. ed. Revistas dos Tribunais, 2012

- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1997
- MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à Pessoa Humana: Uma leitura Civil-Constitucional dos Danos Morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009
- PRETTO, Marcello. *A Responsabilidade civil subjetiva por omissão Estatal*. Revista Eletrônica do Direito do Estado, nº 27 – julho/agosto/setembro de 2011, Salvador/BA. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-27-SETEMBRO-2011-MARCELLO-PRETTO.pdf>>. Acesso em: 03 de maio de 2012
- SCHREIBER, Anderson. *Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil – Da Erosão dos Filtros da Reparação à Diluição dos Danos*. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2009
- SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. *A responsabilidade objetiva do Estado por omissão*. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/revista/numero25/artigo01.pdf>> Acesso em: 18 de junho de 2012
- STOCO, Rui. *Responsabilidade Civil e sua interpretação jurisprudencial*. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999
- TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; MORAES, Maria Celina Bodin de. *Código Civil Interpretado: conforme a Constituição da República*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007
- TEPEDINO, Gustavo; PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade Civil*. 10ª. ed. GZ, 2012
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário. RE nº 272839 – MT 2ª Turma, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 31 de janeiro de 2005. Disponível em: <[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Agravo de Instrumento. AI n° 299125 Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 20 de outubro de 2009. Disponível em:

<[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário. RE n° 109615 - RJ Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 2 de agosto de 1996. Disponível em:

<[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário. RE n° 130764-1 – PR 1ª Turma, Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 12 de maio de 1992. Disponível em:

<[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário. RE n° 409203 – RS Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 7 de junho de 2005. Disponível em:

<[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário. RE n° 608880 – MT Relator: Ministro Marco Aurélio Brasília, DF, 19 de fevereiro de 2010. Disponível em:

<[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário. RE n° 387014 – RS Brasília, DF, 25 de junho de 2004. Disponível em: <[HTTP://www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial. Resp n° 418713 – SP Relator: Ministro Franciulli Netto. Brasília, DF, 19 de maio de 2003. Disponível em:

<[HTTP://www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial. Resp n° 494206 – MG Relator: Ministro Humberto Gomes De Barros. Brasília, DF, 15 de novembro de 2006. Disponível em:

<[HTTP://www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível. Ap n° 4846. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[HTTP://www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br)>

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Apelação Cível. Ap n° 35985. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[HTTP://www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br)>

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO**

**MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**PAULA REZENDE REIS**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÕES  
ESPECÍFICAS**

**Banca Examinadora:**

Professor Pedro Mascarenhas Guzella (orientador)

Professora Raquel Bellini de Oliveira Salles

Professor Frederico Augusto d'Avila Riani

**Data da defesa:** 18/10/2012

Juiz de Fora/MG

2012