

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO

DEPARTAMENTO DE DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL

**DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÃO**

CURITIBA

2011

**VICTOR FRANCISCO DAMASCENO DE LIMA**

**DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CASOS DE OMISSÃO**

Universidade Federal do Paraná, Setor de  
Ciências Jurídicas, Departamento de  
Direito Civil e Processual Civil,  
Monografia realizada sob orientação do  
Professor Doutor Elimar Szaniawski.

CURITIBA

2011

ii

TERMO DE APROVAÇÃO

VICTOR FRANCISCO D DE LIMA

**Da Responsabilidade Civil Do Estado Em Casos De Omissão**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

---

*ELIMAR SZANIAWSKI*

Orientador

---

*TATYANA SCHEILA FRIEDRICH*

*Direito Privado*

Primeiro Membro

---

*LUIZ MARLO DE BARROS SILVA*

Segundo Membro

## RESUMO

LIMA, Victor Francisco Damasceno de. Da Responsabilidade Civil Do Estado Nos Casos De Omissão; monografia realizada sob orientação do Professor Doutor Elimar Szaniawski, Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Departamento de Direito Civil e Processual Civil, Curitiba - PR: 2011.

A presente monografia trata inicialmente dos elementos e requisitos da responsabilidade civil, descrevendo o desenvolvimento da responsabilidade civil objetiva e de sua aplicabilidade nos casos omissivos, relacionando-a, em seguida, aos casos de omissão estatal, tema gerador de grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial.

Observa-se que há três vertentes teóricas acerca da aplicabilidade da responsabilidade civil estatal nos casos de omissão: (i) a primeira defende a responsabilidade subjetiva baseada na culpa do serviço, na qual é necessária a prova de que o serviço público não foi prestado ou o foi de forma defeituosa ou intempestiva. Seus defensores consideram que a omissão não é causa do dano ao particular, mas mera condição, concluindo pela inaplicabilidade do parágrafo 6º do Artigo 37 da Constituição Federal nos casos de omissão estatal. A principal crítica a esta teoria é a dificuldade de prova que se atribui ao particular lesado, que em inúmeras situações é incapaz de demonstrar a ineficiência do serviço prestado; (ii) a segunda teoria sustenta que a distinção de causa e condição é precária e insuficiente para se afastar a responsabilidade objetiva do Estado, apontando que se a Constituição não faz distinção entre ação ou omissão danosa não pode a interpretação restringir a aplicação da responsabilidade objetiva nos eventos omissivos. Em contraposição a esta teoria argumenta-se que ela implica no risco de reconhecer o Estado como segurador universal nas relações entre os particulares e a administração pública; (iii) por fim, a terceira vertente argumenta – sob o manto da teoria da causalidade adequada – que como a distinção de causa e consequência só pode se dar no caso concreto, a caracterização da omissão estatal como causa ou condição do dano também só poderá ser avaliada em cada caso, inexistindo desenvolvimento teórico prévio que possa informar satisfatoriamente todos os casos em que a responsabilidade por omissão estatal deva ser aplicada de forma objetiva ou subjetiva.

Após a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial concluímos que a teoria mista é a que se mostra mais adequada à realidade e ao direito pátrio.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.</b> .....	<b>5</b>
<b>2. DO ATO ILÍCITO.</b> .....	<b>2</b>
<b>3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL.</b> .....	<b>4</b>
3.1 DO CONCEITO. ....	4
3.2. DA NATUREZA. ....	5
3.3. DO HISTÓRICO. ....	5
3.4. DOS ELEMENTOS. ....	7
3.4.1. <i>Da Ação ou omissão.</i> .....	7
3.4.2. <i>Da Culpa, Dolo ou Risco Atividade.</i> .....	8
3.4.3. <i>Do Nexo de Causalidade.</i> .....	8
3.4.4. <i>Do Dano.</i> .....	10
<b>4. DAS ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE CIVIL.</b> .....	<b>11</b>
4.1. DA RESPONSABILIDADE CONTRATUAL. ....	12
4.2. DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL OU <i>AQUILIANA.</i> ....	13
4.3. DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ....	13
4.3.1. <i>Da Responsabilidade por Fato de Terceiro.</i> .....	14
4.3.2. <i>Da Responsabilidade por Fato de Coisa.</i> .....	14
4.3.3. <i>Da Responsabilidade por Fato de Animal.</i> .....	15
4.4. DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ....	15
4.5. DAS EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ....	16
<b>5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.</b> .....	<b>17</b>
5.1. DA TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE. ....	19
5.2. TEORIAS CIVILISTAS. ....	20
5.2.1 <i>Teoria dos atos de império e de gestão.</i> .....	20
5.2.2. <i>Da Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.</i> .....	20
5.3. TEORIAS PUBLICISTAS. ....	21
5.3.1. <i>Da teoria da culpa administrativa ou da culpa do serviço público.</i> .....	21
5.3.2. <i>Da Teoria do risco.</i> .....	22
<b>6. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DEVIDO À OMISSÃO DO ESTADO.</b> .....	<b>24</b>

6.1. DA JUSTIFICATIVA E APLICAÇÃO DA TEORIA DA FALTA DO SERVIÇO EM CASOS DE OMISSÃO ESTATAL. ....	24
6.2. DA JUSTIFICATIVA E APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO EM CASOS DE OMISSÃO ESTATAL. ....	28
6.3. DA JUSTIFICATIVA E APLICAÇÃO DA COEXISTÊNCIA ENTRE A TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E A DA CULPA DO SERVIÇO EM CASOS DE OMISSÃO ESTATAL.....	30
<b>7. CONCLUSÃO.....</b>	<b>33</b>
<b>8. BIBLIOGRAFIA. ....</b>	<b>36</b>

## 1. INTRODUÇÃO.

O Estado é uma entidade jurídica que tem por escopo essencial promover o bem estar social de sua população. Para tanto, seus cidadãos contribuem política e financeiramente de maneira a o gerir e aparelhar, viabilizando assim sua atuação em prol da coletividade. Visando aparelhar a máquina pública com os recursos financeiros necessários, o Estado arrecada da maneira mais equânime possível, instituindo legalmente os tributos.

A respeito da carga tributária vigente no Brasil e seu impacto nas finanças do cidadão, a Receita Federal do Brasil publicou em setembro de 2011 dados importantes sobre a contribuição total dos brasileiros para com o Estado. Segundo o órgão fazendário, em 2010 a Carga Tributária Bruta (CTB) atingiu 33,56% do PIB, contra 33,14% em 2009, indicando variação positiva de 0,42 pontos percentuais. Essa variação resultou da combinação dos crescimentos, em termos reais, de 7,5% do Produto Interno Bruto e de 8,9% da arrecadação tributária nos três níveis de governo<sup>1</sup>. Observa-se, portanto, que o brasileiro contribui com seu Estado com mais de um terço de tudo aquilo que produz. Tendo em vista este fato – o expressivo valor dos tributos cobrados no Brasil – era de se esperar que o Poder Público prestasse serviços mais adequados a sua população. Contudo, em muitos casos, ele se mostra ineficiente na gestão dos recursos obtidos, fazendo com que setores essenciais à promoção social (como o da saúde, educação e previdência social) não atendam às necessidades básicas do brasileiro. Neste contexto, o Sistema Único de Saúde – SUS – pode ser tomado como exemplo claro de ineficiência do poder público na gestão de recursos e trato com a população, causando manifesta insatisfação e potencial prejuízo ao cidadão que porventura dele precisar se socorrer.

Além dos danos ocasionados pela atuação ocasionalmente anômala do Estado, que porventura age mal ou deixa de agir quando deveria, também há que se levar em conta os danos causados de maneira lícita pela atuação estatal e a necessária reparação àquele que foi prejudicado individualmente, mesmo que de forma válida e justificável (visando ao bem da coletividade), por ação do Poder Público.

A extensão de tais danos pode implicar em perda patrimonial unicamente, mas também pode corresponder aos direitos mais caros à cidadania, como o são os direitos de personalidade, como a dignidade, na medida em que cidadãos são expostos, eventualmente e no contexto citado, a condições degradantes. A proteção dos direitos da personalidade, em sua

---

<sup>1</sup> SANTANA, Irailson Calado (organizador). Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil – 2010. (Análise por Tributo e Bases de Incidência)**. Sítio da Receita Federal do Brasil. Brasília/DF. Consulta em 25 de outubro de 2011.

complexa totalidade, nunca deve ser preterida, haja vista que esses direitos são, em sua última instância, responsáveis por tutelar a condição humana do indivíduo e sua qualidade de vida, pois, nesse aspecto, é o direito como sistema axiológico que serve justamente para amparar o cidadão<sup>2</sup> e, se assim não advir, perderá conseqüentemente seu objeto e finalidade.

Nesta conjuntura, é justamente da falta do Estado como provedor das necessidades básicas e como protetor da finalidade pública de sua atuação – assim como do Estado Democrático de Direito – que surge a importância da discussão do tema, pois se de um lado resta evidente que as atuações e omissões estatais podem causar dano aos particulares, também é igualmente verdade que o Estado não pode ser tido como provedor universal, responsabilizando-se por cada lesão causada a um popular.

A responsabilização objetiva do Estado por seus atos comissivos está sedimentada na doutrina e na jurisprudência e tem como marco fundamental o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, diferentemente do que se observa na *responsabilidade do Estado por omissão*, tema que suscita grande controvérsia na doutrina e jurisprudência pátria, já que alguns tribunais corroboram com a teoria do risco administrativo e outros, opositivamente, entendem que o Estado responde subjetivamente em caso de omissão lesiva, conforme teoria da culpa do serviço.

O objetivo primordial da presente monografia, portanto, é tratar dos elementos e requisitos da responsabilidade civil, descrevendo o desenvolvimento da responsabilidade civil objetiva e de sua aplicabilidade nos casos omissivos, relacionando a responsabilidade civil objetiva aos casos de omissão estatal.

Antes, porém, de se avaliar o cerne da questão, será mister que se desenvolva e descreva a evolução histórica do conceito de responsabilidade civil, delineando previamente e de forma parcimoniosa, os elementos que compõem o referido instituto jurídico. Portanto, este trabalho abordará, preliminarmente, o conceito de ato ilícito, a evolução histórica e os elementos da responsabilidade civil, para que se possa então focalizar o tema da responsabilidade civil do Estado, especificamente nos casos de omissão.

## **2. DO ATO ILÍCITO.**

O ato ilícito é a principal fonte de responsabilização extracontratual. Sua definição causa grandes controvérsias entre os doutrinadores<sup>3</sup>. Entre os diversos conceitos pode-se

---

<sup>2</sup> SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da Personalidade e sua Tutela**, p. 57.

<sup>3</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p. 7.



considerar um que tem razoável aceitação: é o que considera ato ilícito como “todo aquele que violar preceito legal ou contratual e causar prejuízo a outrem<sup>4</sup>”. Ainda, o ato lícito pode também gerar direito a reparação material, razão pela qual a doutrina contemporânea está preferindo denominar de antijurídico àquele ato que enseja a responsabilização, preferência esta embasada na constatação de ser este termo mais abrangente, e por abarcar ao mesmo tempo os atos lícitos que geram prejuízos injustificáveis a terceiros.

O Código Civil de 2002 define e caracteriza o ato ilícito em seu Livro III, Título III, artigos 186 a 188:

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

Para compreender o alcance desta afirmativa, é preciso que se ofereça uma interpretação ampla para tal definição, abrangendo todas as ocorrências de ato ilícito.

O ato ilícito configura-se, normalmente, como uma ação que repercute na esfera patrimonial ou moral de terceiro, causando-lhe dano material ou moral, respectivamente. Da mesma forma comete ato ilícito aquele que se omite quando deveria agir e dessa omissão surge um dano. Pode causar dano, ainda, aquele que excede o limite do uso do direito, como expressa o Art. 187 do Código Civil:

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

Contudo, nem sempre aquele que causa dano a outrem está cometendo um ato ilícito, pois existem possibilidades, tais como a legítima defesa, o exercício regular de direito e o estado de necessidade, que nada mais são do que formas de exclusão da ilicitude do ato.

Entendendo-se que a legítima defesa é a reação proporcional e imediata, tem-se como pressuposto que haja uma agressão injusta, atual e inevitável. Como aquele que age em legítima defesa reage diretamente contra seu agressor, a menos que exista um excesso não há que se falar em reparação civil em prol do agressor.

No estado de necessidade, a ação é destinada a se furtar de perigo imediato, através de destruição de coisa alheia ou lesão a pessoa, sendo esta ação danosa absolutamente necessária, não havendo outro meio pelo qual se elimine o perigo sem provocar prejuízo. No estado de necessidade, embora o ato não seja considerado contextualmente ilícito, isso não isenta, *a priori*, o seu autor de indenizar o prejudicado.

O Art. 188, do Código Civil, abarca as excludentes de ilicitude:

---

<sup>4</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 548.

“Art. 188. Não constituem atos ilícitos:

I – os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

II – a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou lesão à pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. “No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo”.

O ato ilícito é uma das principais fontes de obrigações, fazendo nascer uma relação jurídica entre as partes, na qual uma delas está responsável por indenizar a outra. É, portanto, o centro do exame da responsabilidade civil subjetiva<sup>5</sup>.

### 3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL.

#### 3.1 Do Conceito.

O instituto da responsabilidade civil remonta à noção de ilicitude que fere direito privado e causa um desequilíbrio social, incumbindo à *justiça* restabelecer, da melhor forma possível, o *status quo ante*, compelindo o causador do desequilíbrio à reparação<sup>6</sup>.

Na realidade social, o conflito entre pessoas é algo cotidiano; no entanto, causa grande instabilidade. Com a finalidade de pacificar a relação entre causador do prejuízo e prejudicado surgiu a necessidade da fixação de comandos normativos que viessem a silenciar dúvidas acerca da culpa pelo prejuízo, do valor exato do montante devido, assim como sua liquidação e o critério de sua reparação, entre outros<sup>7</sup>. É neste contexto que surge a noção de responsabilidade.

A idéia de responsabilidade, desde a tradição romana, está associada à palavra responder, que vem do latim *respondere*, significando responsabilizar-se, vir garantindo, assegurar, assumir o pagamento do que se obrigou, ou do ato que praticou. Essa ideia de assumir uma obrigação associa-se ao termo “civil” para mostrar que é uma relação entre um cidadão e os seus pares na sociedade, sendo, portanto, uma relação originalmente privada. A responsabilidade é designada civil também para diferenciá-la da criminal.

A responsabilidade civil, em sentido amplo, tem tratamento razoavelmente uniforme pela doutrina, podendo ser conceituada como uma situação em que alguém se encontra no

---

<sup>5</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**, p. 22.

<sup>6</sup> NALIN, Paulo Roberto Ribeiro. **Responsabilidade Civil: Descumprimento do Contrato e Dano Extrapatrimonial**, p. 34.

<sup>7</sup> Idem, p. 38.

dever de indenizar outrem devido à lesão decorrente de ação ou omissão lesiva<sup>8</sup>. Caio Mário Da Silva Pereira trata a responsabilidade civil como fruto de ato ilícito praticado pelo agente, através do qual a imputação do resultado da conduta antijurídica implica necessariamente na obrigação de indenizar o mal causado<sup>9</sup>.

A responsabilidade civil – além de desempenhar certo efeito sancionador – é essencialmente um mecanismo de proteção, obrigando àquele que causou dano a outrem a reparar o mal cometido, seja em prestação direta – reparando o direito violado – ou através do equivalente pecuniário. Também deverá indenizar o prejudicado quem explora atividade de risco que tenha nexos causal com o dano causado a terceiro.

### **3.2. Da Natureza.**

A natureza da responsabilidade civil é guiada pela preocupação com a harmonia e o equilíbrio das relações sociais, elementos que se constituem em preceitos basilares do próprio Direito<sup>10</sup>. A reparação do dano nada mais é do que uma decorrência lógica do princípio da igualdade<sup>11</sup>, e se apresenta como uma sanção indireta, tendo um papel ao mesmo tempo preventivo e reparador. Como a reparação do dano não tem o intuito de fazer retornar o estado das coisas ao momento anterior ao evento danoso, pois é impossível restaurar o prejuízo causado no passado, diz-se então que a reparação civil afigura-se como uma sanção indireta, sendo a contraprestação apenas um mecanismo de reparação ou indenização pelo mal causado.

A sanção também pode ser considerada como preventiva por ser um mecanismo de coação psicológica que faz com que erros futuros sejam evitados, devido ao temor da sujeição de reparar ou indenizar terceiro por dano a ele ocasionado, exercendo deste modo um papel pedagógico na sociedade e em especial em relação àquele que por ela foi compelido a reparar o mal causado.

### **3.3. Do Histórico.**

No princípio do Direito Romano a responsabilidade civil era coletiva, objetiva e penal. As ofensas pessoais e patrimoniais motivavam a vingança privada contra o ofensor e o

---

<sup>8</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 558.

<sup>9</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, p. 35.

<sup>10</sup> DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, p. 35.

<sup>11</sup> WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade Civil das Agências Reguladoras**, p. 25.

grupo do qual fazia parte. Posteriormente, o poder político passou a intervir no conflito entre particulares estipulando um valor monetário de indenização e coagindo o ofensor a aceitar a própria punição. A responsabilidade, portanto, era tanto civil como penal, assim como não prescindia necessariamente da culpa e, por isso, pode ser considerada objetiva.

Apenas com a Lei das XII Tábuas<sup>12</sup> a composição passa a ser obrigatória e a vítima torna-se obrigada a abdicar da vingança privada, aceitando a reparação fixada pelo poder político romano. Já o ofensor passou a ser coagido a responder por aquilo que fosse fixado<sup>13</sup>.

Posteriormente, a Lei *Aquilia* (286 a.C.) anexou a culpa no rol de elementos para composição da responsabilidade civil quanto ao ato do ofensor. Dessa forma a responsabilidade civil deixa então de ser puramente objetiva. Somente com a leitura cristã das leis romanas da responsabilidade civil o princípio que diz que cada pessoa deve responder pelos atos culposos que prejudiquem outrem foi efetivamente imposto.

Consagra-se na modernidade a culpa como elemento fundamental da responsabilidade civil. O Código Civil Francês foi, por excelência, a fonte inspiradora dessa concepção. Passou-se de um caráter coletivo, objetivo e penal para um individual, subjetivo e civil. Em resumo, a característica objetiva presente desde a antiga Roma se perde na modernidade.

Na Idade Contemporânea, a Revolução Industrial trouxe consigo inúmeras inovações tecnológicas, assim como uma grande quantidade de acidentes. A judicialização dos problemas impõe ao direito que se ultrapasse o limite da culpa no campo da responsabilidade civil. A partir deste momento, o dano passa a ser o foco da responsabilidade civil, teorizando-se que o prejuízo deve ser indenizado, independentemente da culpa do agente, a partir do momento em que este assume uma atividade que envolve certo grau de perigo aos demais. A indenização por eventual dano que venha a causar, mesmo que sem culpa, é um ônus que precisa ser carregado por aquele que usufrui da atividade perigosa. O caráter objetivo da responsabilidade civil retorna à atividade jurídica, todavia com um enfoque completamente diferente daquele anteriormente adotado.

A teoria contemporânea defende a socialização da reparação, repassando a responsabilidade de indenizar a todas as pessoas que tiram proveito, de alguma forma, da

---

<sup>12</sup> DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, p. 26.

<sup>13</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, ps. 559-563.

atividade perigosa, possibilitando um sistema de seguros contra os eventuais danos causados<sup>14</sup>.

Os sistemas jurídicos atuais trazem uma teoria geral da responsabilidade civil, que reúne os princípios comuns a todas as responsabilidades civis, e passa a ser vista como mecanismo de prevenção contra o custo social dos acidentes – e não como mera política de ressarcimento.

### 3.4. Dos Elementos.

A doutrina sobre a responsabilidade civil subjetiva se desenvolveu através da análise de quatro elementos essenciais, quais sejam: ação ou omissão, culpa *lato sensu*, nexos de causalidade e dano. Por outro lado, a responsabilidade objetiva foi concebida sem a presença do elemento subjetivo culpa ou dolo.

Para se aprofundar no tema é indispensável que se compreenda cada um dos elementos para só então ponderar sobre as consequências da aplicação da teoria subjetiva ou objetiva no caso concreto<sup>15</sup>.

#### 3.4.1. Da Ação ou omissão.

Na responsabilidade subjetiva a ação ou omissão causadora do dano precisa ser atribuída ao agente. O ato ilícito pode advir não só de ação, mas também da omissão daquele. Em todo caso, decorre sempre de uma sua atitude, quer ativa, quer passiva, capaz de causar dano a terceiro.<sup>16</sup>

É preciso que se constate que o agente agiu de maneira dolosa ou, ao menos, culposa, atuando de forma imprudente, negligente ou imperita, de forma a causar prejuízo à vítima. É inclusive obrigado a ressarcir ao prejudicado o agente que, devendo agir, omitiu-se, e, dessa sua omissão, surgiu um dano à vítima o qual o agente poderia e deveria ter evitado.

Na responsabilidade objetiva não é necessário que o agente tenha agido ou se omitido frente ao problema que produziu dano ao prejudicado. Basta o prejuízo e a verificação do nexos de causalidade com a atividade do responsável para que o mesmo seja responsabilizado pela atividade de risco e esteja obrigado a reparar o dano.

---

<sup>14</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, p. 7.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>16</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**, p. 309.

### 3.4.2. Da Culpa, Dolo ou Risco Atividade.

O dolo e a culpa são elementos fundamentais para a perfeita conformação da responsabilidade subjetiva. Só é punível o agente que tenha agido com culpa ou dolo na relação que causou prejuízo a outrem.

O dolo, segundo Caio Mário Da Silva Pereira, pode ser definido da seguinte maneira:

“Dolo é a infração do dever legal ou contratual, cometida voluntariamente, com a consciência de não cumprir. A vontade do agente pode dirigir-se para o resultado maléfico, e, sabendo do mal que sua conduta irá gerar, quer este resultado, apesar de suas consequências conhecidas”.<sup>17</sup>

A culpa tem várias definições na doutrina. Em síntese, age com culpa aquele que comete ato ilícito por negligência, imprudência ou imperícia. A imprudência se caracteriza pela falta de cautela ou cuidado por conduta comissiva; já a negligência resume-se na falta de cuidado na conduta omissiva; e, por fim, a imperícia difere das demais por se constituir em falta de habilidade no exercício de atividade técnica, caso em que se exige um cuidado técnico do agente. É importante ressaltar que negligência, imprudência e imperícia não configuram tipos de culpa distintos, sendo meramente as formas pelas quais a culpa se exterioriza<sup>18</sup>. Ressalte-se que na responsabilidade objetiva a obrigação de ressarcir a pessoa prejudicada não nasce da culpa ou do dolo do responsabilizado – o fundamento para a reparação vem da ideia de que todo aquele que tira proveito de uma atividade de risco deve reparar qualquer eventual dano que esta atividade venha a causar.

### 3.4.3. Do Nexo de Causalidade.

Na responsabilidade civil o agente só é obrigado a indenizar se sua ação ou omissão estiver relacionada com o dano causado<sup>19</sup>. Nos casos de responsabilização objetiva é necessário que o prejuízo causado tenha sido originado pela atividade de risco, sendo o empresário ou contratante responsável legalmente pela reparação de eventual dano causado a terceiro por esta sua atividade. Em resumo, o nexo de causalidade é a relação de causa e efeito entre o fato e dano<sup>20</sup>.

Como a origem do dano nem sempre é de simples verificação há diversas teorias para verificar se a ação ou omissão do agente realmente teve relação com o dano causado à

---

<sup>17</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, p. 35.

<sup>18</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio **Programa de Responsabilidade Civil**, ps. 36-37

<sup>19</sup> GONÇALVES. Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, p. 33.

<sup>20</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 554

vítima<sup>21</sup>, ou seja, o nexo causal diz respeito às condições mediante as quais o dano deve ser imputado objetivamente à ação ou omissão do agente.

As teorias mais aceitas são a da equivalência ou *conditio sine qua non* e a da causalidade adequada.

A *teoria da equivalência de condições* ou *conditio sine qua non* defende que se existem vários fatores que poderiam causar dano, a presença de qualquer um deles individualmente pode ser considerada como causadora do dano, ou nas palavras de Cavaliere Filho “Se várias condições concorrem para o mesmo resultado, todas têm o mesmo valor, a mesma relevância, todas se equivalem.”<sup>22</sup>. Tal teoria foi elaborada por Von Burti, com base nas ideias de Stuart Mill e tem como principal crítica a possibilidade da regressão ao infinito do nexo causal, um exemplo clássico o do acidente de trânsito em que a priori se poderia responsabilizar o vendedor e o fabricante do automóvel, vez que contribuíram, ainda de forma mínima, com o evento danoso.

Em contraposição surgiu a *teoria da causalidade adequada*, desenvolvida por Von Kries, que individualiza e qualifica as condições para ao final concluir que o fato produzido pelo agente deve por si só ser apto a produzir o dano causado. É preciso que se esteja certo que, sem este fato, o dano não teria acontecido.

Para a teoria da causalidade adequada, a *causa* é o antecedente necessário e adequado a produzir o resultado; já uma *condição* é apenas fato assessório que, embora possa ter contribuído, não seria capaz de gerar o evento danoso.

É justamente na dificuldade de se distinguir causa de condição que reside a principal crítica a esta teoria, pois a análise de eventos relevantes à produção do dano só se pode dar no caso concreto, não existindo orientação teórica suficiente para dirimir o tema. Apesar desta limitação é a teoria da causalidade adequada a mais adotada atualmente.<sup>23</sup>

Independentemente da teoria filiada, é certo que o nexo causal é elemento fundamental tanto na responsabilidade civil objetiva como na subjetiva, sem o qual não há fundamentação.

---

<sup>21</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial**, p. 63.

<sup>22</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p. 47.

<sup>23</sup> Idem, ps. 48-49.

#### 3.4.4. Do Dano.

O dano é o elemento fundamental da responsabilidade civil. Sem a violação a direito protegido não existe a necessidade de reparação<sup>24</sup>.

Podemos conceituar o dano como sendo a lesão ao bem jurídico tutelado que o ofendido sofre, causando redução em seu patrimônio. É nesse sentido a definição de Francisco Amaral:

“Dano é a lesão a um bem jurídico. Em sentido estrito é a efetiva diminuição que alguém sofre em seu patrimônio, consistindo na diferença entre o valor atual e o que teria não fosse a prática do ato ilícito. Em sentido amplo, é a diminuição ou subtração de um bem jurídico de valor patrimonial ou moral”.<sup>25</sup>

O dano, portanto, em sentido amplo, abarca direitos de personalidade e direitos patrimoniais específicos. Dessa diversidade de direitos surgem vários tipos de danos e múltiplas classificações como, por exemplo, a do dano moral e patrimonial; dano direto e indireto; dano certo e atual; dano contratual e extracontratual; dano emergente e lucros cessantes, etc. Conforme o doutrinador é possível que se adote algumas dessas divisões, ignorando outras.

Sobre o tema, Silvio Rodrigues esclarece que:

“Em rigor, se alguém atua culposa ou dolosamente, mas não infringe a norma penal nem causa dano a terceiros, seu ato não gera qualquer consequência, pois a questão da responsabilidade civil só se apresenta em termos de indenização e esta só é possível se ocorrer prejuízo”<sup>26</sup>.

O dano é elemento fundamental a todo o tipo de reparação a título de responsabilidade civil, já que a própria finalidade deste instituto é estabelecer uma contraprestação do autor do ato antijurídico à vítima. Sem a presença do dano não há lógica na aplicação da responsabilidade civil<sup>27</sup>.

Entretanto, não é qualquer dano relacionável com os comportamentos comissivos ou omissivos do Estado que dá margem à indenização. Para que nasça o dever público de indenizar, algumas características devem estar presentes. Primeiramente, o dano deve corresponder a uma lesão a um direito da vítima: quem não fere direito alheio não tem porque indenizar. Ainda, o evento danoso deve implicar além da lesão econômica a lesão jurídica.

O dano assim considerado pelo Direito, o dano ensejador de responsabilidade, é mais do que simples dano econômico. Pressupõe sua existência, mas reclama, além disso, que

<sup>24</sup> STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial**, p. 63.

<sup>25</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 555.

<sup>26</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**, p. 310.

<sup>27</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, p. 33.



consista em agravo a algo que a ordem jurídica reconhece como garantido em favor de um sujeito.

Para ser indenizável cumpre ainda que o dano também se configure como algo certo, ou seja, não apenas eventual ou possível – e tanto poderá ser atual como futuro, desde que seja real, concreto, englobando-se tanto o que se perdeu como o que se deixou de ganhar, e ainda o que se ganharia, caso não houvesse ocorrido o evento lesivo.

Esses dois caracteres do dano – sua correspondência com lesão a um direito da vítima e a verificação de sua existência concreta – são indispensáveis.

No que tange à responsabilidade por atos lícitos e comissivos (pois os omissivos devem ser ilegítimos), além desses requisitos são necessários a especialidade e a anormalidade<sup>28</sup>. Conceituando os dois termos supracitados:

- i) *dano especial* é o que onera especificamente a situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, portanto, um prejuízo genericamente disseminado pela sociedade, e;
- ii) *dano anormal* é o que supera os meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social – riscos triviais da vida em sociedade. O convívio social implica aceitar certos riscos de sujeição a moderados gravames econômicos a que todos, de forma genérica, estão sujeitos, ocasional e transitoriamente, conquanto em escala variável e na dependência de fatores circunstanciais. Portanto, pequenos e corriqueiros ônus não configuram dano anormal.

Não configurariam dano moral, por fim, providências manifestamente legítimas, embora às vezes constrangedoras, como a revista pessoal, desde que efetuada sem excessos vexatórios pelo respectivo agente policial ou alfandegário e validamente motivada, seja por procedimento padrão, por cautela ou ainda por suspeita de porte de arma ou bem o qual não lhe seria defeso manter consigo, tomando-se o cuidado de preservar a todo o momento a dignidade do revistado<sup>29</sup>.

#### **4. DAS ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE CIVIL.**

A responsabilidade civil individual vem sendo sistematizada desde o Código Civil Francês. Sua divisão pode se dar pela espécie de direito subjetivo lesado: se a ofensa é contra

---

<sup>28</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira De. **Curso de Direito Administrativo**, p. 987

<sup>29</sup> Idem, p. 987

um direito subjetivo nascido de um contrato, a responsabilidade é chamada de contratual<sup>30</sup>. Quando o direito subjetivo lesado é de natureza extracontratual, denomina-se *aquiliana* e tem suas raízes na *Lex de Aquilia* romana.

A distinção entre responsabilidade contratual e *aquiliana* tem por finalidade precípua descrever os elementos configuradores de reparação, respectivamente, em caso de falta contratual e originados de ato ilícito.

O Código Civil Brasileiro consagra a distinção entre responsabilidade contratual e *aquiliana*, no entanto faz concessão à teoria mista, que aborda os elementos comuns entre elas.

Outra classificação que tem grande relevância é aquela que se dá quanto à culpa ou não do agente, a responsabilidade se divide em subjetiva – há responsabilidade se o agente teve culpa – e objetiva – o agente responde independentemente de culpa. Portanto, a presença ou não do elemento subjetivo é o que distingue a responsabilidade subjetiva da objetiva.

Tecidas breves considerações acerca das classificações resta essencial desenvolver o tema acerca de cada uma delas.

#### **4.1. Da Responsabilidade Contratual.**

A responsabilidade contratual decorre do descumprimento de uma obrigação advinda de um contrato, negócio jurídico unilateral ou da lei, conforme entendimento de Francisco Amaral<sup>31</sup>.

É importante salientar que no caso da violação do contrato é a responsabilidade civil contratual o instituto jurídico apto a tutelar o ressarcimento do dano ao prejudicado pelo agente inadimplente<sup>32</sup>. Como consequência do não cumprimento da obrigação advém a responsabilidade, daquele que descumpriu, de responder por perdas e danos frente ao outro contratante.

O descumprimento da obrigação normalmente se dá por culpa ou dolo do agente, mas pode ocorrer que hipóteses de caso fortuito ou força maior impeçam um dos contratantes de adimplir adequadamente com sua obrigação, não sendo possível atribuir responsabilidade de reparação nesses dois últimos casos, a menos que o causador do dano expressamente tenha se responsabilizado por eles ou estivesse em mora.

---

<sup>30</sup> GONÇALVES. Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, p. 25.

<sup>31</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 564.

<sup>32</sup> CAVALIERI FILHO. Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p. 15.

O ilícito contratual pode gerar prejuízo imediato ou futuro, estando o causador responsável pelo *dano emergente* – efeito danoso imediato – e pelos *lucros cessantes* – prejuízos relacionados com a ausência do proveito da coisa danificada, causados à vítima.

#### **4.2. Da Responsabilidade Extracontratual ou *Aquiliana*.**

A responsabilidade extracontratual, *aquiliana* ou delitual resulta da violação de deveres gerais<sup>33</sup>, em contraposição a deveres específicos do contrato. Devido a ato antijurídico violador de direito de terceiro surge uma responsabilidade extracontratual.<sup>34</sup>

Os elementos comuns às responsabilidades contratuais e extracontratuais são: o comportamento ilícito (ação ou omissão), o dano, o nexo de causalidade e o dolo ou culpa.

A responsabilidade *aquiliana* pode ser indireta quando a lesão é causada por coisa, incapaz ou animal que esteja sobre a guarda de um responsável. Assim, por exemplo, os pais podem ser responsabilizados por atos dos filhos.

No presente trabalho o foco é a responsabilidade extracontratual do Estado, pois a responsabilidade contratual é objeto de análise nos contratos administrativos em particular, quando se está tratando do equilíbrio econômico financeiro do contrato.

#### **4.3. Da Responsabilidade Subjetiva.**

Outra divisão essencial da responsabilidade civil reside na distinção entre responsabilidade subjetiva e objetiva, que tem por objeto a presença ou não do elemento subjetivo da culpa ou do dolo na responsabilização.

Sendo a responsabilidade subjetiva aquela em que ao agente é imputada certa culpa, a responsabilização do causador do dano somente é confirmada se o dolo ou culpa são constatados, gerando dessa forma obrigação indenizatória. Trata-se da teoria clássica, também chamada teoria da culpa ou subjetiva, segundo a qual a prova da culpa *lato sensu* (abrangendo o dolo) ou *stricto sensu* se constitui num pressuposto do dano indenizável.

A responsabilidade civil subjetiva é classificada por Francisco Amaral da seguinte forma:

“A responsabilidade civil subjetiva se diz direta quando decorrente de fato próprio, do agente, e indireta ou complexa se resultante de fato de terceiros, de animal ou de coisa que se encontre sob a guarda do agente<sup>35</sup>”.

<sup>33</sup> CAVALIERI FILHO. Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p.15.

<sup>34</sup> GONÇALVES. Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**, p. 29.

<sup>35</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 569.

A questão fundamental a ser observada para se saber se a responsabilidade é subjetiva é a ocorrência da culpa do agente, de terceiro, de coisa ou animal pelos quais o agente responda solidariamente<sup>36</sup>.

A princípio, sempre que um agente pratica uma conduta culposa ou dolosa e prejudica outrem, violando o direito alheio e causando dano, surge o dever de indenizar. No entanto, para que se tipifique a responsabilidade civil é preciso que alguns pressupostos estejam presentes<sup>37</sup>, quais sejam: a ação ou omissão; culpa ou dolo do agente; o nexo de causalidade; e o dano sofrido pela vítima. Sem tais elementos não se pode falar em responsabilidade subjetiva.

Além da responsabilidade direta entre o causador do dano e a vítima também há a responsabilização por fato de terceiro, pela conservação da coisa e pelo cuidado com os animais.

#### *4.3.1. Da Responsabilidade por Fato de Terceiro.*

A responsabilidade civil subjetiva se subdivide em: responsabilidade por fato próprio, por fato de terceiro e por fato de coisa ou animal.

O dever de indenizar por fato de terceiro pressupõe que exista um agente, que pratica o fato danoso, e um responsável que é juridicamente obrigado a reparar as consequências do fato do agente.

A obrigação indenizatória surge pelo dever de vigilância que deveria estar sendo exercido sobre o terceiro – filho ou empregado, por exemplo – e que não foi satisfatoriamente cumprido. Por esse motivo é que os pais ou o empregador responderão pelo fato de terceiro. A terminologia “responsabilidade por infração do dever de vigilância” vem sendo mais bem aceita pela doutrina pelo fato de que se pode aplicar tanto às responsabilidades do risco como da culpa.

#### *4.3.2. Da Responsabilidade por Fato de Coisa.*

A terminologia é polêmica, pois a coisa em sua condição inanimada não pode ser geradora de fato algum<sup>38</sup>. Por esse motivo alguns autores trabalham com a terminologia “responsabilidade pela guarda das coisas inanimadas”.

---

<sup>36</sup> DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, p. 562.

<sup>37</sup> Idem, p. 565.

<sup>38</sup> Idem, p. 578.

Se a coisa originou dano a alguém, a responsabilidade é da pessoa que tinha a guarda da coisa. Mas para que seja imputável o guardador da coisa é preciso que tenha agido com culpa *lato sensu* ou *stricto sensu* – ou seja, negligência, imprudência ou imperícia – na manutenção da coisa. A vítima deve comprovar o dano para que o guardião da coisa possa ser responsabilizado, e esse só pode se eximir de cumprir com o ressarcimento se obtiver prova de que o fato ocorreu em caso fortuito, força maior ou por culpa exclusiva da vítima.

#### 4.3.3. Da Responsabilidade por Fato de Animal.

Em se tratando de fato causado por animais cabe um raciocínio similar ao que foi exposto sobre a responsabilidade por fato de coisa. O dever de vigiar foi negligenciado pelo guardião, que responderá pelos fatos dos animais que estão sob sua guarda.

Ainda que o proprietário tenha alguém específico para cuidar dos animais, e este foi negligente, será o proprietário responsabilizado, por culpa *in eligendo*. O dono ou detentor do animal será obrigado a ressarcir o dano, a menos que consiga provar culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior<sup>39</sup>. Verifica-se certa controvérsia doutrinária quando o proprietário do animal e o detentor de sua guarda são figuras distintas entre as quais não há relação de preposição, inaplicável, portanto, a tese da *culpa in eligendo* - como, por exemplo: um animal que é deixado aos cuidados do veterinário e acaba por agredir terceiro.

Há que se ponderar que a responsabilidade por fato de animal é do proprietário ou do detentor, sendo o proprietário o detentor presumido, ou seja, é da pessoa que detêm o controle do animal a responsabilidade. Entretanto, na hipótese do proprietário não figurar como detentor do animal quando do dano, não pode ele ser responsabilizado por tal.<sup>40</sup>

#### 4.4. Da Responsabilidade Objetiva.

A responsabilidade objetiva não depende de culpa do agente, baseando-se tão somente na teoria do risco. O fundamento da obrigação de indenizar, nesta espécie de responsabilidade, não decorre da ilicitude do ato, mas de um princípio de equidade e de justiça comutativa, segundo o qual todo aquele que na defesa de seus interesses prejudicar o direito de outrem, ainda que de forma autorizada, deverá indenizar o dano causado.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, p. 662.

<sup>40</sup> CAVALIERI FILHO. Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p. 215.

<sup>41</sup> AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**, p. 572.

A legitimação, portanto, da teoria do risco é que, independentemente da existência de culpa, a pessoa que auferir benefício de atividade de risco deve responsabilizar-se e reparar os danos que porventura advirem de seu empreendimento<sup>42</sup>.

Na visão de Caio Mário Da Silva Pereira:

”No campo objetivista situa-se a *teoria do risco* proclamado ser de melhor justiça que todo aquele que disponha de um conforto oferecido pelo progresso ou que realize um empreendimento portador de utilidade ou prazer, deve suportar os riscos a que exponha os outros.”<sup>43</sup>

Essa responsabilidade só pode ser imposta quando prevista expressamente em lei.

Com a evolução da sociedade a teoria da culpa já não se enquadrava a todos os casos encontrados. A exigência de comprovação de erro do causador do dano deixava em muitos casos a vítima desamparada quanto ao prejuízo sofrido. Muitas são as situações em que a vítima foi efetivamente lesada sem que houvesse culpa por parte da agente, mas a supremacia financeira dos causadores do dano, advinda do usufruto da atividade danosa, deveria obrigá-los a reparar os danos cometidos contra os demais.

Para resolver casos dessa natureza é que a responsabilidade civil pôde passar a ser vista como objetiva, sem a necessidade de constatação de culpa. É a chamada *teoria do risco*.

Alvino Lima foi o pioneiro na defesa da responsabilidade objetiva ou legal no Brasil ao apresentar sua defesa de tese “Da Culpa Ao Risco” na Faculdade de Direito da USP em 1938, tratando da Teoria da Responsabilidade Objetiva no direito brasileiro.

Ainda sobre o tema, o risco é assim definido por Caio Mário Da Silva Pereira:

“É o que se fixa no fato de que, se alguém põe em funcionamento uma qualquer atividade, responde pelos eventos danosos que esta atividade gera para os indivíduos, independente de determinar se em cada caso, isoladamente, o dano é devido à imprudência, à negligência, a um erro de conduta. E assim se configura a teoria do risco criado”<sup>44</sup>.

Portanto, a responsabilização objetiva não parte da premissa do ato ilícito, mas sim do dever que tem aquele que exerce e usufrui de atividade que exponha terceiros a risco de reparar as lesões que porventura cause a terceiros, independentemente de culpa, em virtude do benefício auferido daquela determinada atividade.

#### **4.5. Das Excludentes de responsabilidade objetiva.**

Na teoria do risco basta provar o nexo de causalidade entre a ação e o dano para ensejar uma indenização. Portanto, o causador do dano só se eximirá de adimplir à parte

<sup>42</sup> RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil**, p. 317.

<sup>43</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, p. 35.

<sup>44</sup> Idem, p. 35.

contrária se comprovar a total inexistência denexo causal entre sua ação ou omissão em relação ao dano causado.

São quatro as excludentes de causalidade:

- *Culpa exclusiva da vítima* – se a própria vítima foi quem isoladamente causou o dano não há que se falar em responsabilização estatal. Caso a vítima tenha concorrido haverá, proporcionalmente, uma atenuação na responsabilização do Estado;
- *Caso fortuito ou força maior* – são excludentes gerais de responsabilidade, não obrigando ao Estado responder por algo que não poderia ser previsto ou evitado;
- *Culpa de terceiro* – define que o Poder Público não deve responder por ato de terceiro que cause dano a particular, muito embora esta excludente de causalidade não seja de amplo consenso na doutrina. Marçal Justen Filho, por exemplo, só aceita esta excludente nos casos em que o Estado não está obrigado a impedir a concretização do dano<sup>45</sup>.

Há aqueles que defendem que serve como causa de excludente de responsabilidade o exercício regular do direito pelo agente estatal<sup>46</sup>. Entretanto, como não é causa de afastamento de nexo, mas sim de culpa, é inaplicável no caso da responsabilidade objetiva.

Essas excludentes podem também servir apenas como atenuante na mensuração da responsabilidade do agente causador do dano.

## **5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.**

O Estado (e não a administração pública) é pessoa jurídica que detém capacidade para ter direitos e assumir obrigações, podendo figurar no polo passivo da relação de responsabilização extracontratual civil.

O termo “Estado” – expressão de uso corrente, muito mais popular do que técnica ou jurídica – será usado no presente trabalho para representar cada ente estatal dotado de personalidade jurídica (união, estado membro, distrito federal, município, autarquia, empresa pública ou fundação de direito público) ou qualquer pessoa natural ou jurídica que o esteja representando (agentes, delegados, concessionários ou permissionários de serviço público, etc.).

---

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, p. 960.

<sup>46</sup> Idem, p. 960.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a ideia de responsabilidade do Estado é uma consequência lógica e inevitável da noção de Estado de Direito, já que essa ideia é simples corolário da submissão do Poder Público ao Direito. Ademais, a noção de república traz consigo a ciência de que não há sujeitos fora do Direito, portanto, não há sujeitos irresponsáveis. Deste modo, se o Estado é sujeito de direitos, é responsável.<sup>47</sup>

Quando por ato lícito ou ilícito o Estado causar dano a particular estará obrigado a repará-lo, podendo o dano ter sido originado através da atividade de qualquer das funções estatais – administrativa, legislativa ou jurisdicional. Contudo, as hipóteses de responsabilização por ato legislativo ou jurisdicional são bastante restritas. Por esse motivo é que normalmente ao se tratar de responsabilidade civil do Estado é à função administrativa que se estará referindo.

Essa responsabilidade é sempre extracontratual, pois a responsabilidade contratual é objeto de estudos em matéria de contratos administrativos – notadamente no que se trata da garantia da manutenção da equação econômico-financeira para com o contratante.

Nas palavras da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro pode-se dizer que *a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.*<sup>48</sup>

A ideia de que o Estado está obrigado a reparar os danos causados a particulares está intimamente ligada ao Estado Democrático de Direito e foi objeto de grande evolução ao longo dos anos, sendo que uma definição bastante aceita é a de que a responsabilidade extracontratual do Estado é a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos<sup>49</sup>.

No caso de comportamentos ilícitos, o fundamento situa-se nos princípios da legalidade e da igualdade. Na responsabilização advinda de comportamentos lícitos o fundamento reside no princípio da igualdade, já que não é justo que alguns poucos suportem prejuízos desproporcionais em nome do benefício geral.

---

<sup>47</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 983.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 501.

<sup>49</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Op., cit., p. 983.



Enfim, um conceito preciso de responsabilidade civil do estado é dado por Justen Filho, que a define do seguinte modo: *a responsabilidade civil do Estado consiste no dever de indenizar as perdas e danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado*<sup>50</sup>.

A seguir, passaremos a pontuar as principais teorias da responsabilidade civil do Estado<sup>51</sup>, dentre as quais se destacam:

- *Teoria da irresponsabilidade;*
- *Teorias civilistas:*
  - *Teoria dos atos de império e de gestão;*
  - *Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva;*
- *Teorias publicistas:*
  - *Teoria da culpa administrativa ou da culpa do serviço público;*
  - *Teoria do risco.*

Começaremos então a analisar cada uma dessas teorias e os momentos em que cada uma delas foi aplicada no direito brasileiro.

### **5.1. Da Teoria da Irresponsabilidade.**

Na origem do Direito Público em geral vigorou o princípio da irresponsabilidade do Estado. Acreditava-se ser próprio da soberania impor-se a todos sem compensação.

Durante muitos anos imperou a teoria da irresponsabilidade do Estado, consagrada pela máxima *“the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire”*, ou seja, “o rei não pode estar errado”<sup>52</sup>. Tal teoria foi combatida por sua manifesta injustiça. Tal entendimento amparava o estado absolutista europeu, no qual se tinha a ideia de que o monarca era um verdadeiro representante divino e, desta forma, não poderia estar errado<sup>53</sup>. O Estado, de acordo com esta teoria, não poderia cometer atos ilícitos, mas se estes ainda assim fossem aferidos na realidade, seriam condutas de funcionários culpados e só a eles, a título de culpa ou dolo, poderiam ser imputados<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, p. 949.

<sup>51</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, p. 16.

<sup>52</sup> Idem, p. 19.

<sup>53</sup> DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais**, ps. 36-37.

<sup>54</sup> AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A Responsabilidade Civil do Estado Pelo Exercício da Função Jurisdicional no Brasil**. Revista Interesse Público, n. 44, p. 68.

A evidente contradição na teoria é a que o Estado se constitui justamente para proteger o direito e jamais poderia cumprir seu papel se ele próprio não o respeitasse<sup>55</sup>.

No ordenamento jurídico pátrio essa teoria jamais vigorou, pois embora as Constituições de 1824 e 1891 não explicitassem a responsabilidade civil do Estado era prevista a responsabilidade do agente público, abrindo caminho para que a jurisprudência consolidasse a responsabilidade como solidária entre Estado e agente público.

## 5.2. Teorias civilistas.

### 5.2.1 Teoria dos atos de império e de gestão.

No século XIX passou-se a admitir a responsabilização do Estado nos moldes do Direito Civil – surge então a teoria da *culpa civil*, que separava os atos estatais em de império e de gestão, sendo que estes são passíveis de originar responsabilização e aqueles não.<sup>56</sup>

Com esta teoria se pretendia separar a figura do rei da de seus prepostos, uma vez que o monarca praticava atos de império irresponsáveis e os últimos praticavam atos de gestão. Entretanto, esta cisão na personalidade estatal foi motivo de grande controvérsia, tornando-se muito difícil a separação dos atos de gestão dos atos de império<sup>57</sup>.

Embora, a teoria dos atos de império e de gestão tenha sido um avanço enorme na tentativa de submeter o Estado à lei, responsabilizando-o por danos causados aos administrados, ela não abarcava toda atuação do Estado, vez que isentava os atos de império de responsabilidade e causava inúmeras dúvidas na qualificação dos atos estatais.

### 5.2.2. Da Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.

Com a finalidade de se afastar o problema da separação dos atos de império dos de gestão uma segunda teoria civilista foi desenvolvida: a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva, que equiparou a responsabilidade do Estado pelos atos de seus agentes à do patrão ou comitente pelos atos de seus prepostos. Foi adotada no Brasil pelo Código de Civil de 1916.

---

<sup>55</sup> DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais**, p. 19

<sup>56</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, p. 19.

<sup>57</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 645.

Essa teoria basicamente atribuía ao Estado a responsabilidade por fato de terceiro, quando este gozava de vínculo jurídico com o Estado e causava o dano no exercício de suas atribuições<sup>58</sup>.

Embora tenha sido a seu tempo um grande avanço, ainda assim a responsabilidade do Estado era tal como a do particular. No caso, a pessoa ofendida tinha o ônus de comprovar quem lhe causou o dano, identificando o servidor público e demonstrando que ele estava atuando em prol do Estado quando praticou o ato danoso, para só então viabilizar a reparação do dano.

Em muitos casos, devido ao enorme aparelho estatal e a seus inúmeros servidores, o cidadão lesionado não tinha como descobrir qual foi o agente público responsável pelo ato, inviabilizando assim a busca pela reparação do mal causado.

### 5.3. Teorias publicistas.

O início do desenvolvimento das teorias publicistas da responsabilidade civil se deu com o caso da menina Agnès Blanco, atropelada por um vagonete da Companhia de Fumo Francesa, na qual o Tribunal de Conflitos Francês não só entendeu que o contencioso administrativo era competente para dirimir o conflito, mas também que deveria fazê-lo em termos publicísticos<sup>59</sup>.

A partir daí surgiu a teoria da culpa do serviço – *Faute Du Service* – ou da culpa administrativa, assim como a teoria do risco, por alguns desdobrada em teoria do risco integral e teoria do risco administrativo.

#### 5.3.1. Da teoria da culpa administrativa ou da culpa do serviço público.

A teoria da culpa do serviço público ou teoria da culpa administrativa – ou ainda teoria do acidente administrativo – desvincula o dever do Estado de indenizar em relação à culpa ou dolo de seu agente, bastando para ensejar a reparação que o serviço público não funcione, funcione mal ou funcione tardiamente, causando lesão a terceiro<sup>60</sup>. Não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar a responsabilidade do Estado. Essa idéia civilista é ultrapassada pela idéia do *faute du service*.

---

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 645.

<sup>59</sup> Idem, ps. 645-646.

<sup>60</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, p. 40.

Celso Antonio Bandeira de Mello adverte que a responsabilidade por “falta do serviço”, “falha do serviço” ou “culpa do serviço” (*faute du service*, seja qual for a tradução que se lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que se pode inadvertidamente supor. É responsabilidade subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo). Nas palavras do doutrinador:

“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 idéia de algo objetivo.

Outro fator que há de ter concorrido para robustecer este engano é a circunstância de que inúmeros casos de responsabilidade por *faute du service* necessariamente haverá de ser admitida uma “presunção de culpa”, pena de inoperância desta 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>61</sup>

A tradução de falta como “ausência” ainda importaria na equivocada conclusão de que a teoria da falta do serviço abrangesse apenas a omissão pela ausência do serviço e não fosse aplicável nos casos em que o serviço público fosse praticado de maneira defeituosa ou intempestiva. Com fito de que não parem dúvidas acerca do tema é importante salientar que a responsabilidade por “falta de serviço”, “falha do serviço” ou “culpa do serviço” é subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo), que, neste caso, é presumida, ultrapassando os limites da mera ausência do serviço público.

A teoria da *faute du service* foi de avanço ímpar, pois o cidadão deixou de ter que provar qual foi o agente causador do dano, sendo apenas exigível que comprovasse que o serviço público não atuou quando deveria ou que o fez de forma deficiente. Entretanto, ainda assim ela não atendia satisfatoriamente a muitos casos concretos, vez que em várias ocasiões a prova da atuação deficiente do serviço, ainda que sendo ônus do Estado, gerava discussões e provas nem sempre satisfatórias acerca de como o Estado conduziu a situação ocasionadora do evento danoso, gerando assim entraves na pretensão reparadora da vítima.

### 5.3.2. Da Teoria do risco.

Ao lado da teoria da culpa do serviço desenvolveu-se a teoria do risco, que prevê uma responsabilidade objetiva do Estado.

---

<sup>61</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 983.

O fundamento teórico da responsabilidade objetiva do Estado é que quando há uma lesão a particular por ato estatal lícito ou ilícito ocorre um desequilíbrio na regra de isonomia na relação Estado/cidadãos, tendo em vista que uma pessoa teria um ônus maior que as demais, ocasionado por tal ato. Então, para se reequilibrar a relação, o Estado deve indenizar a pessoa, independentemente se agiu de forma tão somente culposa no ato que causou o dano.<sup>62</sup>

Por conseguinte, e para consagrar a responsabilidade objetiva do Estado, surgiu a teoria do risco administrativo, na qual o Estado responde independente de culpa. Nesta teoria a própria atividade de administração é geradora de risco para os administrados e, tendo em vista que essa administração é favorável a todos, seus ônus também devem ser por todos suportado.

Segundo esta teoria, a responsabilidade civil extracontratual do Estado se configura com o dano indenizável, relacionado a uma ação ou omissão estatal através do nexo de causalidade, sendo irrelevante o tradicional elemento subjetivo da culpa ou dolo.

Afastando-se o elemento subjetivo da análise, as únicas causas de exclusão da responsabilidade tocam suas excludentes, ou seja, caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro, que impedem que se concretize o nexo causal.

A grande evolução trazida nesta teoria é de ordem prática, porque a vítima deixa de se preocupar com a instrução probatória, sendo suficiente a prova de que sua lesão foi causada pelo Estado para que se faça surgir o dever de reparação.

Alguns doutrinadores separam a teoria do risco em duas: risco integral e risco administrativo, sendo que neste caso há hipóteses de excludentes ou atenuantes da responsabilidade e naquele não existem tais hipóteses<sup>63</sup>.

Segundo a teoria do risco integral, portanto, sequer as excludentes de nexo podem ser apresentadas como forma de exclusão da responsabilidade. É um ponto de vista radical que defende a responsabilização estatal mesmo quando estão presentes as causas de exclusão de nexo: força maior, caso fortuito, culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro. Entretanto, apontar o Estado como provedor universal não nos parece razoável e pouco respaldo ganha na doutrina<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, p. 43.

<sup>63</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o Novo Código Civil**, p. 220.

<sup>64</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p. 233.

## 6. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DEVIDO À OMISSÃO DO ESTADO.

O fundamento normativo para a aplicabilidade da responsabilidade objetiva através da teoria do risco administrativo é o art. 37, §6º da Constituição:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A Carta Magna consagrou a responsabilidade objetiva do Estado sempre que este causar dano a terceiro, apenas se resguardando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

### 6.1. Da justificativa e aplicação da Teoria da Falta do Serviço em casos de omissão estatal.

Celso Antonio Bandeira de Mello observa que o art. 37, §6º da Constituição Federal apenas faz referência à responsabilização objetiva nos casos em que o Estado cause prejuízos a terceiros, o que segundo o referido doutrinador não é aplicável nos casos de omissão<sup>65</sup>.

É salutar que se rememore que na teoria da falta de serviço não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar a responsabilidade do Estado, que ocorre quando o serviço não funciona (quando deveria funcionar), funciona mal ou tardiamente. A ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos daí decorrentes em agravo dos administrados.

Aqueles que sustentam a aplicabilidade da responsabilidade subjetiva ponderam que nos casos de dano oriundos de omissão estatal este fato deverá ter origem de um ato ilícito e sendo responsabilidade por ilícito é necessariamente subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado que não provenha de dolo ou culpa (imperícia, imprudência ou negligência).

Um segundo argumento para sustentar o caráter subjetivo da responsabilidade estatal por omissão, na modalidade falta do serviço, é a de que a omissão estatal não é propriamente a causa da lesão ao terceiro, mas mera condição que poderia ter evitado o dano<sup>66</sup>, razão pela

<sup>65</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, p. 1012.

<sup>66</sup> Idem.

qual se afasta a aplicabilidade do parágrafo sexto do artigo 37 da Carta Magna, que atribui responsabilidade objetiva sempre que o Estado for causador de dano.

Tais fundamentos encontram guarida nos tribunais superiores, como se apreende do seguinte precedente jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça<sup>67</sup>:

ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL – ATO OMISSIVO – MORTE DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL INTERNADO EM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO ESTADO – 1 – A responsabilidade civil que se imputa ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, 6, CF), impondo-lhe o dever de indenizar se se verificar dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto. 2 – Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior ou decorrer de culpa da vítima. 3 – **Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes dos adeptos da responsabilidade objetiva e aqueles que adotam a responsabilidade subjetiva, prevalece na jurisprudência a teoria subjetiva do ato omissivo**, de modo a só ser possível indenização quando houver culpa do preposto. 4 – Falta no dever de vigilância em hospital psiquiátrico, com fuga posterior do paciente. 5 – Incidência de indenização por danos morais. 6 – Recurso especial provido. (STJ – Resp 602102 – RS – 2ª T. – Relª Min. Eliana Calmon – DJU21.02.2005).<sup>68</sup>

Da mesma forma, o seguinte precedente do STJ reconhece a controvérsia doutrinária e entende que se trata de responsabilidade subjetiva do Estado quando há omissão lesiva:

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

1. Não houve pronunciamento do juízo *a quo* sobre a norma veiculada pelo art. 403 do CC, razão pela qual é de se inadmitir, neste trecho, o recurso especial, nos termos da Súmula 211/STJ.
2. **No presente caso, o acórdão recorrido concluiu pela conduta omissiva do Estado, tendo em vista que a recorrida, professora da rede distrital de ensino, foi agredida física e moralmente, por um de seus alunos, dentro do estabelecimento educacional, quando a direção da escola, apesar de ciente das ameaças de morte, não**

<sup>67</sup> Cf. Revista Interesse Público, n. 30, p. 331.

<sup>68</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 602.102/RS (2003/0192193-2), DJU de 21/02/2005. Documento 1094828, Julgado em 06/04/2004. Relatora Ministra ELIANA CALMON. Segunda Turma. (Destacou-se).

**diligenciou pelo afastamento imediato do estudante da sala de aula e pela segurança da professora ameaçada.**

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

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

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

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

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido<sup>69</sup>.

Do acórdão paradigma acima transcrito se extrai que uma professora foi agredida física e moralmente dentro da sala de aula por aluno e só teve a reparação civil reconhecida porque comprovou que houve falha da escola em não advertir ou retirar o aluno, conforme requerido pela professora, residindo nesta omissão a falha administrativa que gerou o dever de indenizar do Estado. Transcrevo parte do voto do Ministro Carlos Meira:

**“(...) VOTO:**

**O EXMO. SR. MINISTRO CASTRO MEIRA (Relator):** O recurso aborda lamentável ocorrência, em que professora de uma das escolas públicas do Distrito Federal sofreu agressão física partida de um dos alunos no interior do estabelecimento educacional, quando a direção da escola, apesar de ciente das ameaças de morte, não diligenciou o afastamento imediato do estudante da sala de aula e providências para quanto à segurança da docente ameaçada.

Verifico que houve o prequestionamento implícito da matéria de direito arguida no recurso especial, exceto no que tange ao disposto no art. 403 do Código Civil.

---

<sup>69</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.142.245/DF (2009/0100510-2), DJ de 19/10/2010. Julgado em 05/10/2010. Relator Ministro CARLOS MEIRA. Segunda Turma. (Destacou-se).



Com efeito, é caso de inadmitir o apelo nobre em relação a este trecho da impugnação diante da falta de pronunciamento do Tribunal de origem sobre a norma veiculada pelo art. 403 do CC, nos termos da Súmula 211/STJ: *"Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo"*.

Passo ao exame do mérito.

Como já ressaltado no relatório, o recurso especial interposto em face de acórdão, em que o Tribunal de origem condenou o Distrito Federal a pagar indenização por danos morais a professora da rede distrital de ensino, após esta ter sido agredida por um de seus alunos, dentro do estabelecimento educacional, nos termos assim postos pelo acórdão recorrido, pelo seu voto condutor:

Insurge-se o apelante-réu, Distrito Federal, contra a r. sentença que julgou parcialmente procedente o pedido, condenando-o ao pagamento de indenização por danos morais no valor de R\$ 10.000,00, com fundamento na responsabilidade subjetiva. Sustenta que não houve omissão, tampouco falha no serviço.

**O fato que embasa o pedido está calcado na omissão, na falha dos serviços inerentes às funções de Diretor da Escola e do seu Assistente. Sustenta a autora que, por negligência desses agentes públicos, sofreu agressão moral e física de aluno, o qual já tinha definição de afastamento da Escola, pela administração, em razão de ameaça de morte que dirigiu à autora-professora.**

**Esse quadro fático a ser demonstrado e julgado configura omissão e falha na prestação de serviço, cuja responsabilidade pelos danos causados depende de culpa. Esse elemento subjetivo é exigido tanto para os agentes públicos, pessoas físicas, quanto para o Estado, pessoa de direito público.**

De acordo com o disposto no art. 37, § 6º, da CF, o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Essa regra geral, de acordo com a jurisprudência e doutrina, sofre exceção quando a lesão decorrer de omissão. Nessa hipótese, o Estado responde subjetivamente pelos danos que a falha no serviço causar. Ocorre culpa quando o serviço não funciona, funciona mal, ou funciona intempestivamente.

Assim, tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva. Imprescindível, portanto, a demonstração de dolo ou culpa, esta numa de suas três modalidades – negligência, imperícia ou imprudência. Destaque-se, ainda, que não é necessário individualizar a responsabilidade, pois pode ser atribuída ao serviço público de forma genérica, ou seja, à falta do serviço.

Dessa forma, a presente demanda enquadra-se na responsabilidade subjetiva do Estado, o que exige a demonstração do nexo de causalidade entre o dano e a omissão culposa. (...)<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.142.245/DF (2009/0100510-2), DJ de 19/10/2010. Documento 12378928, Julgado em 05/10/2010. Relator Ministro CARLOS MEIRA. Segunda Turma. (Destacou-se).

Segundo a teoria da culpa do serviço, a omissão do Estado (não retirada do aluno) figuraria como mera condição que, se cumprida de forma adequada, teria evitado o evento danoso, não sendo, deste modo, a omissão estatal causa do dano. Portanto, o pedido de reparação deverá ser apreciado nos termos da responsabilidade subjetiva.

O principal problema causado pelo uso desta teoria é que ela transfere ao particular o ônus probatório da culpa ou do dolo da administração na omissão de seus agentes, devendo o prejudicado apontar qual deveria ser o procedimento adotado e ainda justificar que dado procedimento poderia ter evitado o dano. Tal ônus, em diversas oportunidades, simplesmente inviabiliza a pretensão reparatória.

Voltando ao acórdão paradigma, observa-se claramente a inclinação rumo ao entendimento de que nos casos de omissão se aplica a responsabilidade subjetiva da falta de serviço, o que permite concluir que caso esta professora tivesse sido agredida dentro das dependências da escola, por aluno, mas sem que ela tivesse comunicado à direção o problema, ela não poderia demandar contra o Estado, mas apenas contra seu ofensor direto, nesta hipótese, o aluno.

A aplicação de tal teoria pode trazer injustiça nas situações em que resta impossível a prova da falta do serviço ou mesmo nos casos em que o Estado não agiu com culpa, pois, tomando como exemplo o caso em questão, a professora agredida estava atuando em prol do Estado e, nesta condição (de servidora pública no exercício da função) foi ofendida, sendo-lhe causado dano. Ora, não é razoável exigir que o servidor público arque sozinho com os danos a ele causados em razão de sua atuação profissional – visando reequilibrar a balança social, deve o servidor lesado demandar contra o Estado buscando a devida reparação.

Hipóteses similares verificam-se nos casos de lesão causada a crianças durante o período escolar, ou a paciente internada em hospital público ou ainda ao presidiário em custódia, pois em todas elas o Estado figura como garantidor, responsabilizando-se por tais pessoas. Nestes casos, por conta da vinculação direta do indivíduo ao Estado, é muito mais justo atribuir a este o ônus de comprovar excludente de nexos (caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou culpa exclusiva da vítima) entre a sua omissão e a lesão ocasionada.

## **6.2. Da justificativa e aplicação da Teoria do Risco Administrativo em casos de omissão estatal.**

Uma segunda corrente doutrinária questiona a distinção entre causa e condição, sustentando que em havendo a omissão estatal de qualquer forma contribuído para o dano a terceiro já estaria, deste modo, devidamente presente o nexos causal suficiente para ensejar a

reparação civil. Cahali, citando o magistério de Toshio Mukai, contesta a classificação da omissão como condição do evento danoso, sedimentando sua posição no entendimento de que é “*causa, nas obrigações jurídicas, todo o fenômeno de transcendência jurídica capaz de produzir um efeito jurídico pelo qual alguém tem o direito de exigir de outrem uma prestação (de dar, de fazer ou não fazer)*”<sup>71</sup>.

Apontam ainda que a Constituição Federal não fez qualquer ressalva ao artigo 37, § 6º, quando da utilização do verbo “causarem”, pelo que indissociável, também, das condutas omissivas. Na mesma trilha, seguem rechaçando os demais argumentos da Teoria Subjetiva da Responsabilidade por atos omissivos, afirmando que a conduta omissiva é, também, do ponto de vista jurídico, causa do dano e não apenas sua condição.

Hely Lopes Meireles, do mesmo modo, defende que quando a ação ou omissão estatal causam danos a particulares estes devem se limitar a comprovar onexo causal, aplicando-se a teoria objetiva do risco administrativo – independentemente da prova de culpa ou dolo do agente ou do serviço<sup>72</sup>. Ainda como correligionário de tal entendimento se pode citar José Afonso da Silva que igualmente não distingue a aplicação da teoria objetiva aos casos tanto de ação como de omissão estatal<sup>73</sup>.

Neste exato contexto podemos citar o entendimento do Tribunal de Justiça do Paraná, *in verbis*:

RECURSO DE APELAÇÃO. PEDIDO DE REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. MORTE DE PRESO NO INTERIOR DE ESTABELECIMENTO CARCERÁRIO. PROCEDÊNCIA. REDUÇÃO DO VALOR DA REPARAÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

**1. Tratando-se de responsabilidade objetiva do Estado, segundo preceitua o art. 37, § 6º da Constituição Federal, basta a caracterização do nexode causalidade entre o dano e a ação ou omissão do ente público ou privado prestador de serviço público, não necessitando a comprovação de culpa ou dolo por parte do agente público para ensejar o dever do Estado de indenizar.**

2. A responsabilidade do Estado está claramente configurada no bojo dos autos, diante da inobservância da obrigação do poder público de zelar pela integridade física do indivíduo que se encontrava sob sua custódia.

<sup>71</sup> CAHALI, Youssef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, p. 285.

<sup>72</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 561.

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 654.

3. O valor da indenização não deve ser tão alto que possa levar o ofensor à míngua, nem tão insignificante que possa incentivá-lo a persistir na ofensa; nem deve caracterizar enriquecimento sem causa.
4. Aplicação da Súmula 326 do Superior Tribunal de Justiça, quando a sucumbência.<sup>74</sup>

A crítica que se faz a tal orientação é a de que tende a apontar o Estado como garantidor universal, obrigando-o a sempre comprovar uma excludente de nexo para afastar a responsabilização de qualquer ato danoso.

Com a adoção indiscriminada da teoria objetiva em todos os casos de responsabilidade civil extrajudicial por omissão estatal, cria-se o risco de sujeitar, conseqüentemente, o ente público à comprovação da existência de excludente de nexo em situações limite, podendo acarretar uma conjuntura em que o Estado figure como segurador universal em quaisquer circunstâncias.

Na hipótese exemplo de um assalto à residência de um particular, praticado por um ex-detento, poderia o ofendido em tese (baseando-se na teoria do risco) demandar contra o Estado, que não exerceu sua obrigação de garantir a segurança da sua população e ainda não obteve sucesso na ressocialização do delinquente. A defesa teria que centrar-se na exclusão do nexo causal, sendo absolutamente indiferentes certos fatos de relevância – como exemplo o de que a polícia prontamente atendeu a chamada após a ocorrência e que ainda assim não logrou êxito na recuperação dos bens roubados. Ainda neste exemplo hipotético, é importante observar que em não estando o cidadão sob tutela estatal ou atuando como seu representante no momento da lesão, aplicar a teoria objetiva ampliaria os deveres de reparação da administração pública de forma desproporcional, convertendo o Estado em um inviável garantidor universal das relações entre os particulares.

### **6.3. Da justificativa e aplicação da coexistência entre a Teoria do Risco Administrativo e a Teoria da Culpa do Serviço em casos de omissão estatal.**

Por fim, uma terceira corrente doutrinária entende que a omissão estatal pode ser vista como causa ou no mínimo como concausa quando o Estado age como garantidor do direito violado – como nos casos em que um presidiário é morto por outro, estando ambos estão sob custódia do Estado; ou, em outro exemplo, na hipótese de um aluno se ferir durante o horário letivo de escola pública.

---

<sup>74</sup> Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível nº 0255723-7 (nº do Acórdão 5216), J em 26/10/2006, Relator Desembargador JOSÉ SEBASTIÃO FAGUNDES CUNHA, 10ª Câmara Cível. (Destacou-se).

Quando é exigível que o Estado tome as precauções para evitar o dano a responsabilidade é objetiva. Disto decorre que a aplicabilidade da responsabilidade objetiva ou subjetiva na omissão estatal só é aferível no caso concreto, podendo elas coexistirem no sistema jurídico administrativo.<sup>75</sup>

A coexistência entre as teorias do Risco Administrativo e da Falta do Serviço nos casos de omissão são descritos por Sérgio Cavalieri Filho, que discorre sobre a necessidade de se fazer uma distinção entre a omissão genérica e a omissão específica. Aduz referido autor que na omissão genérica responderá subjetivamente o Estado; de outra sorte, nos casos de omissão específica, quando a inércia administrativa é causa direta e imediata do não impedimento do evento, deverá incidir a responsabilidade objetiva, pelo que, neste caso, haverá o dever individualizado de agir do Estado<sup>76</sup>. Cavalieri, ainda, traz como exemplo a situação de um veículo sem condições normais de trânsito que causa um acidente por defeito de freio ou falta de luz traseira. Sustenta que a Administração não pode ser responsabilizada pelo fato desse veículo ainda estar circulando, o que seria uma omissão genérica. No entanto, se acaso o mesmo veículo tivesse sido liberado para circulação de uma vistoria, haveria a omissão específica e a consequente responsabilização objetiva do Estado<sup>77</sup>.

Corroborando com a supracitada teoria há precedentes no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça:

E M E N T A: RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS QUE DETERMINAM A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - O NEXO DE CAUSALIDADE MATERIAL COMO REQUISITO INDISPENSÁVEL À CONFIGURAÇÃO DO DEVER ESTATAL DE REPARAR O DANO - NÃO COMPROVAÇÃO, PELA PARTE RECORRENTE, DO VÍNCULO CAUSAL - RECONHECIMENTO DE SUA INEXISTÊNCIA, NA ESPÉCIE, PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS - SOBERANIA DESSE PRONUNCIAMENTO JURISDICIONAL EM MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA - INVIABILIDADE DA DISCUSSÃO, EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA, DA EXISTÊNCIA DO NEXO CAUSAL - IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA (SÚMULA 279/STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o "eventus damni" e o comportamento positivo (ação) ou

---

<sup>75</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, p. 287.

<sup>76</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**, p. 240.

<sup>77</sup> Idem, p. 240.

negativo (omissão) do agente público, (c) **a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional** e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. - O dever de indenizar, mesmo nas hipóteses de responsabilidade civil objetiva do Poder Público, supõe, dentre outros elementos (RTJ 163/1107-1109, v.g.), a comprovada existência do nexo de causalidade material entre o comportamento do agente e o "eventus damni", sem o que se torna inviável, no plano jurídico, o reconhecimento da obrigação de recompor o prejuízo sofrido pelo ofendido. - A comprovação da relação de causalidade - qualquer que seja a teoria que lhe dê suporte doutrinário (teoria da equivalência das condições, teoria da causalidade necessária ou teoria da causalidade adequada) - revela-se essencial ao reconhecimento do dever de indenizar, pois, sem tal demonstração, não há como imputar, ao causador do dano, a responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos pelo ofendido. Doutrina. Precedentes. - Não se revela processualmente lícito reexaminar matéria fático-probatória em sede de recurso extraordinário (RTJ 161/992 - RTJ 186/703 - Súmula 279/STF), prevalecendo, nesse domínio, o caráter soberano do pronunciamento jurisdicional dos Tribunais ordinários sobre matéria de fato e de prova. Precedentes. - Ausência, na espécie, de demonstração inequívoca, mediante prova idônea, da efetiva ocorrência dos prejuízos alegadamente sofridos pela parte recorrente. Não comprovação do vínculo causal registrada pelas instâncias ordinárias<sup>78</sup>.

PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO INDENIZATÓRIA – BURACO EM PASSEIO PÚBLICO – QUEDA DE MUNÍCIPE – AUSÊNCIA DE TAMPA DE PROTEÇÃO OU SINALIZAÇÃO NO LOCAL – DEMONSTRAÇÃO DE RELAÇÃO DE CAUSA E EFEITO ENTRE O ATO OMISSIVO E O ACIDENTE – RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR OMISSÃO – DANOS IRREVERSÍVEIS E IRREPARÁVEIS – INCAPACITAÇÃO PARCIAL – INDENIZAÇÃO DEVIDA – PRECEDENTE – 1 – Recurso Especial interposto contra v. Acórdão que julgou improcedente ação de indenização por danos sofridos com a queda da recorrente em buraco no passeio público. 2 – **Para que se configure a responsabilidade objetiva do ente público basta a prova da omissão do fato danoso e que deste resulte o dano material ou moral.** 3 – O exame dos autos revela que está amplamente demonstrado que o acidente ocorreu, que das seqüelas dele decorreram danos irreversíveis e irreparáveis e que não havia tampa

<sup>78</sup> Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário em Agravo Regimental nº 481.110/PE. DJ de 09/03/2007, pg. 50. Julgado em 06/02/2007. Relator Ministro CELSO DE MELLO. Segunda Turma. (Destacou-se).

de proteção no buraco ou sinalização que pudesse tê-lo evitado. **4 – A ré só ficaria isenta da responsabilidade civil se demonstrasse – o que não foi feito – que o fato danoso aconteceu por culpa exclusiva da vítima.** **5 – A imputação de culpa lastreia-se na omissão da ré no seu dever de, em se tratando de via pública (passeio público), zelar pela segurança dos munícipes e pela prevenção de acidentes.** 6 – Jurisdição sobre o passeio público de competência da ré e a ela incumbe a sua manutenção e sinalização, advertindo, caso não os conserte, os transeuntes dos perigos e dos obstáculos que se apresentam. A falta no cumprimento desse dever caracteriza a conduta negligente da Administração Pública e a torna responsável pelos danos que dessa omissão advenham. 7 – Os tributos pagos pelos munícipes devem ser utilizados, em contrapartida, para o bem-estar da população, o que implica, dentre outras obras, a efetiva melhora das vias públicas (incluindo aí as calçadas e passeios públicos). 8 – Estabelecido o nexos causal entre a conduta omissiva e o acidente ocorrido, responde a ré pela reparação dos prejuízos daí decorrentes. 9 – Precedente da 1 Turma desta Corte Superior. 10 – Recurso provido. (STJ – Resp 474,986 – SP – 1 T. – Rel. Min. José Delgado – DJU 24.02.2003)<sup>79</sup>

O principal mérito da teoria mista é o de facilitar a busca da reparação de danos causados por omissão estatal quando o Estado figura na posição de garantidor da relação e, ao mesmo tempo, não permitir que a administração pública passe a ser vista como uma garantidora universal das relações entre os particulares, afastando-se assim as principais críticas às duas primeiras teorias.

Entretanto, percebe-se que tanto os doutrinadores, como as câmaras e turmas dos diversos tribunais divergem sobre o assunto e que a jurisprudência ainda não sedimentou de forma definitiva qualquer das teorias.

## 7. CONCLUSÃO.

Com o presente trabalho tivemos por objetivo delinear os elementos da responsabilidade civil do Estado, de forma a melhor tracejar a aplicabilidade da responsabilização objetiva ou subjetiva nos casos de omissão estatal, tema que gera grande controvérsia doutrinária e jurisprudencial.

Ao final da pesquisa bibliográfica vislumbramos que não se pode perder de vista que a responsabilidade civil do Estado foi desenvolvida para passar a submetê-lo à lei, responsabilizando-o pelo mal que porventura causar aos cidadãos, tentando desta forma

---

<sup>79</sup> Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 474986/SP (2002/0149032-2). DJU de 24/02/2003. Documento 618415, Julgado em 18/03/2003. Relator Ministro JOSÉ DELGADO. Primeira Turma. (Destacou-se) Cf. Revista Interesse Público, n. 18, ps. 280/281.

equilibrar a balança democrática – uma vez que se todos contribuem para com o Estado é injusto que a atuação estatal prejudique determinado cidadão em proveito de todos os demais, sem que o prejudicado tenha direito à justa reparação pelo mal sofrido.

Toda a evolução dos conceitos e elementos da responsabilidade civil extracontratual do Estado passa por um fundamental problema a ser ultrapassado, qual seja: a dificuldade que o particular tem de provar a culpa ou o dolo do agente estatal causador do dano. Na responsabilidade subjetiva do Estado, em muitos casos, embora o cidadão tenha o direito subjetivo de demandar o Estado a fim de ver ressarcido o mal por si suportado, na prática tal ação implicava em grande dificuldade de prova, o que frequentemente inviabilizava a justa reparação pelo dano sofrido. Neste contexto é que se desenvolveu a responsabilidade objetiva do Estado, ao qual se atribuiu o ônus de comprovar a existência de alguma das excludentes de nexos causal visando eximir-se de pagar a reparação exigida, o que, por conseguinte, torna mais justa a relação entre o Estado e o particular por ele prejudicado. No presente momento do Estado Brasileiro a responsabilidade civil objetiva – inclusive nos casos de omissão – é a que melhor protege o cidadão exposto a danos devido à atuação do Estado, nas suas mais diversas esferas. Neste contexto acreditamos ser um grande exemplo da maior adequação da responsabilidade objetiva, nos casos de omissão em que o Estado é garantidor da relação, a hipótese factível de um servidor ser agredido em razão de sua função. Quando um magistrado, promotor, oficial de justiça ou professor coloca-se na eventualidade de sofrer uma agressão, ou expõe-se a riscos, na necessidade da função – ao julgar, defender (ou acusar), cumprir determinações judiciais ou mesmo educar – ele o faz em prol de toda coletividade, sendo natural questionar: se esta atuação lhe causar dano, por que ele sozinho teria de arcar com o prejuízo? Ainda que o Estado lhe proporcione a maior segurança possível deve ele ser indenizado, pelo simples motivo de ter sofrido agressão na qualidade de agente público, ao representar, como um todo, a própria sociedade, ou seja, é absolutamente injusto que o agente suporte sozinho o dano a ele causado, não podendo o Estado se eximir de tal responsabilidade sob o argumento de que fez de tudo para protegê-lo, mediante aplicação da teoria da responsabilidade da culpa do serviço.

Conclui-se, assim sendo, que quando há um dever legal do Poder Público em suprir as carências básicas de um cidadão ou estando o Estado na condição de garantidor de direitos e, nesta circunstância, omite-se, de forma a lesionar o particular que estava sob seus cuidados, não há outra solução que não a de aplicar a reparação civil objetiva ao caso. Em outras palavras, sempre que o Estado estiver vinculado a um dever de garantir ou salvaguardar algum direito e assim não o fizer, logo estará sujeito à responsabilização objetiva pela sua



omissão, uma vez que ele no mínimo atuou gerando uma concausa do dano causado ao terceiro. De forma distinta ocorre em eventos nos quais o Estado não se encontra na posição de garantidor do direito violado, ocasião em que deve o particular comprovar que a falta ou a má prestação estatal guarda nexos causal com a lesão. A título de exemplo mencionamos o caso concreto factível de um assalto sofrido por particular que prontamente comunica o fato à autoridade policial. Nesta conjuntura, muito embora a segurança pública seja dever estatal, este é um dever genérico e não específico – e, desde logo, se o particular não estava sob a tutela estatal no momento da lesão a seu direito, torna-se inaplicável a responsabilidade objetiva ao caso. Nesta situação, é ônus do autor comprovar que a polícia atuou mal ou intempestivamente e que, se assim não tivesse procedido, o assalto poderia ter sido evitado, aplicando ao caso a teoria da culpa do serviço.

Diante do todo o exposto conclui-se, por fim, que nos danos originados da omissão estatal coexistem as possibilidades de aplicação da responsabilidade objetiva (teoria do risco administrativo) e subjetiva (teoria da falta do serviço).

## 8. BIBLIOGRAFIA.

- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A Responsabilidade Civil do Estado Pelo Exercício da Função Jurisdicional no Brasil**. Revista Interesse Público. – ano 9, n. 44, julho/agosto de 2007 – Porto Alegre: Notadez, 2007.
- AMARAL, Francisco. **Direito Civil: Introdução**. 5ª ed. Rio de Janeiro - RJ: Renovar, 2003.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito Administrativo e o Novo Código Civil**. Fórum. Belo Horizonte/MG. 2007.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2ª ed. Malheiros. São Paulo/SP. 1995.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8ª ed. São Paulo. Atlas. 2008.
- DERGINT, Augusto do Amaral. **Responsabilidade do Estado Por Atos Judiciais**. Revista dos Tribunais. São Paulo/SP. 1994.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. Atlas S.A. São Paulo/SP. 2009.
- DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 11 ed. Renovar. Rio de Janeiro. 2006.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 7ª ed. Saraiva. São Paulo. 2002.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. Saraiva. São Paulo. 2008.
- MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21 ed. Malheiros. 1996.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27 ed. Malheiros Editores. São Paulo/SP. 2010.
- NALIN, Paulo Roberto Ribeiro. **Responsabilidade Civil: Descumprimento do Contrato e Dano Extrapatrimonial**. Editora Juruá, Curitiba - PR, 1996.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Rio de Janeiro, RJ, Editora Forense, 2003.

Revista Interesse Público. – ano 5, n. 18, março/abril de 2003 – Porto Alegre: Notadez, 2003.

Revista Interesse Público. – ano 6, n. 30, março/abril de 2005 – Porto Alegre: Notadez, 2003.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. São Paulo, SP: Saraiva, 2003.

SANTANA, Irailson Calado (organizador). Receita Federal do Brasil. **Carga Tributária no Brasil – 2010. (Análise por Tributo e Bases de Incidência)**. Sítio da Receita Federal do Brasil. Brasília/DF. Consulta em 25 de outubro de 2011.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21 ed. Malheiros. 2002.

STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial**. 2ª ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1997.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 474986/SP (2002/0149032-2). DJU de 24/02/2003. Documento 618415, Julgado em 18/03/2003. Relator Ministro JOSÉ DELGADO. Primeira Turma. (Destacou-se).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 602.102/RS (2003/0192193-2), DJU de 21/02/2005. Documento 1094828, Julgado em 06/04/2004. Relatora Ministra ELIANA CALMON. Segunda Turma.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 1.142.245/DF (2009/0100510-2), DJ de 19/10/2010. Documento 12378928, Julgado em 05/10/2010. Relator Ministro CARLOS MEIRA. Segunda Turma.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário em Agravo Regimental n.º 481.110/PE. DJ de 09/03/2007, p. 50. Julgado em 06/02/2007. Relator Ministro CELSO DE MELLO. Segunda Turma.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos da Personalidade e sua Tutela**. 2ª ed. Ver. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ. Apelação Cível n.º 0255723-7 (n.º do Acórdão 5216), J em 26/10/2006, Relator Desembargador JOSÉ SEBASTIÃO FAGUNDES CUNHA, 10ª Câmara Cível.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 3ª ed.. São Paulo. Atlas, 2003.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade Civil das Agências Reguladoras**. Lúmen  
Júris. Rio de Janeiro. 2005.