

MARIA RITA TAVARES SANTOS

**O IMPACTO DAS CONDUTAS OMISSIVAS NO DESENVOLVIMENTO
ESTATAL BRASILEIRO**

CURSO DE DIREITO - UniEVANGÉLICA
2018

MARIA RITA TAVARES SANTOS

**O IMPACTO DAS CONDUTAS OMISSIVAS NO DESENVOLVIMENTO
ESTATAL BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. M.e Francisco Valle Brum

ANÁPOLIS – 2018

MARIA RITA TAVARES SANTOS

**O IMPACTO DAS CONDUTAS OMISSIVAS NO DESENVOLVIMENTO
ESTATAL BRASILEIRO**

Anápolis, ____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo demonstrar as principais modalidades da responsabilidade civil, bem como demonstrar como as condutas omissivas e comissivas tem seu reflexo no meio social. O estudo direciona-se para as áreas do Direito Civil, Constitucional e Administrativo, demonstrando principalmente a evolução da responsabilidade civil, de acordo com o desenvolvimento das formas de governo e também da sociedade como um todo. Durante os três capítulos serão abordados casos concretos por meio de jurisprudências, todas elas com o objetivo de demonstrar o quão omissivo o Estado se torna diante de determinadas situações, principalmente demonstrando que o objetivo central do mesmo como segurador universal falha na maioria das situações. Como base teórica, foram utilizadas obras de autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Alexandre de Moraes, Rui Stoco e Carlos Roberto Gonçalves.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil, Sociedade, Estado, Condutas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – RESPONSABILIDADE CIVIL	03
1.1 Conceito e evolução doutrinária	03
1.2 Pressupostos	05
1.3 Responsabilidade Civil Objetiva	07
1.4 Responsabilidade Civil Subjetiva	10
1.5 Responsabilidade Civil Extracontratual	11
CAPÍTULO II – O ESTADO E A RESPONSABILIDADE	13
2.1 Teoria do Risco Administrativo	13
2.2 Excludentes da Responsabilidade Civil	15
2.3 Culpa Exclusiva e concausas	17
CAPÍTULO III – CONDUTAS OMISSIVAS	23
3.1 Condutas Omissivas	23
3.1.2 Omissão genérica e específica	25
3.2 O Estado omissivo e reflexos	27
3.3 Posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça	28
3.4 O estado de calamidade	29
3.5 Dever legal de agir	32
CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35

INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho consiste em abranger a responsabilidade civil estatal analisando principalmente as condutas omissivas.

O Estado Moderno nasceu para exercer determinadas atividades e entre estas está o serviço público – atividade que tem como fim imediato a satisfação de interesses públicos, definidos como tais no ordenamento jurídico, e que se submete a um regime jurídico específico de Direito Público.

Falando-se de serviços e direitos públicos, cumpre-se destacar que o Estado, como autoridade regente da sociedade, assume para si a função de ser responsável pelos seus atos. Isto posto, surge o instituto denominado de responsabilidade civil.

Tratando-se desta, podemos observar que as condutas estatais carregam consigo consequências negativas ou positivas para a coletividade, bem como para o indivíduo em sua exclusividade.

Considerando que existam duas possibilidades dentre as condutas, tipificam-se estas sendo comissivas ou omissivas, podendo trazer benefícios ou malefícios como resultado final de um emaranhado de eventos que foram e/ou deixaram de serem feitos.

Dessa forma, mostra-se relevante como o Judiciário trata atualmente da responsabilidade supracitada. É sabido que em vertentes jurisprudenciais encontram-se algumas características que as guiam para posições favoráveis e desfavoráveis, fazendo do Estado agente unicamente responsável ou apenas um subsidiário quando trata-se de responder por um dano.

Ademais, como tentativa de solucionar a questão da responsabilidade civil do Estado, surgiram três teses principais, sendo elas : a) culpa administrativa; b) do risco administrativo; c)do risco integral.

Embora todas sejam relevantes, a jurisprudência vem caminhando para o reconhecimento da existência de responsabilidade civil do Estado por ato omissivo, aceitando a atribuição como culpa genérica do serviço público pela *faute do servisse*, e a respeito deste tema, foi desenvolvido o presente trabalho.

CAPÍTULO I – RESPONSABILIDADE CIVIL

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016) apresenta que a responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre do artigo 186 do Código Civil, que emprega universalmente que todo aquele que causa dano a outrem é obrigado a repará-lo. Desta forma, observa-se que, para que seja configurado o ilícito civil requisita-se que haja os seguintes pressupostos: ação ou omissão, culpa ou dolo, relação de causalidade e o dano em si, que serão analisados neste capítulo. Serão abordados também os tipos de responsabilidade civil, quais sejam: objetiva, subjetiva e extracontratual, de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

1.1 Conceito e Evolução Doutrinária

Preliminarmente, importante citar que a responsabilidade civil é aquela que se traduz na pura e simples obrigação de reparar danos patrimoniais, vez que este só é sanado mediante indenização. Desta forma, este tipo de responsabilidade é independente das responsabilidades criminais e administrativas (MEIRELLES, 2015).

Com relação à evolução histórica, podemos aludir o estudo da responsabilidade civil à regra inglesa da infalibilidade real, a qual é amplamente conhecida pela frase *The king can do no wrong*. Ao observar características de governos absolutistas, pode-se perceber que o Estado se esquivava de qualquer responsabilidade, seja sua ou de seus representantes, amparando-se na infalibilidade real (MEIRELLES, 2015).

Diante do surgimento do Estado Liberal, especialmente o burguês no século XVII, este trouxe consigo os primeiros indícios de uma responsabilização

estatal em relação a seus indivíduos, cuja principal função é exatamente proteger as liberdades individuais, capaz de impor restrições aos cidadãos ao mesmo tempo em que lhes assegure o usufruto da liberdade através de leis, trazendo para si a responsabilidade pelos atos culposos de seus agentes (HEYWOOD, 2010).

Posteriormente, a doutrina da irresponsabilidade foi superada, uma vez que era adotada nos Estados Unidos e na Inglaterra e foi abandonada e substituída pelo *Crown Proceeding Act, de 1947* e *Federal Tort Claims Act, de 1946*. Desta forma, os últimos indícios de irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes foram abandonados, dando continuidade à historicidade da culpa estatal (MEIRELLES, 2015).

Ainda em relação ao conceito de irresponsabilidade, a doutrina evoluiu, e passou a denominá-la como *responsabilidade com culpa*, e posteriormente para o conceito de responsabilidade civilística e atualmente nos encontramos na fase da responsabilidade pública (MEIRELLES, 2015).

É a teoria da responsabilidade subjetiva, que nunca foi aceita no Brasil. Em um terceiro momento vamos ver a teoria da responsabilidade civil nos moldes como ela é. Surgiu na França. A Responsabilidade Civil do Estado em nosso ordenamento encontra-se prevista no art. 37, § 6º CF (“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[...]”) (ALEXANDRINO, 2010).

A corrente civilista ou da culpa civil comum, perdeu terreno com o predomínio das normas de Direito Público sobre as de Direito Privado, na organização das relações entre a Administração e os administrados. Desta forma, percebe-se a teoria da responsabilidade sem culpa como a única que tem a real visão da relação Poder Público-Cidadão (MEIRELLES, 2015).

Na atualidade, a teoria da responsabilidade civil, mesmo que conserve seu *nomen juris*, transbordou dos limites da culpa e “trata-se, com efeito, de reparação do dano”, como assevera José de Aguiar Dias (2011, p. 30).

Em contrapartida, a responsabilidade civil da Administração é aquela que obriga a Fazenda Pública a cumprir com a sua obrigação de corrigir os danos

causados à terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas funções ou com o pretexto de exercê-las (MEIRELLES, 2015).

A doutrina do Direito Público trouxe consigo a resolução da responsabilidade civil da Administração através do estudo de princípios objetivos, sendo estes enunciados na teoria da responsabilidade sem culpa ou na culpa especial do serviço público, quando lesivo de terceiros (MEIRELLES, 2015).

Sob esta ótica, surgiram conseqüentemente teses e teorias. As principais teorias que serão analisadas são adotadas pelo sistema europeu-continental, graças ao trabalho jurisprudencial exercido pelo Conselho de Estado Francês. Porém, importante ressaltar que as divergências terminológicas entre os autores é vasta, uma vez que estes variam no quesito da nomeação dada para as modalidades de culpa (DI PIETRO, 2016).

1.2 Pressupostos

Para a caracterização de um ilícito, existem pressupostos que devemos analisar inicialmente para configurá-lo, mesmo que se trate de responsabilidade civil, penal ou administrativa (MEIRELLES, 2015).

Preceitua o Art. 186 do Código Civil - Lei 10.406/02:

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

A divergência doutrinária em relação aos pressupostos da responsabilidade civil, vez que alguns doutrinadores apresentam quantidades diferentes destes requisitos, como por exemplo Maria Helena Diniz (2003, p. 32), que enumera três pressupostos: ação ou omissão, dano e a relação de causalidade.

De igual forma, Silvio de Salvo Venosa (2003, p. 13) enumera quatro pressupostos para que passe a existir o dever de indenizar, afirmando que "(...) os requisitos para a configuração do dever de indenizar: ação ou omissão voluntária, relação de causalidade ou nexos causal, dano e finalmente, culpa".

Finalmente, conforme o entendimento de Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2016, p. 752), para configurar-se o ilícito é necessário que haja 4 pressupostos: A) Ação ou omissão antijurídica; B) Culpa ou dolo; C) Relação de causalidade; D) Dano.

A teoria culpa administrativa ou culpa do serviço (*faute du service*), consagrada pela doutrina de Paul Duez, citada representou um estágio de transição entre a teoria subjetivista da culpa civil e a doutrina objetiva do risco administrativo.

Partindo da premissa de que o lesado não precisaria identificar o causador do dano, tal teoria traça distinção entre a culpa individual do funcionário e a culpa anônima do serviço público, verificada quando o serviço não funciona, funciona com atraso ou funciona mal (STOCO, 2007).

Desta forma, podemos conceituar inicialmente a ação ou omissão como ato em que se causa dano ou prejuízo a outrem, seja ele por dolo, negligência, imprudência ou imperícia. Este ato gera a obrigação de reparação. A culpa, para a responsabilização civil, é tomada pelo seu vocábulo lato sensu, abrangendo, assim, também o dolo, ou seja, todas as espécies de comportamentos contrários ao direito, sejam intencionais ou não, mas sempre imputáveis ao causador do dano (SALOMÃO, 2014).

O nexos ou relação de causalidade é um dos mais importantes pressupostos, vez que deve haver uma ligação entre o ato lesivo e o dano causado. Sem ele, torna-se praticamente impossível estabelecer tal nexos (MEIRELLES, 2015).

Maria Helena Diniz (2003, p. 112) conceitua o dano da seguinte forma: “lesão (diminuição ou destruição) que, devido a certo evento, sofre uma pessoa, contra sua vontade, em vontade, em qualquer bem ou interesse jurídico, patrimonial ou moral”.

A Nossa Carta Magna diz respeito do direito de reparação de danos no caput do seu art. 5º, inciso X, vejamos:

Art. 5º todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito á vida, à igualdade, à segurança e a propriedade, nos termos seguintes:

[...]

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

Ainda acerca do tema, Sílvio de Salvo Venosa discorre:

Somente haverá possibilidade de indenização se o ato ilícito ocasionar dano. Cuida-se, portanto, do dano injusto. Em concepção mais moderna, pode-se entender que a expressão dano injusto traduz a mesma noção de lesão a um interesse, expressão que se torna mais própria modernamente, tendo em vista ao vultu que tomou a responsabilidade civil. [...] Trata-se, em última análise, de interesse que são atingidos injustamente. O dano ou interesse deve ser atual e certo; não sendo indenizáveis, a princípio, danos hipotéticos. Sem dano ou sem interesse violado, patrimonial ou moral, não se corporifica a indenização. A materialização do dano ocorre com a definição do efetivo prejuízo suportado pela vítima (2003, p. 28).

1.3 Responsabilidade Civil Objetiva

A corrente tradicionalista configura como sendo objetiva toda aquela responsabilidade que surge independente de culpa, ou seja, a existência ou inexistência desta não interfere na configuração do dever de indenizar. Obviamente, tomando esta concepção, percebe-se também a necessidade de haver, de forma quase obrigatória, o nexu causal entre ação e o dano. Logo, a respeito da responsabilidade objetiva é de suma importância a prova da culpa (GONÇALVES, 2012).

Wilson de Melo da Silva faz referência ao regime civil do Código de 1916 adotado no Brasil, “muito embora elaborado e promulgado ele em plena efervescência da ideia nova da responsabilidade sem culpa, acabou por acolher, em tese, o princípio da culpa clássica”, influenciado principalmente pelo Código Francês de 1804.

Porém, mesmo exposto tal posicionamento, este não impediu que o legislador passado levasse em conta o uso da responsabilidade objetiva, com base no risco e não na culpa. A atenção mudou de plano, de uma predileção ao atendimento do interesse do considerado responsável, através da exclusão de sua responsabilidade, para a prioridade do interesse da vítima e de seu direito de ser indenizada (MELLO, 2003).

Deste modo, surgiram várias leis especiais que acolheram e aplicaram a responsabilidade civil objetiva, dentre elas o Decreto 2.681 de 1912 (responsabilidade das estradas de ferro por danos causados aos proprietários marginais), Lei 5.316 de 1967, o Dec. 61.784 de 1967, Lei 8.213 de 1991 (a legislação de acidentes de trabalho), Lei 6.194 de 1974 e Lei 8.441 de 1992 (seguro obrigatório de acidentes de veículos, cabendo à seguradora pagar o valor previsto,

independente de culpa do motorista), Lei 6.938 de 1981 (referente aos danos causados ao meio ambiente), Lei 8.078 de 1990 (Código de defesa do consumidor), entre outras (DI PIETRO, 2016).

Sob o mesmo ponto de vista, a teoria que justifica a responsabilidade objetiva é a teoria do risco. A exposição e aprofundamento desta teoria será objeto de estudo nos próximos capítulos, porém é de grande relevância citar a existência desta vez que esta tornou-se uma das principais bases para a configuração dos danos que o Estado causa à coletividade (MEIRELLES, 2015).

Com relação ao estudo legislativo sancionado referente à tese da responsabilidade objetiva, percebe-se que esta, apesar de ter ficado em segundo plano no direito brasileiro, a mesma encontra-se em diversas leis avulsas, como por exemplo: Lei de Acidentes do Trabalho, Código Brasileiro de Aeronáutica, Lei n. 6.453/77 (que estabelece a responsabilidade do operador de instalação nuclear), Decreto legislativo n. 2.681, de 1912 (que regula a responsabilidade civil das estradas de ferro), Lei n. 6.938/81 (que trata dos danos causados ao meio ambiente), Código de Defesa do Consumidor e outras. Conclui-se que a responsabilidade objetiva não substitui a subjetiva, mas fica circunscrita aos seus justos limites (GONÇALVES, 2012).

Destaca-se a fala de Caio Mário da Silva Pereira:

[...] a regra geral, que deve presidir à responsabilidade civil, é a sua fundamentação na ideia de culpa; mas, sendo insuficiente esta para atender às imposições do progresso, cumpre ao legislador fixar especialmente os casos em que deverá ocorrer a obrigação de reparar, independentemente daquela noção. Não será sempre que a reparação do dano se abstrairá do conceito de culpa, porém quando o autorizar a ordem jurídica positiva. É neste sentido que os sistemas modernos se encaminham, como, por exemplo, o italiano, reconhecendo em casos particulares e em matéria especial a responsabilidade objetiva, mas conservando o princípio tradicional da imputabilidade do fato lesivo. Insurgir-se contra a ideia tradicional da culpa é criar uma dogmática desafinada de todos os sistemas jurídicos. Ficar somente com ela é enterrar o progresso (2013, p. 507).

A constante formação de novas interpretações a respeito do parágrafo único do art. 927 do Código Civil é de grande relevância e apresenta notáveis

novidades em matéria de responsabilidade civil, pois a admissão da responsabilidade sem culpa pelo exercício de atividade que, por sua natureza, representa risco para os direitos de outrem, da forma genérica como consta do texto, possibilitará ao Judiciário uma ampliação dos casos de dano indenizável (GONÇALVES, 2012).

Já no art. 927 do Código Civil, em seu parágrafo único, foi adotada a teoria do risco criado, segundo o qual apresenta:

haverá obrigação de reparar o dano, independente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

A responsabilidade civil decorrente do ilícito civil ou do abuso de direito, encontrada nos arts. 186 e 187, tratando-se a idéia de culpa, o magistrado após análise de algum caso, poderá atribuir a responsabilidade civil ao infrator, sem falar em culpa, ou seja, responsabilidade civil objetiva, sendo esta notada por meio de duas circunstâncias: a primeira, trata-se dos casos especificados em lei e a segunda se a atividade exercida pelo autor do dano, por sua natureza, apresentar risco para os direitos de outras pessoas (MEIRELLES, 2015).

Acerca do tema, podemos citar a seguinte decisão do Egrégio TJ-PR:

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - PRESO MORTO EM PENITENCIÁRIA POR OUTRO DETENTO - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO CONFIGURADA - EXCEÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DE FORO JULGADA IMPROCEDENTE - AGRAVO RETIDO - PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO REJEITADA - AGRAVO RETIDO - SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL - DANOS MORAIS E PENSIONAMENTO APENAS DO REQUERENTE MENOR - APELO DO ESTADO - REITERAÇÃO DOS AGRAVOS - DESPROVIMENTO - MÉRITO - ALEGAÇÃO DE FALTA DE PROVA E PEDIDO DE MINORAÇÃO DOS DANOS MORAIS - APELO ADESIVO - PEDIDO DE EXTENSÃO DO PENSIONAMENTO TAMBÉM AO PAI DA VÍTIMA - PEDIDO DE EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO NOS ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA. 1. Induvidosa a responsabilidade objetiva do Estado nos termos do Art. 37, § 6º, da CF/88, pela morte de preso, mesmo que por outro detento, que encontrava-se sob custódia em Penitenciária Estatal. 2. A Indenização por dano material advém do postulado do Art. 1537, inc. II, do anterior Cód. Civil, podendo ser pleiteada tanto pelo filho menor quanto pelo pai, posto que deriva da relação de parentesco, onde o dano é presumido. Face a não

comprovação da renda da vítima , ou na ausência desta, fixa-se o valor mínimo (salário-mínimo), reduzido para um terço (1/3) até a idade em que a vítima completasse sessenta e cinco (65) anos.3. Os danos morais são presumidos e, portanto, devidos. Nas circunstâncias do caso, e levando-se em conta tanto o caráter inibitório-punitivo como o caráter reparatório - compensatório, é de se reduzir a verba fixada, posto que exagerada.4. Correção monetária e juros moratórios fixados corretamente - Súmulas nºos 43 e 54, do STJ.5. Honorários advocatícios - Readequação face à sucumbência quase total do Estado do Paraná - Exoneração dos requerentes neste tópico.6. Agravos retidos desprovidos. Provimento parcial da apelação do Estado para, tão somente, reduzir o quantum indenizatório dos danos morais. Provimento do recurso adesivo para incluir o pai da vítima no pensionamento, e excluir a condenação nos ônus de sucumbência.Confirmada, no mais, a sentença em reexame. (TJ-PR - APCVREEX: 1572581 PR 0157258-1, Relator: Bonejos Demchuk, Data de Julgamento: 20/10/2004, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 6750)

Desta forma, a responsabilidade civil objetiva incide-se quando a Administração Pública toma para si o compromisso de preservar a integridade da pessoa que vem a sofrer dano em razão de ato omissivo de agente público (MEIRELLES, 2015).

1.4 Responsabilidade Civil Subjetiva

A responsabilidade subjetiva pressupõe a culpa como elemento fundamental para a existência da responsabilidade, sendo que a prova de que há culpa torna o agente responsável pela indenização (GONÇALVES, 2012).

Ainda, pode ser de um negócio jurídico bilateral ou unilateral. Resulta, portanto, de ilícito contratual, ou seja, de falta de adimplemento ou da mora no cumprimento de qualquer obrigação. É uma infração a um dever especial estabelecido pela vontade dos contratantes, por isso decorre de relação obrigacional preexistente e pressupõe capacidade para contratar. A responsabilidade contratual é o resultado da violação de uma obrigação anterior, logo, para que exista é imprescindível a preexistência de uma obrigação (GONÇALVES, 2012).

Assim, quando falamos em responsabilidade contratual, não precisa o contratante provar a culpa do inadimplente, para obter reparação das perdas e danos, basta provar o inadimplemento (MEIRELLES, 2015).

O ônus da prova, na responsabilidade contratual, competirá ao devedor,

que deverá provar, ante o inadimplemento, a inexistência de sua culpa ou presença de qualquer excludente do dever de indenizar (Arts. 1056 CC). Para que o devedor não seja obrigado a indenizar, o mesmo deverá demonstrar através de provas que o fato ocorreu devido a caso fortuito ou força maior (Art. 1058 CC) (MEIRELLES, 2015).

O Código Civil Brasileiro adotou a corrente clássica, da doutrina subjetivista, mesmo que tenha o legislador deixado em aberto o entendimento do artigo 43 em relação aos agentes das pessoas jurídicas de direito privado, o que permitiu que o entendimento majoritário as consagrassem como objetivamente responsáveis pelos danos dos agentes causados a terceiros (MEIRELLES, 2015).

Em relação ao dispositivo constitucional, a CF/88 seguiu a linha das Constituições anteriores e manteve a responsabilidade objetiva da Administração. Contudo, ficaram explícitas duas regras: a da responsabilidade objetiva do Estado e a da responsabilidade subjetiva do agente público (DI PIETRO, 2016).

1.5 Responsabilidade Civil Extracontratual

Chamada também de aquiliana, se resulta do inadimplemento normativo, ou seja, da prática de um ato ilícito por pessoa capaz ou incapaz (Art. 156 CC), quando há violação de um dever fundado em algum princípio geral de direito (Art. 159 CC), visto que não existe nenhum tipo de vínculo anterior entre os envolvidos, por não estarem ligadas por uma relação obrigacional.

A fonte desta inobservância é a lei. É a lesão a um direito sem que entre o ofensor e o ofendido preexista qualquer relação jurídica. Aqui, ao contrário da contratual, caberá à vítima provar a culpa daquele que se configura como agente (DINIZ, 2003).

A princípio a responsabilidade extracontratual baseia-se pelo menos na culpa, o lesado deverá provar para obter reparação que o agente agiu com imprudência, imperícia ou negligência. Mas poderá abranger ainda a responsabilidade sem culpa, baseada no risco. Duas são as modalidades de responsabilidade civil extracontratual quanto ao fundamento: a subjetiva, se fundada na culpa, e a objetiva, se ligada ao risco (PEREIRA, 2014).

Em relação ao agente será: direta ou simples, se oriunda de ato da própria pessoa imputada, que, então, deverá responder por ato próprio, e indireta ou complexa, se resultar de ato de terceiro, com o qual o agente tem vínculo legal de responsabilidade de fato de animal e de coisa inanimada sob a guarda do agente (PEREIRA, 2014).

Existem circunstâncias que rompem o nexo de causalidade e serão aplicadas tanto nos casos de responsabilidade objetiva (não depende de culpa) quanto subjetiva (deve ser provada a culpa) (DINIZ, 2003).

São elas: culpa exclusiva da vítima (dano ocorre por culpa somente da vítima. Exemplo: Pedestre que atravessa rua fora da faixa; culpa de terceiro); hipóteses em que alguém só comete um dano por culpa de outrem. (Exemplo: Colisão de veículo em engavetamento); caso fortuito e força maior (o conceito de ambos os institutos é algo muito polêmico. Dessa forma usarei aqui a definição do Superior Tribunal de Justiça, para o qual caso fortuito trata-se de evento imprevisível, portanto inevitável e força maior como evento previsível, mas inevitável) (DINIZ, 2003).

CAPÍTULO II – O ESTADO E A RESPONSABILIDADE

Conforme prevê a Constituição Federal, a responsabilidade que engloba pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado que prestam serviços públicos têm como base o risco administrativo, sendo desta forma, de natureza objetiva (SAMPAIO, 2000).

Logo, a respeito da responsabilidade objetiva do Estado, tem-se as seguintes exposições e esclarecimentos dispostos abaixo.

2.1- Teoria do Risco Administrativo

Conforme conceitua Sílvio Venosa (2003), em regra, a responsabilidade civil adotada é a aquiliana ou subjetiva. Entretanto, a legislação brasileira com fito de

adotar uma medida mais protetiva, adotou algumas exceções, utilizando em determinadas situações a responsabilidade objetiva.

Desta forma, a responsabilidade objetiva exclui de seu cerne o elemento “culpa”, isto é, existe a responsabilidade pela reparação do dano estando evidentes a conduta ilícita, o dano causado e, obviamente, o nexo de causalidade entre os mesmos.

Meirelles (2015, p. 764) discorre sobre:

A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano só do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. Na teoria da culpa administrativa exige-se a falta do serviço; na teoria do risco administrativo, exige-se apenas o fato do serviço. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa, nesta, é inferida do fato lesivo da administração.

Ainda, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 524) expõe uma diferenciação entre as teorias desenvolvidas pelo risco administrativo:

No risco administrativo, não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação no que concerne a sua obrigação de indenizar. Por conseguinte, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites. Já no risco integral a responsabilidade sequer depende de nexo causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública. É evidente que semelhante fundamento não pode ser aplicado à responsabilidade do Estado, só sendo admissível em situações raríssimas e excepcionais. Em tempos atuais, tem-se desenvolvido a teoria do risco social, segundo a qual o foco da responsabilidade civil é a vítima, e não o autor do dano, de modo que a reparação estaria a cargo de toda a coletividade, dando ensejo ao que se denomina de socialização dos riscos – sempre com o intuito de que o lesado não deixe de merecer a justa reparação pelo dano sofrido.

Tendo início com a promulgação da Carta Magna de 1946, o sistema jurídico brasileiro abraçou a Teoria do Risco Administrativo com fins de análise aos casos em que a responsabilidade de danos causados advenham do Estado bem como por seus agentes (MEIRELLES, 2015).

Esta teoria, baseada na já citada responsabilidade objetiva, trata-se de um marco histórico no âmbito jurídico de nosso país, uma vez que inicialmente os Absolutistas isentavam o Estado de qualquer tipo de responsabilidade, e em seguida

surgiram as teorias que aplicavam a responsabilidade subjetiva (reféns da comprovação de dolo ou culpa por parte do Estado, advindas do terceiro prejudicado), a responsabilização não era imputada corretamente (MEIRELLES, 2015).

Adotando a responsabilidade objetiva, o cidadão não mais encontra-se à mercê do Estado, uma vez que em tempos atuais, a responsabilização é reconhecida independente da demonstração da culpa, ou seja, é necessário que haja demonstração donexo causal entre a ação ou omissão do Estado, tendo como consequência o prejuízo, e temos o satisfatório para que haja neste caso direito de indenização (MEIRELLES, 2015).

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles afirma:

O que a Constituição distingue é o dano causado pelos agentes da Administração (servidores) dos danos ocasionados por atos de terceiros ou por fenômenos da natureza. Observe-se que o art. 37, § 6º, só atribui responsabilidade objetiva à Administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Portanto o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares (MEIRELLES, 2015, p. 525).

No entanto, merece destaque o fato de que o Estado está livre da obrigação de arcar com: danos causados por atos de terceiros, força maior, culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito, sendo que o entendimento dos Tribunais, é o seguinte:

Em face dessa fundamentação, não há que se pretender que, por haver o acórdão recorrido se referido à teoria do risco integral, tenha ofendido o disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição que, pela doutrina dominante, acolheu a teoria do risco administrativo, que afasta a responsabilidade objetiva do Estado quando não há nexode causalidade entre a ação ou a omissão deste e o dano, em virtude da culpa exclusiva da vítima ou da ocorrência de caso fortuito ou de força maior (RE 238.453, voto do Min. Moreira Alves, DJ 19/12/02).

Finalmente, para que o Estado não se prejudique caso o agente tenha cometido o ato, por ação ou omissão, que causou danos ao terceiro tanto com dolo ou culpa, é assegurado ao Estado que entre com ação de regresso contra este agente. Esta garantia também está prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, conforme já demonstrado (DI PIETRO, 2016).

2.2- Excludentes da Responsabilidade Civil

As excludentes da responsabilidade civil podem ser notadas a partir do momento em que um dos elementos que caracterizam os pressupostos são atacados, ou seja, quando se é rompido o nexo de causalidade, sendo assim não se há o direito de ser indenizado a parte que sofreu o dano (RODRIGUES; VALÉRIO, 2017).

Segundo Rodrigues e Valério (2017), tais requisitos de exclusão possuem a finalidade principal de estabelecer regras para todas as formas de responsabilidade, ou seja, por terem que possuir a mesma característica, nota-se o quesito da generalidade.

Destaca-se que são as causas que excluem a responsabilidade civil: A) Estado de necessidade; B) legítima defesa; C) Exercício regular do direito; D) Estrito cumprimento do dever legal; E) Culpa exclusiva da vítima; F) Fato de terceiro; G) Caso fortuito e força maior. (RODRIGUES; VALÉRIO, 2017)

As causas enumeradas A, B, C e D são as circunstâncias que por si só suprimem a ilicitude, enquanto as causas E, F e G excluem o nexo causal do ato praticado. Importante citar que, além destas causas, existe também a cláusula contratual, uma hipótese que também descarta a responsabilidade civil. (RODRIGUES; VALÉRIO, 2017)

Desta forma, podemos conceituar inicialmente a ação ou omissão como ato em que se causa dano ou prejuízo a outrem, seja ele por dolo, negligência, imprudência ou até mesmo imperícia. Este ato gera a obrigação de reparação. A culpa, para que haja a responsabilização, abrange também o dolo, ou seja, todas as formas de infração ao direito, sejam elas intencionais ou não intencionais, mas sempre imputáveis ao causador do dano (SALOMÃO, 2014).

O art. 188 do Código Civil, inciso II, traz o seguinte:

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 a lesão a 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.

No que se refere a estado de necessidade, este pode ser definido como uma violação de um direito alheio, e deste direito, há o valor jurídico, sendo que o mesmo pode ser igual ou inferior do que aquele que necessita proteção, com o fito de excluir a ameaça iminente, quando não existem outros meios possíveis de ação para proteger o bem naquela situação (RODRIGUES; VALÉRIO, 2017).

Para diferenciarmos o estado de necessidade da legítima defesa, é importante saber que no estado de necessidade, o agente não revida a uma situação injusta, mas sim busca se comportar de forma que subtraia um direito eu ou de terceiros, resguardando ou poupando seu bem (GONÇALVES, 2012).

Para ilustrar, pode-se observar o seguinte exemplo dado por Carlos Roberto Gonçalves:

Se um motorista, por exemplo, atira o seu veículo contra um muro, derrubando-o, para não atropelar uma criança que, inesperadamente, surgiu-lhe à frente, o seu ato, embora lícito e mesmo nobilíssimo, não o exonera de pagar a reparação do muro. Com efeito, o art. 929 do Código Civil estatui que, se a pessoa lesada, ou o dono da coisa (o dono do muro) destruída ou deteriorada “não forem culpados do perigo”, terão direito de ser indenizados. No entanto, o evento ocorreu por culpa in vigilando do pai da criança, que é o responsável por sua conduta. Desse modo, embora tenha de pagar o conserto do muro, o motorista terá ação regressiva contra o pai do menor, para se ressarcir das despesas efetuadas (GONCALVES, 2012, p. 427).

Desta forma, temos que a principal diferença entre caso fortuito e força maior é de fato uma enorme discussão da doutrina, entretanto, até tempos atuais não possui uma definição homogênea. A realidade é que ambos não se encaixam no quesito culpa, pois são acontecimentos que não dependem do controle ou da vontade humana, ou seja, são circunstâncias inevitáveis que impedem o cumprimento da obrigação por parte do agente (RODRIGUES; VALÉRIO, 2017).

A doutrina, em sua maioria, entende o caso fortuito como um evento imprevisível e inevitável como, por exemplo forças da natureza (tempestades, enchentes e etc.). Já a força maior é entendida como aquela em que nada pode ser feito, mesmo que tal fato seja previsível. (GONÇALVES, 2012)

Tratando-se da imprevisibilidade, esta se torna um elemento essencial para a caracterização do caso fortuito. Na força maior, o principal elemento é a irresistibilidade. Apesar dessas definições e divergências, elas se tornam pouco importantes, pois tratando-se da versão prática ambos são responsáveis por excluir o nexo causal, caracterizando a não responsabilização do agente.

Ainda, a culpa exclusiva da vítima, além do caso fortuito ou de força maior, também podem ser causas de afastamento a responsabilidade. Como já citado anteriormente, a responsabilidade civil começa a partir de um pressuposto de que “todo aquele que através de um ato lícito ou ilícito tem a obrigação de reparar”, pois o dever jurídico originário de não causar dano deve ser respeitado, a não ser que seja um ato danoso, porém não ilícito.

2.3- Culpa exclusiva e concausas

A respeito do tema, Silvio de Salvo Venosa diz que o Código Civil trata apenas da culpa concorrente (Art. 945, CC). A culpa exclusiva da vítima não está presente na letra da lei, sua construção está vinculada a doutrina, jurisprudência e a legislação extravagante. Onde a relação entre a o dano e seu causador fica comprometida, isto é, o nexo causal inexistente.

Ressalta-se aqui que a culpa concorrente (Art. 945, CC) acaba por também indenizar, porém com atenuante na indenização, isto é, ambos os agentes que concorrem para o dano irão prestar indenização. Diferente da culpa exclusiva da vítima, onde o indivíduo não terá o dever de indenizar.

Já Luiz Roldão de Freitas Gomes (2016) em relação ao tema: “alude-se, na realidade, a ato ou fato dela que elimina a causalidade em relação ao terceiro interveniente no ato danoso”.

Miguel Maria de Serpa Lopes (2007) traz seu entendimento sobre o tema: “há culpa da vítima quando o prejuízo por ela sofrido decorre, não do próprio autor material do fato, senão de fato oriundo exclusivamente da vítima”.

Entende que no caso da culpa for exclusiva da vítima existe uma confusão entre o agente e a vítima, não havendo responsabilidade alguma. E ainda, conforme os outros autores citados acima, salienta a questão da não existência no nosso código civil qualquer dispositivo referente a culpa exclusiva da vítima: “ Força

é considerar que o nosso Código Civil, do mesmo modo que outros Códigos, não consagra qualquer dispositivo ao problema da culpa da vítima”.

Rui Stoco (2007), no Tratado de Responsabilidade Civil, chama a atenção para esse fato, da não existência de instituto específico para a culpa exclusiva da vítima, remetendo ao mesmo entendimento relatado anteriormente, mostrando que “a doutrina e o “trabalho pretoriano” construíram a hipótese”. E ainda: “Da ideia da culpa exclusiva da vítima, que quebra um dos elos que conduzem à responsabilidade do agente (nexo causal) [...]”.

O que importa na análise, segundo Weill e Fraçois Terré (2011), “é apurar se a atitude da vítima teve o efeito de suprimir a responsabilidade do fato pessoal do agente, afastando a sua culpabilidade”.

Assim, como dito por Andrade, é possível observar que o tema não é muito aprofundado pela doutrina. Isto é, todos os doutrinadores fazem uma análise muito superficial do tema. Conceituando o instituto e chamando a atenção da relação deste com a culpa concorrente, mostrando a diferença que existe entre ambos. E ainda, chamam a atenção para a falta deste expressamente em lei, como ocorre com a culpa concorrente.

O tema de culpa exclusiva da vítima surgiu a partir de construções da doutrina, jurisprudência e legislação extravagante. E, ainda, observa-se que há o fato da quebra do nexo causal quando falamos em culpa exclusiva, pois o autor é sua própria vítima, não dando causa a nenhuma forma de indenização. (ANDRADE, 2008)

Ainda, quando tem-se um dano que ocorre por culpa exclusiva da vítima, isto é uma causa de exclusão do próprio nexo causal, porque o agente causador do dano é torna-se o meio que possibilita o acidente. (ANDRADE, 2008)

Para exemplificarmos, utilizaremos um caso citado por Sílvio de Salvo Venosa:

“se uma pessoa com a intenção de suicidar se atira debaixo de um veículo de um terceiro em movimento, neste caso o dono do veículo não possui qualquer responsabilidade neste atropelamento, pois seu veículo foi um simples instrumento, afastando assim o nexo causal em relação ao motorista” (VENOSA, 2011).

Porém, em casos onde a culpa não for exclusiva da vítima, como por exemplo casos em que a mesma não pode interferir para que evite o fato porem tem-se a concorrência de culpa, na esfera cível isto representa diminuição da indenização que será paga pelo agente, conforme ilustra o Código Civil em seu art. 945:

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

Novamente reforçando, casos em que caso a culpa seja exclusiva da vítima, não há nem que se falar no nexos causal que relaciona o agente e o dano, pois não gera-se direito a indenização (VENOSA, 2011).

Venosa (2011, p. 249) expõe que a definição de terceiro é “qualquer pessoa que não seja vítima ou o agente que causou o dano e não possua nenhuma ligação com o agente e a vítima”. Ou seja, este terceiro na situação é aquele que é responsável pelo fato danoso que houve entre autor e vítima, e desta forma, age afastando assim a relação de causalidade sobre a conduta do agente e vítima.

Para todo caso, traz-se exemplo prático e real, que foi julgado pela 6ª câmara do tribunal cível do RJ a ap. Cível 776/91, na qual a esposa de um ciclista ingressou com uma ação de indenização contra uma empresa de transporte público na qual um de seus ônibus atropelou e matou o ciclista, com a alegação de que o motorista invadiu a contramão vitimando assim o ciclista. (MORAES, 2011).

No caso acima citado, ficou decidido, por excludente de responsabilidade civil e demonstrado fato exclusivo de terceiro:

24. Em consequência, ficou demonstrado o fato exclusivo de terceiro, que é excludente da responsabilidade civil, tornando descabido o dever reparatório. Sobre o tema já decidiu o STJ, julgando o RESp. 971.845-DF (DJe 01/12/2008).

25. Assim sendo, NEGO SEGUIMENTO ao apelo da autora (artigo 557, caput, do CPC), face sua manifesta improcedência.

Porém, ao final do processo a empresa conseguiu demonstrar que o ciclista sofreu a queda em razão de um buraco que havia na pista, sendo o responsável pela queda do ciclista na frente do ônibus (VENOSA, 2011).

Importante dar ênfase mais uma vez que só exclui a responsabilidade quando há o rompimento do nexos causal entre agente e vítima, ou seja, é

necessário um terceiro destruir a relação causal entre as partes envolvidas (VENOSA, 2011).

Caso ocorra durante a sua conduta que o agente contribua no resultado final, sua responsabilidade não pode ser afastada, como por exemplo: “motorista que desvia de uma fechada e atropela na calçada um pedestre, vemos claramente que em razão de seu próprio ato se originou o acidente” (MORAES, 2011).

A respeito da teoria do risco integral, a Administração obrigar-se-ia a reparar todo e qualquer dano, não admitindo a alegação de qualquer causa excludente da responsabilidade, como por exemplo os citados anteriormente, caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima (VENOSA, 2011).

Porém, por conduzir ao abuso e a iniquidade social, a teoria do risco administrativo não teve boa aceitação no ordenamento jurídico brasileiro, desta forma no campo da responsabilidade civil do Estado, o ordenamento jurídico pátrio tomou para si a regra da responsabilidade objetiva, estando esta no art. 37, §6º, da Carta Magna, c/c art. 927, parágrafo único, do Código Civil de 2002. (ANDRADE, 2008)

Na nova configuração, que possui caráter constitucional, tem-se que: para que haja o dever de indenizar, é imprescindível que o dano causado guarde uma relação direta, de causa e efeito, com a situação de risco criada pela atividade estatal (MORAES, 2011).

Nesta concepção, o importante é a relação de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e o ato realizado pelo preposto ou agente estatal. É necessária a existência de nexos causal, criando uma relação entre o dano a uma ação do poder público, por meio de seus serviços ou agentes. (GAGLIANO, 2015)

Da interpretação literal do constitucional, percebe-se com clareza a obrigatoriedade do liame de causalidade. Caso não fosse desta maneira, não estaria escrita no texto citado a palavra "causarem" (GAGLIANO, 2015).

Desta forma, conclui-se que o nexos de causalidade consiste na relação de causa e efeito entre a ação praticada pelo agente público e o dano causado à vítima. É a tão falada relação entre a conduta e o dano. Entretanto, para restar configurado o nexos causal entre dano e comportamento, é imprescindível que o primeiro exista, como consequência do comportamento (GAGLIANO, 2015).

Noutras palavras, de forma mais didática, para que exista o dever de reparar é necessário que o dano tenha tido origem na conduta do Ente Estatal. Logo, havendo dano ao particular e estando presente o nexo causal haverá responsabilidade, sem espaço para que haja a indagação a respeito da culpa da Administração (MORAES, 2011).

Havendo a existência de dolo ou culpa por parte do agente causador do evento danoso, somente será considerada quando estivermos tratando de direito de regresso do Estado contra ele. Ademias, não se questiona a respeito da licitude ou ilicitude da conduta administrativa. Desta forma, revela-se aqui tal questionamento irrelevante para caracterização da responsabilidade pública (MORAES, 2011).

Logo, a responsabilidade civil do Estado, extracontratual e de natureza objetiva, tem como pressupostos extremamente necessários “um dano produzido por agente público, um prejuízo moral e/ou patrimonial aferível em termos econômicos e um nexo causal entre o dano e o ato lesivo” (GAGLIANO, 2015).

O Poder Público está obrigado a reparar o dano por ele causado a outrem por meio de uma ação lícita ou ilícita de seus agentes. Exige-se que aquele que foi lesionado comprove a ocorrência do prejuízo, o nexo causal entre a conduta e o dano, para que seja indenizado e surja aqui o dever de reparar. Qualquer possibilidade que não se encaixe nisto, não se configura a obrigação da Administração (MORAES, 2011).

Logo, fica na responsabilidade do demandante o ônus da prova do quesito causalidade, segundo o princípio *onus probandi incumbit ei qui dicit, non qui negat* (THEODORO, 2012).

Pode-se ilustrar casos em que o Estado responde por indenização de danos na jurisprudência a seguir, sendo que foi afastada a culpa exclusiva da vítima, vez que a mesma nada tinha a ver com o dano sofrido:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS, ESTÉTICOS E MORAIS - ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO - VIATURA DO ESTADO - RESPONSABILIDADE

CIVIL OBJETIVA - NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADO - DEVER DE INDENIZAR - EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE - CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA AFASTADA - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. A responsabilidade civil do Estado é objetiva e para ser caracterizado o dever de indenizar deve ser demonstrado que o dano efetivamente haja decorrido, direta ou indiretamente, da ação indevida do Agente Público; deve-se provar o liame causal entre o dano e a ação ou omissão do causador do dano. Por se tratar de responsabilidade civil objetiva, somente se o Estado comprovar a presença de causa excludente de responsabilidade, é que será isento do dever de ressarcir o lesado. Ainda que acostado aos autos um único orçamento, se o seu conteúdo guarda consonância com as demais provas dos autos, sua análise como prova é autorizada. Os honorários advocatícios, nos casos em que for parte o Estado, devem ser fixados em consonância como o artigo 20, § 4º, do CPC. (Ap 7045/2008, DRA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 11/06/2008, Publicado no DJE 25/06/2008) (TJ-MT - APL: 00070459720088110000 7045/2008, Relator: DRA. CLARICE CLAUDINO DA SILVA, Data de Julgamento: 11/06/2008, SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/06/2008)

Humberto Theodoro Júnior (p. 121) adverte que "por ser objetiva a responsabilidade civil na espécie, não quer dizer que o autor da ação indenizatória esteja desonerado de toda prova".

CAPÍTULO III – CONDUTAS OMISSIVAS

Nas palavras de Amanda Sieira de Andrade, “o Estado é capaz de causar danos aos seus administrados tanto por uma conduta comissiva tanto por uma conduta omissiva”,

A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva ocorre quando o Estado tinha o dever legal de agir, porém se omitiu, causando dano a alguém. O Estado podia e devia agir, mas deixou de cumprir com sua obrigação tendo como consequência de sua omissão um dano para o administrado. (ANDRADE, 2013)

Não há dúvidas que na hipótese de conduta comissiva, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, conforme o art. 37, §6º da Constituição Federal, porém nos casos de conduta omissiva existe ampla divergência nos campos doutrinários e jurisprudenciais.

Porém, existem controvérsias quanto à interpretação do art. 37, pois, se este artigo inclui a responsabilidade estatal por condutas comissivas, deveria incluir também a responsabilidade estatal pelas condutas omissivas (ANDRADE, 2013).

Já em relação à doutrina, uma parcela tira como base a supremacia constitucional e a interpretação literal, não dependendo se o ato lesivo ocasionado tenha decorrido de uma ação ou omissão do Estado, a responsabilidade será sempre objetiva. (ANDRADE, 2013).

3.1- Condutas Omissivas

Na corrente trazida pelo ilustre doutrinador Sergio Cavalieri Filho, deve-se fazer uma distinção entre omissão genérica e omissão específica. Para se fazer tal distinção faz-se necessário analisar se a inércia administrativa foi a causa direta e imediata do não-impedimento do evento danoso, se positivo, trata-se de omissão específica, e se negativo, trata-se de omissão genérica.

Logo nos casos de omissão genérica não se fala em dever de indenizar, sendo este dever apenas nos casos de omissão específica, pois nesta última o Estado podia e devia agir (CAVALIERI, 2015).

Em relação à corrente doutrinária seguida por Cavalieri, importante a influência jurisprudencial para sustentar os seus entendimentos, vez que o mesmo sustenta que deve-se analisar o caso concreto com o fito que se verifique a origem, a natureza que deu origem à Responsabilidade Civil neste determinado caso, vez que pode ser interpretado de forma ampla. (ANDRADE, 2013)

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu na Apelação Cível, número: 70033566373, julgado no dia 26/05/2010, o seguinte:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. ART. 37, § 6º DA CF. PERDA DA VISÃO DO OLHO DIREITO. ACIDENTE EM PRESÍDIO. DANOS MORAIS. RECONHECIMENTO. VALOR DA INDENIZAÇÃO. DIMINUIÇÃO. Conforme vem entendendo esta Corte e o STF, quando há uma omissão específica do Estado, ou seja, quando a falta de agir do ente público é causa direta e imediata de um dano, há responsabilidade objetiva, baseada na Teoria do Risco Administrativo e no art. 37, § 6º da CF. No caso concreto, restou devidamente demonstrado o nexó causal entre o dano, perda da visão decorrente da queda de detento enquanto executava suas tarefas na cozinha do Presídio, e a omissão do Estado, notadamente no dever de preservar a incolumidade física dos detentos, de modo que deve ser confirmada a sentença que reconheceu a responsabilidade civil do ente público. Valor da indenização, contudo, diminuído. Sucumbência recíproca não reconhecida.

Ainda, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na apelação cível número 1.0707.02.052575-4/001, julgada em 06/04/2010, também alude:

EMENTA: CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. MENOR MORTO EM FESTA PROMOVIDA PELO MUNICÍPIO DE VARGINHA. RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OMISSÃO ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR. PROCEDÊNCIA. DANO MORAL.- O Município que organiza evento destinado ao público, mas não adota conduta alguma no sentido de policiar e revistar as pessoas que a ele irão comparecer, responde civilmente pela morte de menor causada por terceiro que portava arma branca.

O Supremo Tribunal Federal, julgou o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento número 718202, no dia 28/04/2009:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282 DO STF. INTEGRIDADE FÍSICA DO PRESO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. AGRAVO IMPROVIDO. I - Inadmissível o recurso extraordinário se a questão constitucional suscitada não tiver sido apreciada no acórdão recorrido. Súmula 282 do STF. II - É que o Tribunal possui o entendimento de que o Estado se responsabiliza pela integridade física do preso, devendo reparar eventuais danos ainda que demonstrada a ausência de culpa dos agentes públicos. No caso, malgrado se trate de ato omissivo, que torna subjetiva a

responsabilização, caracterizada está a falta do serviço, com culpa genérica do serviço público. Precedentes. III - Agravo regimental improvido.

3.1.2- Omissão genérica e específica

Omissão genérica é a que não decorreu de inação do Estado, diretamente. O Estado se encontra na condição de garantidor e, por omissão, cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tenha o dever de agir para impedi-lo. Pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso.

Citemos exemplos: morte de detento em rebelião em presídio; suicídio cometido por paciente internado em hospital público, tendo o médico responsável ciência da intenção suicida do paciente e nada feito para evitar; paciente que dá entrada na emergência de hospital público, onde fica internada, não sendo realizados os exames determinados pelo médico, vindo a falecer no dia seguinte; acidente com aluno nas dependências de escola pública. (CAVALIERI, 2015).

Sérgio Cavalieri ainda distingue Omissão Genérica e Omissão Específica. Esclarecendo, escorando-se em monografia de Guilherme Couto de Castro, "não ser correto dizer, sempre, que toda hipótese de dano proveniente de omissão estatal será encarada, inevitavelmente, pelo ângulo subjetivo. Assim o será quando se tratar de omissão genérica. Não quando houver omissão específica, pois aí há dever individualizado de agir".

Na Omissão Genérica não há o fato juridicamente relevante, qual seja, um comportamento inferior ao padrão legal exigível na situação em apreço. O Estado não atuou dada a impossibilidade ou a intransponível dificuldade de fazê-lo (que depende do cotejamento dos recursos disponíveis em face das outras necessidades estatais) e ainda a imprevisibilidade do acontecimento (CAVALIERI, 2015).

Entende o Superior Tribunal de Justiça que a Administração pode responder de forma subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la. Em suma, a responsabilidade civil do Estado por omissão pode surgir a partir da prova da deficiência do serviço em geral (mau funcionamento, retardamento do serviço ou mesmo a inexistência) e não da conduta culposa de algum agente público específico, tratando-se de omissão genérica.

Em contrapartida, a omissão genérica tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado, caso em que deve prevalecer o princípio da responsabilidade subjetiva (CAVALIERI, 2015).

Posto isto, na omissão específica, há uma presunção de que houve uma omissão culposa do Estado, assim, a pessoa que sofreu o dano não precisa comprovar a culpa da Administração, isto, pois, esta responsabilidade é do tipo objetiva. Como por exemplo, um preso que sofre lesão dentro da penitenciária, devido a uma briga com o companheiro de cela.

A causa do dano não foi a atuação de um agente público, e sim uma omissão do Estado, que neste caso, não atuou diligentemente a fim de impedir a lesão sofrida pela pessoa que estava sob sua custódia. Sendo assim, desnecessária a comprovação de culpa quando se trata de omissão específica (CAVALIERI, 2015).

Já na omissão genérica, que faz insurgir a responsabilidade subjetiva do Estado, caberá ao particular provar que a atuação normal e regular do Poder Público teria sido suficiente para evitar o dano por ele sofrido. É o caso de acidente de carro devido a buracos na rodovia. Compete ao particular demonstrar que sem aqueles buracos, devido à omissão da Administração Pública, o acidente não teria ocorrido, além de comprovar o dano e o nexo causal (CAVALIERI, 2015).

3.2- O Estado omissivo e reflexivo

A denominada teoria do risco integral, ao contrário das demais, não se preocupa com elementos pessoais, sequer de nexo causal, ainda que se trate de atos praticados por agentes no exercício regular de suas funções. Neste caso a responsabilidade está presente mesmo que seja a vítima quem deu exclusivamente ensejo à situação (MEIRELLES, 2006).

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2006, p. 586):

A teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Para essa fórmula radical, a Administração ficaria

obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima.

Ainda, o doutrinador Sérgio Cavalieri Filho reconhece que o dever de indenizar até nos casos onde não há nexos causal. De acordo com essa teoria existe o dever de indenizar apenas em face do dano, mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior.

O artigo 246 do Código Civil também trata de risco integral quanto às obrigações de coisa incerta, ainda que antes da escolha a perda ou deterioração da coisa se dê por força maior ou caso fortuito.

No que diz respeito à responsabilidade civil por dano ambiental, o entendimento do Supremo Tribunal de Justiça é o seguinte:

“a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar”.

A jurisprudência apoia a objetividade da responsabilidade do Estado, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça:

“a responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que permite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) dano; b) da ação administrativa; e desde que haja nexo causal entre o dano e a ação administrativa. A consideração no sentido de licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa é isto: sofrendo o particular o prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais”. (RE 116.685 – rel. Min. Carlos Velloso – RDA 190/195. Cf., ainda, STF 1ª Turma – RE 109615/RJ – Rel. Min. Celso de Mello- DJU 02.08.1996).

3.3- Posicionamentos do Supremo Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça, no que tange divergências, os acórdãos se diferenciam quanto à natureza da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos. Desta forma, tem-se a análise crítica acerca de julgados, sendo que, uns se fizeram adotando a teoria subjetiva e outros aderindo à teoria objetiva. (MORAIS,

2010)

Tomando como o exemplo da teoria subjetiva, temos o (STJ) (REsp 738.833/RJ) (BRASIL, 2006) de relatoria do Ministro Luiz Fux, onde a parte autora busca a responsabilização do Estado do Rio Janeiro, por danos materiais e morais, decorrente do falecimento de funcionário de hospital público ocasionado por ausência de segurança. (MORAIS, 2010)

Desta forma, conclui o Ministro relator com a indicação de que, neste caso há responsabilidade subjetiva estatal, mais especificamente, “por omissão do Poder Público” na prestação de segurança à sociedade, dependendo de comprovação da inércia do Estado na prestação do serviço público. (STJ)

Assim, tratando-se de atos omissivos, embora a doutrina esteja dividida entre as correntes dos adeptos da teoria objetiva e aqueles que adotam a teoria subjetiva, vai prevalecer “na jurisprudência a teoria subjetiva do ato omissivo, de modo a só ser possível indenização quando houver culpa do preposto”. (MORAIS,2010)

No âmbito dos danos ambientais causados por omissão do Estado, o Superior Tribunal Justiça tem-se manifestado no sentido de adotar a teoria objetiva. Neste mesmo sentido está o (STJ) (REsp 604.725/PR) (BRASIL, 2005) tendo como relator Ministro Castro Meira, onde se busca pela polo passivo a responsabilização do Estado do Paraná por danos causados ao meio ambiente por “ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal”.

No acórdão, ficou consignado que o Estado tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Neste caso, “o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como até a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra”. (STJ)

3.4- O estado de calamidade

O Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos

para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências.(RODRIGUES; VALÉRIO)

O Decreto nº 7.257/2010, Art. 2º, IV (BRASIL, 2010) conceitua calamidade pública como sendo:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;[...]

O reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Poder Executivo Federal só se dá mediante requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município afetado pelo desastre.(MORAIS, 2011)

O requerimento previsto no parágrafo supracitado deverá ser realizado diretamente ao Ministério da Integração Nacional e precisa conter certas informações, como por exemplo:

Tipo do desastre; data e local; descrição da área afetada, das causas e dos efeitos do desastre; estimativas de danos humanos, materiais, ambientais e serviços essenciais prejudicados; declaração das medidas e ações em curso, capacidade de atuação e recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros empregados pelo respectivo ente federado para o restabelecimento da normalidade; e outras informações disponíveis acerca do desastre e seus efeitos (MORAIS, 2011).

A calamidade pública pode ser decretada quando existir danos provenientes de fenômenos naturais, danos à saúde e aos serviços públicos em sua totalidade. Deve-se ficar demonstrado o impacto do desastre para a coletividade, não podendo ser apenas impacto individual, e as necessidades relacionadas com recursos humanos, materiais, institucionais e financeiros (CAVALIERI,2015).

Nesse estado, os governantes podem contratar serviços, obras ou pessoas sem o processo de licitação, desde que vinculados ao combate à calamidade pública, consoante art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93, podem também receber recursos federais ou estaduais mesmo que estejam em débito com a União ou o Estado (MORAIS, 2003).

Um dos maiores motivos para a decretação da calamidade pública no nosso país é o caso das chuvas. Não se pode negar que elas trazem auxílio nas plantações e na diminuição da fome e da pobreza, mas por outro lado, em outras regiões, elas ocasionam desastres, deixando as pessoas desabrigadas e com perda total de seus bens. (RODRIGUES; VALÉRIO).

O problema abrange vários fatores, um deles é o aspecto cultural da própria população, porém um outro aspecto muito mais relevante é a questão da falta de políticas públicas específicas para prevenir estas calamidades, acarretando a omissão Estatal por se afastar da inexorável proteção do interesse público, tendo em vista a imperiosidade de diagnosticar o problema, implantar soluções e assegurar os direitos das partes lesionadas. (MORAES, 2011).

Portanto, se esses aspectos fossem vencidos e a legislação fosse cumprida, a maioria das tragédias ocasionadas pelas chuvas seria evitada, principalmente a efetivação das medidas que proíbem a ocupação irregular das encostas. (RODRIGUES; VALÉRIO)

A legislação brasileira possui diversas leis relacionadas ao tema. O artigo 182, da Constituição Federal de 1988, estabelece a política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (MORAES, 2003).

As leis citadas acima visam à ordenação do crescimento das cidades, como também a garantia do direito a cidades sustentáveis como o direito à moradia, ao saneamento ambiental, ao trabalho, ao lazer, aos serviços urbanos, transportes e uma justa distribuição nos processos de urbanização. Só que, infelizmente, na realidade isso não ocorre. (RODRIGUES; VALÉRIO)

O que vemos são construções de casas e propriedades em encostas, áreas de risco, de preservação ambiental, terrenos íngremes, propriedades estas em que incide a cobrança de IPTU, ficando demonstrada a concordância dos órgãos públicos com estas edificações. (STOCO, 2007)

As legislações existem para serem concretizadas, tanto aquelas relacionadas à responsabilidade do Estado que não permitem as construções em áreas de risco, quanto aquelas que existem para frear a omissão do Estado e sua

responsabilização na prestação de serviços de forma correta, permitindo ao lesado acionar os órgãos do Poder Judiciário para validar seus direitos. (STOCO, 2007)

Mello diz que então, é importante uma mudança de postura da população e dos governantes para alterações concretas relacionadas às enchentes e suas consequências, pois o objetivo é que esses problemas sejam coibidos, evitando devastar cidades, patrimônios históricos, vidas ou sonhos de uma vida inteira em apenas alguns minutos.

Na maioria dos casos de enchentes, não haveria o dano, ou suas consequências seriam muito menores, acaso os eventos da natureza não fossem conjugados a omissões dos entes públicos, que tinham o dever de agir e poderiam ter evitado os referidos prejuízos (MELLO, 2003).

Em regra, os fatos da natureza seriam excludentes de responsabilidade, mas mesmo que ocorra motivo de força maior, haverá responsabilidade do Poder Público se ficar caracterizado a omissão deste na realização de um dever legal (MELLO, 2003).

Com isso, como já explanado em todo o trabalho, existem duas correntes doutrinárias que tece a respeito desse assunto. Uma, estabelece que o Estado é objetivamente responsável sem sequer apurar a culpa; outra, acredita ser necessário apurar a culpa do Estado para que o mesmo seja responsabilizado por algum desses eventos danosos (MELLO, 2003).

Diversas são as críticas entre as correntes existentes e diversas são as defesas de cada uma delas. Porém, até hoje não se tem uma jurisprudência consolidada sobre tal assunto, ficando a cargo do Poder Judiciário decidir caso a caso (STOCO, 2007).

3.5- Dever legal de agir

Tendo como norte a linha tênue da responsabilidade objetiva do Estado, tem-se a observância do “dever específico de agir”, o qual demanda praticamente o mesmo arrazoado de produções probatórias que aquela na qual se imputa a culpa, caso seja adotada a corrente subjetiva. (DI PIETRO, 2016)

Observando-se esta problemática, José dos Santos Carvalho Filho chega

à conclusão de que há uma ínfima necessidade de se existir um dever legal de agir expresso para que se faça o nexo de causalidade entre omissão e dano. (MELO, 2016)

Desta forma, assevera Carvalho F.:

A consequência, dessa maneira, reside em que a responsabilidade civil do Estado, no caso de conduta omissiva, só se desenhará quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa. A culpa origina-se, na espécie, do descumprimento do dever legal, atribuído ao Poder Público, de impedir a consumação do dano. Resulta, por conseguinte, que, nas omissões estatais, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade, como ocorre nas condutas comissivas.

Celso Antônio Bandeira de Mello, contrapõe a ideia de Carvalho ao elucidar que trazer o Estado para esta modalidade de responsabilidade o transformaria em uma espécie de Segurador Universal, ou seja, converteria desta forma o Estado em um ente que possui para si toda e qualquer responsabilidade de indenizar, o que de forma alguma seria uma estratégia viável.

Assim, afirma Mello em sua obra Curso de Direito Administrativo:

Ademais, solução diversa conduziria a absurdos. É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiros, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre arguir que o “serviço não funcionou”. A admitir-se responsabilidade objetiva nestas hipóteses, o Estado estaria erigido em segurador universal! Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto se agentes policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evita-lo, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo da água. Nestas situações, sim, terá? Havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou da culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública.

Desta forma, conclui-se que o entendimento doutrinário e jurisprudencial é bastante diverso acerca desta característica de dever de indenizar, porém não é bem querido pela maioria das mesmas que haja uma omissão estatal plena em casos em que a administração pública deixa, de forma nada atenciosa, de cumprir com seu papel de agir para o bem comum de seus administrados. (MELO, 2016)

CONCLUSÃO

A situação atual da sociedade como um todo trouxe consigo o grande e frequente questionamento: De quem é a culpa? Diante das inúmeras dificuldades que assolam a população, principalmente quando se trata de questões que envolvem a má-prestação de serviços que são de competência estatal, é inegável que o cenário caótico do serviço público brasileiro se encontra em um declínio constante.

Podemos citar como exemplo os casos mais recorrentes, sendo eles a saúde pública, a educação e principalmente a infraestrutura que a sistemática estatal proporciona à sociedade. Desta forma, abranger o posicionamento que as políticas públicas assumem com ou sem a prestação de serviços, é um dos principais temas abordados nesta pesquisa.

É cediço que muitas vezes as políticas públicas são facilmente confundidas com atos administrativos de competência discricionária, e deste modo, deixam de relacionar o judiciário e suas possíveis intervenções, sendo que estes comungam entre si. Da mesma forma com que o Estado é colocado como devedor e a administração como credor, a implementação de políticas públicas eficientes está intimamente ligada aos direitos fundamentais.

Finalmente, cumpre ressaltar que as questões aqui abordadas tiveram como finalidade atingir novos moldes de pensamento e posicionamento frente aos percalços pelos quais nossa sociedade atual está passando, apresentando uma nova ótica a respeito da administração pública, seus órgãos e servidores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Resumo de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Método, 2009.

ANDRADE, Amanda Sieira. **Responsabilidade Civil do Estado por conduta omissiva**. 2013. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,responsabilidade-civil-do-estado-por-conduta-omissiva,42265.html>>. Acesso em 10/06/2018.

ANDRADE, Sílvia Batista. **A responsabilidade civil do Estado**. 2008. Disponível em <<http://migalhas.com.br/dePeso/16,MI55881,11049A%20responsabilidade%20civil%20do%20Estado>>. Acesso em 22/05/2018.

BRASIL. **Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm, consultado em 26 de abril de 2018.

_____. **DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>, consultado em 26 de abril de 2018.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CAVALIERI F, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**, vol.2, 12ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**, vol.7. 17ªed. São Paulo: Saraiva, 2003

DUEZ, Paul. **La responsabilité de la puissance publique**. 1ª ed. Paris: Dalloz, 1948.
GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, vol. 4, 7ªed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HEYWOOD, Andrew. **Ideologias Políticas: do liberalismo ao fascismo**, vol. I, 1ª ed. São Paulo: Ática, 2010.

MELO, Marcelo Victor Amorim Gomes. **Necessidade de comprovação de "omissões específicas" como requisito para fins de responsabilização civil do Estado por condutas omissivas que causem danos a terceiros.** 2016. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,necessidade-de-comprovacao-de-omissoes-especificas-como-requisito-para-fins-de-responsabilizacao-civil-do-esta,55802.html#_ftnref7>. Acesso em 12/06/2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 41ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**, vol. 3, 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RODRIGUES, C. J. A.; VALÉRIO, E. C. **Causas excludentes de responsabilidade civil.** 2017. Disponível em <<https://cjar.jusbrasil.com.br/artigos/455835645/causas-excludentes-de-responsabilidade-civil>>. Acesso em 13/05/2018.

SALOMÃO, Luis Felipe. **Direito Privado Teoria e Prática.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SAMPAIO, Rogério Marrone de Castro. **Direito Civil: responsabilidade civil.** São Paulo: Atlas, 2000.

STOCO, Rui. **Responsabilidade Civil e sua Interpretação Jurisprudencial: Doutrina e Jurisprudência.** 4ª ed. São Paulo: RT, 2007.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**, vol. IV, 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____, Silvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**, vol.4. 3ªed. São Paulo: Atlas, 2003.

