

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASO DE OMISSÃO

Nathália Christina Caputo Gomes¹

RESUMO

A presente pesquisa pretende observar e descrever a responsabilidade civil do Estado através da conduta de seus agentes no âmbito do Poder Público, primordialmente, em circunstâncias nas quais o dano causado à terceiro decorre de omissão. Parte-se do pressuposto, com fulcro na Constituição Federal, de que, em regra, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, considerando que, por ser mais poderoso (forte), o Estado teria de arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades. Sendo assim, quando se trata de um “agir” estatal, incontestemente está a dispensa de comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) para pleitear ressarcimento da Administração Pública. O que se pergunta neste trabalho é qual teoria aplicável quando a conduta estatal decorre de uma omissão, ou seja, quando seu silêncio (“não fazer”) provocar dano a terceiros. Assim, pretende-se, através de pesquisa bibliográfica e descritiva, sistematizar a doutrina vigente com a análise jurisprudencial, a fim de demonstrar teses defensoras da aplicabilidade, nesses casos, da responsabilidade objetiva, bem como daquelas que defendem que seria mais adequada a responsabilidade subjetiva.

¹ Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior, cursando pós graduação em Direito Público.

PALAVRAS-CHAVE: RESPONSABILIDADE. ESTADO. OMISSÃO. TEORIA OBJETIVISTA. TEORIA SUBJETIVISTA.

INTRODUÇÃO

Primeiramente, cumpre ressaltar que Responsabilidade Civil é uma obrigação jurídica com a finalidade de recompor um dano que decorre da violação de um dever jurídico originário.

Quanto ao ônus do Estado de ressarcir o lesado devido ao prejuízo causado, durante anos vigorou sua irresponsabilidade, só passando a ser responsabilizado por seus atos com o surgimento do Estado de Direito.

Atualmente, vigora, em regra, a responsabilidade civil objetiva do Estado. Entretanto, no que tange à obrigação de reparar danos decorrentes de atos omissivos, não há um entendimento consolidado.

Portanto, o intuito do presente trabalho é prover uma contribuição ao estudo sobre a responsabilidade civil estatal em caso de condutas omissivas, passando-se a uma análise dos posicionamentos existentes acerca de tal tema, na medida em que o assunto não está firmado.

Desse modo, debruçando-se sobre a doutrina e a jurisprudência, busca-se constatar qual a melhor modalidade de responsabilidade em caso de conduta omissiva do ente estatal, através de uma detalhada análise das características de cada uma delas.

Para atingir os resultados e objetivos pretendidos será adotada uma metodologia de busca bibliográfica, teórica doutrinária nos livros sobre Responsabilidade Civil, será feita também uma busca jurisprudencial sobre os posicionamentos jurídicos de casos práticos sobre o assunto.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL E SUAS ESPÉCIES

1.1 Conceito

O vocábulo “responsabilidade” originou-se do latim “*respondere*”, ganhando o significado assumir a obrigação que se firmou ou ato que cometeu, conforme se verifica nos ensinamentos de Pablo Stolze Gagliano (2011, p. 46):

A palavra “responsabilidade” tem sua origem no verbo latino *respondere*, significando a obrigação que alguém tem de assumir com as consequências jurídicas de sua atividade, contendo, ainda, a raiz latina de *spondeo*, fórmula através da qual se vinculava, no Direito Romano, o devedor nos contratos verbais.

A responsabilidade civil nasce da inobservância de um dever jurídico. Sendo assim, em regra, são elementos da responsabilidade civil: dano, nexo causal e culpa, sendo esta última dispensada em caso de responsabilidade civil objetiva.

A ação humana poderá ser positiva ou negativa, não sendo requisito indispensável a ilicitude da conduta.

Porém, quando se trata de ato ilícito, tal conceito ainda mostra-se complexo, sendo que tal expressão tem uma intrínseca relação com a noção de “culpa”. Esse é o posicionamento defendido por Sergio Cavalieri Filho (2012, p. 9), que afirma “Com efeito, se a culpa é elemento integrante do ato ilícito, então onde não houver culpa também não haverá ilícito”.

Seguindo esse raciocínio, vale destacar o artigo 187 do Código Civil - 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”.

Além disso, imprescindível ressaltar a relação do ato ilícito com o princípio boa fé do indivíduo e, para tanto, necessário faz-se breves comentários acerca deste princípio. A boa fé circunda todo o sistema jurídico e sua violação acarreta a responsabilidade civil em favor do lesado. Pode ser classificada como boa fé objetiva e subjetiva. Nos dizeres de Nicolau, 2011 (apud NERY, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade, 2003) “A boa fé objetiva impõe ao contratante um padrão de conduta, de modo que deve agir como um ser humano reto, vale dizer, com probidade, honestidade e lealdade”.

Passando-se a análise do elemento indispensável da responsabilidade civil, o dano, tem-se que é uma lesão a um interesse jurídico tutelado, podendo ser patrimonial ou não. Coadunando com esse raciocínio, vale destacar o disposto por Arnaldo Rizzardo (2008, p. 13):

Envolve um comportamento contrário ao jurídico. A nota da antijuridicidade o caracteriza, de modo geral. Mas não emana, necessariamente, de um desrespeito a lei ou de uma conduta antijurídica. Possível que nenhuma infração se consuma, e nasça o dever de reparação. Isso porque simplesmente apareceu um dano, a que a lei obriga o ressarcimento.

Nota-se, então, que para configuração da responsabilidade é necessária lesão a um direito, conforme prevê o artigo 186 do Código Civil (BRASIL, 2002), podendo ser passível de indenização por dano moral, material, estético ou de outra categoria.

Para a reparação é imprescindível que haja certeza da lesão, violação a um interesse patrimonial ou extrapatrimonial de uma pessoa física ou jurídica, bem como subsistência do dano.

Fazendo uma breve análise sobre nexos causal, que deve haver entre a conduta e o dano sofrido pela vítima, será estudado de acordo com três teorias: teoria da equivalência das condições, na qual todos os fatores que causam resultado

se igualam; Teoria da Causalidade Adequada, em que, para ser causa, o antecedente deverá ser necessário e adequado e, a terceira e última teoria da causalidade direta ou imediata, que defende que para o antecedente fático ser relevante, o dano tem que ser consequência sua direta e imediata.

Segundo o posicionamento majoritário, a teoria a ser aplicada seria da Causalidade Adequada, conforme se verifica nos dizeres de Flávio Tartuce (2008, p. 184):

Segundo o entendimento majoritário, o CC/02 adotou a teoria da causalidade adequada, conforme a doutrina de Carlos Roberto Gonçalves, que somente considera como causadora do dano as condições por si aptas a produzi-lo. Ocorrendo certo dano, temos de concluir que o fato que o originou era capaz de lhe dar causa. se ocorreu o dano por causa de uma circunstância acidental, diz-se que a causa não era adequada.

É necessário salientar, ainda, que a responsabilidade civil pode ser de diversas espécies, cabendo destacar os ensinamentos do jurista supracitado, Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 15):

[...] a responsabilidade tem por elemento nuclear uma conduta voluntária violadora de um dever jurídico, torna-se, então, possível dividi-la em diferentes espécies, dependendo de onde provém esse dever e qual o elemento subjetivo dessa conduta.

1.2 Da Responsabilidade Contratual e Extracontratual

Tal classificação leva em consideração a qualidade da violação, ou seja, será denominada responsabilidade contratual quando preexistir um vínculo obrigacional, sendo o dever de reparar o dano consequência de inadimplemento. Entretanto, se a violação ao direito de outrem surgir com ausência de qualquer relação jurídica

anteriormente ao ato danoso, tem-se a responsabilidade extracontratual. Nos dizeres de Pablo Stolze Gagliano (2011, p. 62):

Assim, se o prejuízo decorre diretamente da violação de um mandamento legal, por força da atuação ilícita do agente infrator (caso do sujeito que bate em um carro), estamos diante da responsabilidade extracontratual [...]. Por outro lado, se, entre as partes envolvidas, já existia norma jurídica contratual que as vinculava, e o dano decorre justamente do descumprimento de obrigação fixada neste contrato, estaremos diante de uma situação de responsabilidade contratual.

Parte da doutrina, defensores da teoria unitária, critica tal divisão, uma vez que entende não ter importância, na medida em que os efeitos são os mesmos.

Sílvio Rodrigues (2008, p. 10) defende que a teoria dualista, alegando que “sob alguns ângulos práticos ela se justifica amplamente”. Já Sérgio Cavalieri Filho (2012, p. 17), entende que o Código do Consumidor acabou com a distinção entre responsabilidade contratual e extracontratual quanto à responsabilidade de fornecedor de produtos e serviços.

1.3 Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo

Prevê o Código de Defesa do Consumidor – Lei 8078/90 – (BRASIL, 1990) duas espécies de responsabilidade por danos causados ao consumidor, quais sejam, responsabilidade pelo fato do produto e do serviço e responsabilidade pelo vício do produto e do serviço.

Nota-se que em ambas as responsabilidades são causadas por problema no produto e/ou serviço, sendo a origem delas comum.

Ademais, cumpre ressaltar que os empresários respondem objetivamente pelos danos causados pelos produtos colocados no mercado.

Assim, observa-se que a responsabilidade civil nas relações de consumo é objetiva, porém, tal responsabilização não é absoluta, havendo casos de sua exclusão em razão da falta de nexo de causalidade.

1.4 Da Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva

Conforme a teoria clássica, a culpa é o principal pressuposto da responsabilidade civil subjetiva, conforme se observa no artigo 186 do Código Civil (BRASIL, 2002), “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”.

Sendo assim, consagra-se a responsabilidade civil subjetiva através de três elementos: dano, culpa e nexo de causalidade, decorrente, então, de dano causado por culpa ou dolo. Fala-se em culpa quando o agente atua com negligência, imperícia ou imprudência. Nos dizeres do jurista Pablo Stolze (2011, p. 59) “A noção básica da responsabilidade civil, dentro da doutrina subjetiva, é o princípio segundo o qual cada um responde pela própria culpa – *unuscuique sua culpa nocet.*”.

Quando se fala em imprudência, entende-se ser aquele comportamento que o agente encara o perigo sem necessidade. Já imperícia caracteriza-se pela inaptidão para realizar uma atividade técnica ou científica. Enquanto a negligência é ausência de observância de um dever de cuidado.

Para haver culpa, alguns elementos são indispensáveis, tais como voluntariedade do comportamento do agente, previsibilidade do prejuízo que viria a ser causado e violação de um dever de cuidado.

Conclui-se que, a culpa é elemento essencial para caracterizar a responsabilidade subjetiva, mas atualmente há também a presença da

responsabilidade civil objetiva, que será vista adiante, na qual o elemento culpa é dispensado. Nos dizeres de Pablo Stolze Gagliano (2011, p. 76):

A culpa, portanto, não é um elemento essencial, mas sim accidental, pelo que reiteramos nosso entendimento de que os elementos básicos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil são apenas três: a conduta humana (positiva ou negativa), o dano ou prejuízo, e o nexo de causalidade.

Desse modo, tratando-se de responsabilidade civil objetiva, é importante ressaltar que o próprio Código Civil reconheceu sua possibilidade através do artigo 927 – Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único: Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Na responsabilidade objetiva, o nexo de causalidade ganha mais importância, tendo em vista que sua interrupção é o único meio de excluir o dever de indenizar.

Portanto, o que diferencia a responsabilidade civil objetiva da subjetiva não é a intenção do agente em si, mas sim a necessidade de análise da mesma.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1 A evolução da Responsabilidade Civil no direito brasileiro

Direito refere-se à ideia de resolução de conflito de interesses, objetivando alcançar justiça e segurança, assim, conseqüentemente, surgiu a noção de responsabilidade civil. Nessa mesma linha de entendimento, aduziu Gustavo Tepedino (2008, p. 174) que “a ideia de responsabilidade civil relacionava-se,

tradicionalmente, com o princípio elementar de que o dano injusto, ou seja, o dano causado pelo descumprimento de dever jurídico, deve ser reparado”.

Nas sociedades primitivas, a regra de Talião (dente por dente, olho por olho) pregava a pena corporal. Entretanto, com o decorrer dos anos, houve o afastamento da responsabilidade civil da criminal, fazendo a primeira se restringir à responsabilidade patrimonial.

No que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, o Código Civil (BRASIL, 2002) definiu a responsabilidade civil subjetiva como regra geral no sistema privado para reparar danos causados por atos culposos. Porém, no decorrer dos anos, a responsabilidade civil subjetiva mostrou-se insuficiente para abranger todos os danos que deveriam ser ressarcidos.

Em uma breve análise da Constituição Federal de 1988, observa-se a preocupação do legislador constituinte em determinar algumas situações de responsabilidade civil objetiva. Desse modo, evidente está o modelo dualista, na medida em que coexistem no sistema jurídico brasileiro situações em que a responsabilidade civil é subjetiva e casos em que é aplicado ao ressarcimento de danos a responsabilidade objetiva.

2.2 A consolidação da Responsabilidade Civil Objetiva

Antes da Idade Contemporânea não havia responsabilização do Estado por suas condutas, pois pregava-se a teoria do direito divino. Na época do despotismo e absolutismo, os soberanos não deviam explicação alguma acerca do seu agir, pois eles se classificavam como pessoas acima da lei.

Entretanto, com a Revolução Francesa começou-se a constatar as primeiras resistências a tal ausência de submissão dos monarcas e déspotas a qualquer

controle ou norma. Com o tempo, o Estado passou por algumas fases até pudesse ser responsabilizado por seus atos.

Assim, posteriormente, surgiu a responsabilidade civil objetiva, cominando ao Estado ressarcir os danos por ele ocasionados, independente da comprovação de culpa, ressalvado o caso de a culpa ter sido da própria vítima. No ordenamento jurídico brasileiro, a tese da responsabilidade civil objetiva foi difundida em diversas áreas, dentre elas, merece destaque os acidentes de trabalho, relações de consumo, transporte aéreo, acidentes nucleares, bem como nas atividades do Estado.

2.3 Conduta comissiva estatal e evolução das técnicas de reparação de danos

Conforme já mencionado, devido à soberania do Estado, esse não respondia pelos danos que causassem a terceiros. Desse modo, caso um funcionário público viesse a praticar algum ato danoso, no exercício de suas funções, o Estado não seria responsabilizado, mas tão somente o próprio agente.

Posteriormente, tornou-se necessário distinguir quais seriam os atos de império e quais seriam atos de gestão do ente estatal, sendo que apenas os últimos poderiam acarretar responsabilidade do Estado. Desse modo, os atos de gestão, também denominados atos de direito privado, caracterizavam-se por serem aqueles executados pela Administração em patamar de isonomia com os particulares. Enquanto que os atos de império, conhecidos como atos de direito público, o Estado utilizava de suas prerrogativas, através de sua supremacia frente ao particular, podendo o próprio ente estatal revogar seus atos. No dizeres do jurista Gustavo Tepedino (2008, pp. 185-186):

No intuito de temperar a doutrina da irresponsabilidade, alvitrou-se que a administração pública só não estaria adstrita a reparar danos a que desse causa quando agisse no desenvolvimento de atividades próprias do Estado, no exercício de sua soberania e poder de império. Quando, ao revés, desempenhasse atividades de gestão do patrimônio e serviços públicos, o Estado deveria ser equiparado aos cidadãos comuns, atraindo a teoria subjetiva do direito civil em matéria de responsabilidade.

Posteriormente, chegou-se a responsabilidade objetiva tão conhecida atualmente, fundamentando-se na teoria do risco integral, no qual não admite exclusão da responsabilização do erário, bem como na teoria do risco administrativo, em que se permitem exclusões da responsabilidade estatal.

Na Constituição de 1988 tornou-se evidente a consolidação da responsabilidade civil objetiva do Poder Público quando em decorrência de condutas comissivas que causem danos a terceiros. É o que se verifica no Art. 37, §6º - Constituição Federal de 1988: 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.

As condutas estatais poderão ser positivas ou negativas. Analisando mais detidamente a conduta comissiva, essa ocorre quando agentes públicos agem, efetuando deveres reservados ao Poder Público. Conforme Hely Lopes Meirelles (2003, p. 431), “funcionários públicos são os servidores legalmente investidos nos cargos públicos da Administração Direta, e sujeitos às normas do Estatuto da entidade estatal a que pertencem”.

Desse modo, nota-se que em regra, o Estado responde por condutas praticadas pelos agentes públicos no exercício de suas funções. Entretanto, caso fique comprovada a culpa do funcionário público, poderá o Poder Público ingressar com uma ação de regresso contra a pessoa física causadora do dano.

Não obstante o Estado responder por atos praticados por seus agentes, tal responsabilidade não é absoluta, uma vez que prioriza-se pela aplicação da teoria do risco administrativo, que dispõe acerca da necessidade de analisar o comportamento da vítima na situação que lhe provocou o dano.

Vale ressaltar, ainda, que, praticada a lesão ao patrimônio da vítima, o ressarcimento é devido. Nos dizeres de Carlos Alberto Bittar (1994, pp. 15-16):

Havendo dano, produzido injustamente na esfera alheia, surge a necessidade de reparação, como imposição natural da vida em sociedade e, exatamente, para sua própria existência e o desenvolvimento normal das potencialidades de cada ente personalizado. É que investidas ilícitas ou antijurídicas no circuito de bens ou de valores alheios perturbam o fluxo tranqüilo das relações sociais, exigindo, em contraponto, as reações que o Direito engendra e formula para a restauração do equilíbrio rompido.

Tal indenização poderá ser pleiteada através de dois meios: administrativo ou judicial. Além disso, quando se dispõe que a conduta estatal apta a lesionar direitos alheios é passível de indenização, a expressão “indenização” seria o valor pecuniário necessário para reparar o dano.

O requerimento da indenização poderá ser revestido, tradicionalmente, de danos morais e patrimoniais. Quando se fala em dano material, refere-se a lesão de bens e/ou direitos economicamente apreciáveis de seu titular, já danos morais tem vinculação à violação à personalidade da pessoa humana. Conforme leciona Orlando Gomes (1994, p.51):

Reposição natural quando o bem é restituído ao estado em que se encontrava antes do fato danoso. Constitui a mais adequada forma de reparação, mas nem sempre é possível, e muito pelo contrário. Substitui-se por uma prestação pecuniária, de caráter compensatório. Se o autor do dano não pode restabelecer o estado efetivo da coisa que danificou, paga a quantia correspondente a seu valor. É rara a possibilidade da reposição natural. Ordinariamente, pois, a prestação

de indenização se apresenta sob a forma de prestação pecuniária, e, às vezes, como objeto de uma dívida de valor.

Atualmente, o dano material poderá subdividir-se em danos emergentes, que são aqueles efetivamente sofridos pela vítima e os lucros cessantes, que se caracterizam por ser aquilo que o lesado deixou de ganhar em virtude do dano.

Já os danos morais, são encontrados na seara da subjetividade, afetando a personalidade da pessoa, ou seja, sua intimidade ou consideração pessoal. Para ressarcir o lesado em virtude de tais prejuízos deverá haver pagamento de um valor pecuniário, a fim de compensar o dano sofrido.

Dessa forma, através de toda a evolução histórica, é fundamental destacar que apesar de vivenciados durante anos a fase de irresponsabilidade do Poder Público, no decorrer do tempo, as técnicas de reparação das lesões às vítimas foram aprimorando-se, adequando-se a realidade de que na relação entre Estado e particular, esse último apresenta-se mais frágil, devendo haver meios de compensar algum prejuízo sofrido.

Portanto, diante da necessidade de ressarcir ao particular em caso de conduta praticada por agente estatal, no exercício de suas funções, a indenização poderá, atualmente, ser buscada de forma ampla, com intuito de manter o equilíbrio entre as partes envolvidas na situação, prezando-se pela igualdade entre elas.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASO DE OMISSÃO

Conforme anteriormente mencionado, a responsabilidade civil do Estado poderá referir-se tanto a uma conduta ativa como omissiva do ente estatal.

Entretanto, a doutrina se diverge quanto ao entendimento dos requisitos necessários para consolidar cada uma dessas responsabilidades.

Para alguns juristas, mesmo em caso de conduta omissiva, a responsabilidade seria objetiva em virtude do artigo 37, §6º da Constituição Federal,

que não faz distinção entre as condutas omissivas das comissivas. Já para outros, a responsabilidade seria subjetiva com presunção de culpa do Poder Público (presunção relativa), na medida em que não causa o dano, mas age de forma ilícita quando não impede um resultado quando deveria.

Já ainda para uma terceira corrente, a responsabilidade é subjetiva, igualmente àquela atribuída aos particulares, sendo a omissão genérica, pois caso seja específica a responsabilidade é objetiva.

Entretanto, antes de adentrar na discussão doutrinária e jurisprudencial existente entre a aplicabilidade da responsabilidade objetiva ou subjetiva, indispensável uma breve discussão acerca dos princípios que norteiam a atuação estatal.

3.1 Princípios que norteiam as condutas da Administração Pública

Primeiramente, cumpre salientar que os princípios são orientadores das normas vigentes e auxiliam na formulação de leis e jurisprudências. A Constituição Federal, em seu artigo 37, estabelece cinco princípios básicos que a Administração Pública direta e indireta estará compelida a obedecer, 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.

Além disso, a lei 9.784/99 (BRASIL, 1999), em seu artigo 2º, menciona os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. E, a doutrina ainda suscita outros princípios que também auxiliam o direito administrativo. De antemão, merece destaque o princípio da legalidade, levando-se em conta que a administração pública pode fazer tão somente o que diz a lei, sendo que o excesso levará a nulidade do ato. Hely Lopes Meirelles (2003, p. 431), define:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Turno outro, também é imperioso constatar o princípio da impessoalidade, em que a conduta estatal, deverá ter sua finalidade direcionada ao acolhimento do interesse público. Vale, ainda, destacar o princípio da moralidade, no qual deverá atentar-se a uma atuação ética. Ademais, deve-se mencionar que os atos praticados pelo Estado deverão sempre prezar pela supremacia do interesse público, agindo-se sempre com proporcionalidade e razoabilidade, ponderando-se entre meios e fins, de forma sensata.

Portanto, para que uma conduta estatal seja lícita, essa deverá atender aos princípios do direito administrativo, que contribuem para a segurança jurídica, a fim de que o particular tenha ciência da licitude do ato executado pelo Estado, possibilitando, dessa forma, conhecimento acerca de excessos, mora, falha ou omissão, capaz de ensejar ressarcimento.

3.2 Tese defensora da aplicação da Responsabilidade Civil Subjetiva em caso de omissão

A responsabilidade civil subjetiva do Estado seria encontrada em casos em que há falta do serviço (“*fauteduservice*”) ou “culpa do serviço” que relaciona-se a falha no serviço prestado, má prestação do serviço ou mora na execução do ato, praticando, assim, uma conduta culposa.

O termo “*fauteduservice*” tem origem na França e, foi extremamente importante para o surgimento da Teoria da Culpa Administrativa. Mas a interpretação de tal expressão, trazida de outro país, trouxe diferentes interpretações

a seu respeito. Coadunando com tal entendimento, vale citar os dizeres do ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello (1999, p. 615):

É muito provável que a causa deste equívoco, isto é, da suposição de que responsabilidade pela *faute* do usuário 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', o que traz ao espírito a idéia de algo objetivo.

Para alguns juristas, em caso de omissão na conduta estatal, a responsabilidade da Administração Pública deveria ser analisada na seara da responsabilização subjetiva e não objetiva, na medida em que quando o Estado executa uma conduta negativa, o dano decorre de outro evento alheio ao Estado.

Sendo assim, para defensores deste posicionamento, para que a responsabilidade do ente estatal seja objetiva, os prejuízos deverão ser causados por agente públicos (conduta comissiva) e, se eles se mantiveram inertes, a causa da lesão é decorrente de eventos estranhos aos agentes públicos, devendo ser analisado o elemento subjetivo na omissão estatal.

Assim, para quem defende a corrente subjetiva, o Estado só será responsabilizado por condutas negativas quando viola o dever legal de agir, caracterizando como ato ilícito a sua omissão e, sendo nesse aplicada a teoria subjetiva, sendo indispensável a análise do requisito dolo ou culpa, podendo esta última ser verificada sob o enfoque do serviço do Estado genericamente.

Para aqueles que entendem ser a responsabilidade subjetiva, com presunção de culpa, vale mencionar que o argumento-base seria que, não obstante a falta do serviço gerasse uma presunção de culpa, não se pode concluir que essa seria objetiva, pois o ente estatal poderá comprovar que agiu regularmente, com a diligência exigível para o caso, levando a exclusão da obrigação de reparar o dano.

Cabe, então, destacar uma ementa de um Recurso Extraordinário do Supremo Tribunal Federal (RE 382.054/RJ, “DJ” de 1º.10.2004), em que figuraram como partes Jorge Luiz dos Santos e Estado do Rio de Janeiro, defendendo a aplicação da corrente subjetivista:

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

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

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

III. - Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV. - RE conhecido e provido. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 382.054/RJ, “DJ” de 1º.10.2004, 2014. Acesso em 28 de Jul. de 2014).

Sendo assim, segundo o supracitado Acórdão, os crimes praticados por detentos fugitivos, bem como agressões ocorridas dentro das penitenciárias, são passíveis de responsabilização por parte do Estado em sua modalidade subjetiva, na medida em que em ambos os casos, a conduta do Estado mostra-se negativa frente ao evento danoso, sendo o prejuízo efetivamente ocasionado por terceiros.

Assim, analisando as duas posições acerca da responsabilidade subjetiva sobre a perspectiva do Acórdão exposto acima, para aqueles que defendem que a responsabilidade é subjetiva em caso de omissão, mas com presunção relativa de

culpa do ente estatal, em ocasião de detento ser lesionado por outro dentro do presídio, por exemplo, a culpa é, em princípio atribuída ao ente público, incumbindo a esse o ônus de comprovar que agiu a diligência devida, excluindo-se a culpa no evento danoso.

Já para aqueles que defendem que a responsabilidade do Estado é subjetiva, da mesma forma que a aplicada às relações entre particulares, no caso de conduta omissiva estatal, seja em decorrência de fuga de presidiário, lesões ocorridas dentro da penitenciária, ou até mesmo outra situação semelhante, cabe à vítima comprovar que o poder público agiu com negligência ou imprudência na omissão que levou a prática de uma conduta danosa, a fim de comprovar a culpa daquele.

Na lição de Rodrigo Montenegro de Oliveira (2011 apud MELLO, 2009, pp. 992; 995-996).

Há responsabilidade subjetiva quando para caracterizá-la é necessário que a conduta geradora de dano revele deliberação na prática do comportamento proibido ou desatendimento indesejado dos padrões de empenho, atenção ou habilidade normais (culpa) legalmente exigíveis, de tal sorte que o direito em uma ou outra hipótese resulta transgredido. Por isso é sempre responsabilidade por comportamento ilícito quando o Estado, devendo atuar, e de acordo com certos padrões, não atua ou atua insuficientemente para deter o evento lesivo.

Ainda nos dizeres do supracitado jurista (PORTELLA, apud MELLO, 2007, p.979):

[...] É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre argüir 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 evitá-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 de 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 culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública.

Desse modo, para defensores da responsabilidade subjetiva do Estado em situações de atitudes negativas do poder público, a comprovação de culpa é elemento indispensável sob o argumento de que o Estado não poderá ser garantidor de todos os eventuais problemas que poderão ocorrer e acarretar danos, ou seja, não poderá ser considerado garantidor universal. Essa é também a ideia defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1999, p. 531):

A responsabilidade não é objetiva porque decorrente do mau funcionamento do serviço público, a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público, é a culpa anônima, não individualizada, o dano não decorreu de atuação de agente público, mas de omissão do poder público.

Entretanto, para que o ente estatal seja responsabilizado de maneira subjetiva, é de extrema importância diferenciar omissão específica e genérica, na medida em que a primeira se caracteriza por ser o caso em que o Estado tem o dever específico de impedir o dano a terceiro, ensejando, assim, responsabilidade objetiva caso terceiro venha a ser lesionado, pois teria como o Estado atuar, impedindo o dano e, sua não atuação violou um dever jurídico específico. É o que se verifica no julgado da 8ª Câmara Cível, em 27/02/2014, abaixo transcrito (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0701.11.037811-7/001):

EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - CERCEAMENTO DE DEFESA AFASTADO - DILIGÊNCIA -

PRECLUSÃO - ENCERRAMENTO DA FASE INSTRUTÓRIA - FALHA DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÉDICO - OMISSÃO ESPECÍFICA COMO CAUSA DETERMINANTE PARA A OCORRÊNCIA DO DANO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - SOLICITAÇÃO DE ATENDIMENTO MÉDICO - SAMU - LIGAÇÃO TELEFÔNICA - DEMORA EXCESSIVA - ABALO MORAL - RESSARCIMENTO DEVIDO - ARBITRAMENTO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO - LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. Caracterizada a litigância de má-fé, a parte será condenada ao pagamento de multa, correspondente a, no máximo, 1% sobre o valor atribuído à causa, tendo a legislação processual conferido ao magistrado o poder de atuar até mesmo ex officio, inclusive, em instância superior, não havendo que se falar em nulidade da sentença por cerceamento de defesa, mormente diante da

possibilidade de reapreciação da matéria através do recurso.

2. Na estrutura processual, restando definitivamente encerrada a fase de dilação probatória, sem qualquer irresignação da parte, não há que se acolher pedido de diligência firmado em segunda instância, sobretudo com o objetivo de produzir contraprova de ato processual realizado oportunamente, com observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, assegurando-se, assim, o princípio do impulso processual sem obstáculos e sem recuos.

3. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de ser objetiva a Responsabilidade do Estado nos casos em que o dano seja decorrente, de forma direta, da falha do serviço de atendimento médico mantido pelo ente público.

4. Restando demonstrada a falha no serviço de atendimento médico mantido pelo ente municipal, tendo em vista que a autora acionou o SAMU para atendimento emergencial ao seu companheiro, tendo a unidade médica comparecido ao local somente após o seu

falecimento, ou seja, quando passadas mais de 8 horas da solicitação através da via telefônica, certo é que os momentos que antecederam o falecimento do paciente, sem o devido socorro médico, causou grande angústia e abalo moral à sua companheira, a ensejar o ressarcimento por danos morais.

[...]

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0701.11.037811-7/001 - COMARCA DE UBERABA - 1º APELANTE: FRANCISCA MARIA DE JESUS - 2º APELANTE: MUNICÍPIO UBERABA - APELADO(A)(S): FRANCISCA

MARIA DE JESUS, MUNICIPIO UBERABA. (MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. Acesso em 28 de Jul. de 2014).

Já o caso de omissão genérica seria aquela que existe devido ao fato de nem sempre o Estado ser capaz de evitar qualquer prejuízo que poderia vir a ser causado à vítima. Desse modo, para que ele seja responsabilizado deverá restar comprovada a culpa.

Coaduna, assim, com esse entendimento a tese defendida pelo autor Sérgio Cavalieri (2012, p. 267), que afirma que só no caso da omissão genérica é que a responsabilidade será subjetiva. No caso de omissão específica, quando há o dever individualizado de agir, o Estado irá ser responsabilizado de forma objetiva. É o que se observa no julgado do Superior Tribunal de Justiça (RESP 549812, DJ 31.05.2004 p.273):

Recurso especial. DNER. Responsabilidade Civil por acidente causado em rodovia federal. Legitimidade passiva. Omissão do Estado. Responsabilidade subjetiva. Má conservação da rodovia federal. Culpa da autarquia. Indenização por danos morais. Redução. 300 salários mínimos. Precedentes.

[...]

A referida autarquia federal é responsável pela conservação das rodovias federais e pelos danos causados a terceiros em decorrência de sua má preservação. No campo da responsabilidade civil do Estado, se o prejuízo advier de uma omissão do Estado, invoca-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Como leciona Celso Antonio Bandeira de Mello, "se o Estado não agiu, não pode logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo" ("Curso de direito administrativo", 2002, p. 855).

Na espécie, a Corte de origem e o Juízo de primeiro grau concluíram, com base no exame acurado das provas dos autos, que o acidente que levou à morte da vítima foi provocado por buracos na rodovia federal, que levaram ao esvaziamento dos pneus do veículo acidentado e o conseqüente descontrole de sua direção. Dessa forma, impõe-se a condenação à indenização por danos morais ao DNER, responsável pela conservação das rodovias federais, nos termos do Decreto-lei n. 512/69. Com efeito, cumpria àquela

autarquia zelar pelo bom estado das rodovias e proporcionar satisfatórias condições de segurança aos seus usuários.(RESP 549812 / CE ; Recurso Especial 2003/0099286-0 Ministro Franciulli Netto (1117) DJ 31.05.2004 p.00273). (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2014).

Quando não puder ser identificado o agente responsável pelo dano sofrido pelo lesado, impõe-se à vítima a obrigação de comprovar que não houve serviço, ou que esse funcionou mal ou ineficiente/moroso.

Tal espécie de responsabilidade civil é conhecida como culpa anônima do serviço, modalidade de responsabilidade subjetiva da Administração Pública.

À luz de todo o exposto é importante notar que, para que fique configurada a responsabilidade subjetiva do Estado em condutas negativas, além de não ser unânime tal entendimento, é necessário que vários requisitos estejam preenchidos.

Ademais, devido a constante discussão acerca desse tema, bem como às várias correntes acerca da responsabilização subjetiva do poder público, até mesmo tal interpretação se subdivide em outras, que defendem a separação entre omissão genérica ou específica, responsabilidade civil subjetiva semelhante à aplicada aos particulares, responsabilidade civil com presunção de culpa, dentre os diversos critérios supracitados.

Portanto, devido às diversas divergências doutrinárias e jurisprudenciais, não está consolidado o entendimento de que ocorrendo a omissão do ente estatal a responsabilidade seria subjetiva, merecendo destaque mencionar defensores da ideia de que a responsabilidade persiste como objetiva, mesmo tratando-se de condutas omissivas, como será analisado adiante.

3.3 Tese defensora da aplicação da Responsabilidade Civil Objetiva em caso de omissão

Primeiramente, cumpre ressaltar que, conforme já mencionado, a responsabilidade objetiva se caracteriza por ser aquela em que é dispensável a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa).

Para a configuração da responsabilidade objetiva, em regra, aplica-se a Teoria do risco administrativo, no qual se fundamenta no risco natural decorrente das atividades exercidas pelo Estado, sendo assim, restando demonstrada a conduta omissiva ou comissiva estatal, bem como um prejuízo à vítima, havendo nexos causal entre esses, a Administração Pública será compelida a ressarcir o lesado, salvo excludentes da responsabilidade, a exemplo da força maior.

O jurista José de Aguiar Dias (1944, pp. 94-95) defende que em ocasião de responsabilidade civil do Estado em virtude de conduta negativa, deverá ser aplicada a responsabilidade objetiva. Dessa forma, o supracitado doutrinador afirma, ainda, que a inércia do Estado acarreta a responsabilidade civil a esse e, conseqüentemente, dever de ressarcir integralmente o prejuízo sofrido pela vítima, com fulcro do artigo 37 parágrafo 6.º da Constituição Federal; portanto, a responsabilidade é objetiva.

Outra tese favorável à aplicação da responsabilidade objetiva em caso de conduta omissiva do Estado, é aquela defendida por Hely Lopes Meirelles (2010, p. 687), alegando que essa tese se baseia no risco originário de sua ação ou omissão, objetivando à realização de suas finalidades.

O doutrinador Yussef Said Cahali (1995, p. 282) também mantém esse mesmo entendimento, tanto em relação a conduta omissiva quanto a comissiva. Ademais, nas jurisprudências presentes em nossa ordem jurídica pátria, há interpretações nesse sentido, adotando-se a idéia da responsabilidade objetiva, não obstante tratar-se de conduta omissiva. É o que se verifica no entendimento do

STJ abaixo transcrito (RESP 5711, 20.03.1991), quando há morte de detentos em virtude da omissão estatal no dever de guarda:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - MORTE DE DETENTO. O ordenamento constitucional vigente assegura ao preso a integridade física (CF art. 5, XLIX) sendo dever do Estado garantir a vida de seus detentos, mantendo, para isso, vigilância constante e eficiente. Assassinado o preso por colega de cela quando cumpria pena por homicídio qualificado responde o estado civilmente pelo evento danoso, independentemente da culpa do agente público. Recurso improvido. Por unanimidade, negar provimento ao recurso. (STJ, RESP 5711, decisão 20.03.1991, Ministro Garcia Vieira). (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acesso em 28 de Jul. de 2014).

Também há jurisprudência no sentido de defender a aplicação da responsabilidade civil objetiva quando o ente estatal executa de maneira ineficiente determinada atividade atribuída a ele, ou ocorre falta de um serviço.

Os doutrinadores que defendem a aplicação dessa teoria objetiva tem como fundamento a ideia de que é de difícil constatação a culpa ou dolo do agente público, tornando-se complexo provar até mesmo a negligencia estatal, trazendo assim consideráveis prejuízos aos particulares. Ademais, mesmo aplicando tal tese, o Estado ainda poderá eximir-se da obrigação de ressarcir o lesado caso demonstre alguma excludente de sua responsabilidade, como caso fortuito ou culpa exclusiva da vítima, ou até mesmo comprovando que não havia nexos causal entre a conduta omissiva e o resultado danoso, bem como poderá declarar que não tinha a obrigação de agir naquela circunstância. Portanto, trata-se de um assunto polêmico que encontra diferentes posicionamentos tanto na jurisprudência, como na doutrina, sendo inegável que essa tese objetiva mostra-se mais prejudicial ao ente estatal, na medida em que a dispensa da comprovação do elemento subjetivo acarreta uma responsabilização do Estado mais ampla, bastando demonstrar o dano e a conduta danosa, desde que haja nexos causal entre ambos.

3.4 Excludentes da Responsabilidade Objetiva

Primeiramente, verifica-se que não obstante a responsabilidade do Estado seja, via de regra, objetiva, aplicando-se a Teoria do Risco Administrativo, há casos em que o Estado poderá ser eximido da obrigação de indenizar a vítima pelos prejuízos sofridos.

Assim, cumpre ressaltar que quando o motivo responsável pelo prejuízo for decorrente de situação alheia ao Estado, como casos de força maior, caso fortuito, culpa da vítima, culpa de terceiro, não há que se imputar responsabilidade à Administração Pública, uma vez inexistente a relação de causalidade entre o dano e a conduta estatal, razão pela qual não pode o administrado acionar o Estado.

Passando a fazer uma breve análise acerca de cada excludente, no que tange ao caso fortuito, Arnoldo Medeiros da Fonseca (*apud* FONSECA, 1958. P.134), afirma, “caso fortuito é o acontecimento inevitável, necessário, cujos efeitos não seria dado a nenhum homem prudente prevenir ou obstar”, ademais, afirma que (FONSECA, 1958 *apud* TOALDO, 2011 , pp. 148-149):

Às vezes, a imprevisibilidade do acontecimento, o modo súbito e inesperado pelo qual se verifique, será a razão determinante de sua inevitabilidade. Outras vezes, a própria irresistibilidade do evento é o que o torna inevitável. Mas haverá sempre impossibilidade de impedi-lo, pois ninguém se acautela contra o imprevisível, sendo assim a inevitabilidade a condição objetiva fundamental exigida para caracterização do caso fortuito.

Conclui-se que o caso fortuito é o evento que se origina de ato humano, imprevisível e inevitável, impedindo o cumprimento de uma obrigação, a exemplo da greve, guerra, dentre outros.

Enquanto que força maior são os eventos inevitáveis, mesmo que previsíveis, são, desse modo, fatos superiores às forças do agente, como os fatos da natureza,

como terremotos, enchentes, furacões e enchentes, por exemplo, é o que se verifica (TOALDO, apud MELLO 2011, pp. 144-145):

Eventual invocação de força maior, considerada força da natureza irresistível é relevante apenas na medida em que pode comprovar ausência de nexo causal entre atuação do Estado e o dano ocorrido. Se foi produzido por força maior, então não foi produzido pelo estado. O que exime o Poder Público de responder é sempre a não configuração dos pressupostos. Por isso é que responde se criou situação perigosa, mesmo quando a força maior interfere atualizando o perigo potencial (situação de risco).

Desse modo, nota-se que caso a força maior for a única causa ensejadora do dano, ausente está o dever do Estado de arcar com ressarcimento da vítima, porém, se houve culpa da Administração Pública, concorrendo para surgimento da força maior causadora do prejuízo, a vítima tem sempre direito a uma indenização.

Já a culpa exclusiva da vítima ocorre quando o indivíduo absorve a causalidade do dano para si, ou seja, ele é responsável pelo próprio dano que lhe acomete e, na culpa de terceiros também há desaparecimento da relação de causalidade entre ação ou omissão do agente e o dano.

Portanto, considerando que na maioria dos casos, atualmente, aplica-se a Teoria do Risco Administrativo, em que permite excludente, ao invés da Teoria do Risco Integral, apesar da Administração Pública ter a obrigação de indenizar a vítima, em regra, desprezando a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa), há ocasiões em que o rompimento do nexo causal acarreta a desoneração do dever de ressarcir a vítima.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa pretendeu analisar a responsabilidade civil do Estado em seu aspecto geral, priorizando por destacar a divergência doutrinária e jurisprudencial existente quanto à modalidade, subjetiva ou objetiva, aplicável em ocasião de omissão do Poder Público.

Ademais, o presente trabalho buscou abordar o tema da responsabilidade do Estado por omissão, atentando para as distinções efetuadas pela doutrina e jurisprudências entre as condutas comissivas e as omissivas. No primeiro caso, tratando de conduta positiva praticada pela Administração Pública, aplicar-se-á, sem qualquer divergência doutrinária ou jurisprudencial, a responsabilidade objetiva. Entretanto, no que tange ao comportamento omissivo do Estado, há divergências, sendo que para quem defende a aplicação da responsabilidade subjetiva, fundamentada na teoria da *"faute de service"*, deverá ser comprovada a falha no serviço.

Além disso, para restar configurada tal modalidade, a omissão do ente estatal deverá ser genérica e não específica.

Diante de todo o exposto, conclui-se que, cada vez mais, torna-se impossível o Estado ser considerado "garantidor universal", na medida em que comprovado que este tomou todas as providências cabíveis a fim de impedir um dano, seu ônus de reparar o prejuízo não poderá ser analisado à luz de uma teoria objetiva em qualquer caso. Entretanto, a aplicação indiscriminada da teoria subjetiva em condutas negativas do ente estatal, sem uma nítida análise dos requisitos, poderão levar à sua inércia de atuação.

Desse modo, não obstante a teoria subjetiva esteja mais próxima da eficácia almejada, a análise do elemento subjetivo (culpa ou dolo) deverá ser aprimorada

para que caso fiquem comprovados os requisitos da responsabilidade subjetiva, o Estado seja condenado a ressarcir a vítima pelos prejuízos sofridos, evitando a não responsabilização do ente estatal.

Portanto, cumpre salientar que o assunto abordado no presente estudo apresenta teorias, cada uma possuindo seus prós e contras e, independente da teoria a ser adotada, a atuação estatal deverá estar respaldada nos princípios administrativos, que serão considerados alicerces para o conhecimento do cidadão de onde há falha no serviço, capaz de ensejar a responsabilidade estatal.

REFERÊNCIAS

BITTAR, Carlos Alberto. **Reparação Civil por Danos Morais**. 2.d.São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BRASIL. **Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078, de 11 de setembro de 1990**. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 07/ 2014.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 07/ 2014.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. Disponível em: <www.tjmg.jus.br>. Acesso em: 07/2014.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro**. Disponível em:
<www.tjrj.jus.br>. Acesso em: 07/2014.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. São Paulo:
Malheiros Editores, 1995.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São
Paulo: Atlas S/A, 2012.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1944.
Vol. 1.

FONSECA, Arnaldo Medeiros da. **Caso Fortuito e Teoria da Imprevisão**. 3. ed. Rio
de Janeiro: Forense, 1958.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA F., Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 9.
ed. São Paulo: Saraiva, 2011. Vol. 3.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

LEITE, Gisele Pereira Jorge. **As excludentes da responsabilidade civil brasileira**.
In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em:
<[http://www.ambito-
juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10778](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10778)>. Acesso em 11/
2014.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. atual. São
Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3. ed.
São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10. edição.
São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São
Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São
Paulo: Malheiros, 2009.

NERY, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil anotado e legislação extravagante**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

OLIVEIRA, Rodrigo Montenegro de. **A responsabilidade trabalhista da administração pública federal nos contratos de terceirização. Uma releitura sob a ótica do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 16**. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2848, 19abr.2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18936>>. Acesso em: 09/2014.

PORTELLA, Simone de Sá. **A responsabilidade civil do Estado por omissão**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 59, nov 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3668>. Acesso em: 01/2014.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2008.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Vol. 4.

TARTUCE, Flávio. **DIREITOCIVIL– Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. 3.ed. São Paulo: Método, 2008. Vol. 2.

TEPEDINO, Gustavo. **A Evolução da Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro e suas Controvérsias na Atividade Estatal**. 4.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TOALDO, Adriane Medianeira. **A responsabilidade civil da administração pública por omissão nos danos decorrentes da natureza**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 87, abr 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9114>. Acesso em 11/2014.