

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

LUAN HENRIQUE ALVES DOS SANTOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: O DEVER DE INDENIZAR O
POLICIAL POR DANOS SOFRIDOS NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES
FACE À OMISSÃO ESTATAL EM SUA SEGURANÇA**

**ARACAJU
2017**

LUAN HENRIQUE ALVES DOS SANTOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: O DEVER DE INDENIZAR O
POLICIAL POR DANOS SOFRIDOS NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES
FACE À OMISSÃO ESTATAL EM SUA SEGURANÇA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Me. Marcos Vander Costa da Cunha

**ARACAJU
2017**

LUAN HENRIQUE ALVES DOS SANTOS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: O DEVER DE INDENIZAR O
POLICIAL POR DANOS SOFRIDOS NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES
FACE À OMISSÃO ESTATAL EM SUA SEGURANÇA**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, como requisito parcial para a conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Marcos Vander Costa da Cunha
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Me. Laércio Ferreira Batista
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Prof. Esp. Matheus Brito Meira
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

Dedico esse Trabalho às pessoas que amo, incluindo pais, irmãos, namorada, amigos, enfim, para todos que sempre estiveram comigo nessa longa jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por tudo que já fez por mim. Agradeço, também, à minha mãe, Maria das Graças, por ter me proporcionado todos os meios para que eu pudesse chegar até aqui.

Ao meu pai, João Batista, por sua honestidade, na qual me espelho. Agradeço ao meu tio Lázaro por tudo que já fez por mim e, principalmente, por ser meu primeiro espelho de vida e admiração.

Agradeço à minha namorada, Tatyane Medeiros, por ser essa pessoa especial que Deus colocou em minha vida, acompanhando-me por toda a estrada acadêmica com incentivo diário e conselhos constantes.

Ao meu orientador, Marcos Vander Costa da Cunha, por todo comprometimento que tivera comigo para a confecção do presente trabalho.

Enfim, agradeço a todos os familiares e amigos que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse nesse ponto da vida acadêmica. Por fim, peço desculpas às pessoas que, porventura, foram esquecidas em meus agradecimentos.

Sê humilde para evitar o orgulho, mas voa alto para alcançar a sabedoria. (Santo Agostinho)

RESUMO

O presente trabalho visa analisar e discutir a possibilidade de responsabilizar a administração pública por danos sofridos pelos policiais no exercício de suas atribuições face à omissão estatal em sua segurança, tendo em vista as poucas discussões sobre o tema. Inicialmente, buscou-se desenvolver o contexto histórico em torno da responsabilidade civil do Estado, visando uma maior contextualização. Almeja-se, também, apontar quais os elementos que constitui o instituto anteriormente citado, bem como diferenciar este tipo de responsabilidade da contratual e da Penal. Traz em seu bojo os princípios que fundamentam o dever de indenizar do Poder Público. Discorre-se acerca das espécies de responsabilidade, bem como de todas as teorias que procuraram desenvolver uma maior efetividade para a referida regra de responsabilização da Administração Pública. Faz-se uma discussão em torno das excludentes da incumbência de ressarcir estatal. Buscou-se analisar qual a culpabilidade do Poder Público por seus atos omissivos. Traçou-se uma discussão acerca da responsabilidade do Poder Público pelos danos sofridos pelos policiais no exercício de suas atribuições. Por fim, o Estado quando omissivo na segurança do policial, caso este sofra algum dano, tem o dever de indenizar, pois, assim como os particulares, os agentes públicos não devem sofrer prejuízo, moral ou material, em decorrência da negligência, imprudência ou imperícia do Estado.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado. Policial. Omissão. Falta de segurança. Indenizar.

ABSTRACT

The present work aims at analyzing and discussing the possibility of holding the public administration responsible for damages suffered by the police in the exercise of their duties in the face of the state omission in their security, given the few discussions on the subject. Initially, it was tried to develop the historical context around the civil responsibility of the State, aiming at a greater contextualization. It is also hoped to point out the elements that constitute the previously mentioned institute, as well as to differentiate this type of liability from contractual and criminal. It brings in its wake the principles that underlie the duty to indemnify the Public Power. It is discussed the species of responsibility, as well as all theories that seek to develop a greater effectiveness for the said rule of accountability of the Public Administration. There is a discussion about the exclusions of the incumbency of state reimbursement. It was sought to analyze the guilt of the Public Power for its omissive acts. There was a discussion about the responsibility of the Public Power for the damages suffered by the police in the exercise of their duties. Finally, if the State fails to protect the security of the police officer, if he or she suffers any damage, he / she must indemnify, since, as individuals, public servants must not suffer moral or material damages as a result of negligence, recklessness or Imperfection of the State.

Keywords: Civil liability of the State. Cop. Damage. Indemnify.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	12
2.1	Conceito.....	12
2.2	Evolução Histórica.....	13
2.2.1	Irresponsabilidade do Estado.....	14
2.2.2	Responsabilidade com culpa civil comum do Estado.....	15
2.2.3	Teoria da culpa administrativa.....	15
2.2.4	Teoria do risco administrativo.....	16
2.2.5	Teoria do risco integral.....	18
2.3	Princípios fundadores da responsabilidade civil do Estado.....	19
2.5	Responsabilidade contratual e extracontratual.....	22
2.6	Responsabilidade civil e responsabilidade penal.....	23
2.7	Pressupostos da responsabilidade civil.....	24
3	A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO. .	29
3.1	Responsabilidade civil objetiva do Estado: O art. 37, § 6º, da Constituição.....	32
3.2	Responsabilidade subjetiva do Estado.....	33
3.3	Excludentes de responsabilidade civil do Estado.....	35
4	A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS OMISSIVOS.....	40
4.1	A responsabilidade civil do Estado por omissão na segurança do policial	43
4.1.1	Conceito.....	43
4.1.2	O dever estatal de indenizar o policial face à falta de segurança no exercício de suas atribuições.....	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
	REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

O Estado nem sempre foi responsabilizado por seus atos, houve um tempo, mais especificamente quando imperava o regime absolutista, em que não se admitia ao Poder Público lesar seus súditos. Posteriormente, com o surgimento da doutrina contemporânea, passou a Administração Pública a ser responsabilizada por suas condutas, tanto comissivas, quanto omissivas.

Muito se tem discutido sobre a responsabilidade estatal nas mais diversas situações, sobretudo com a evolução tecnológica que tem proporcionado um risco cada vez maior aos cidadãos. Não obstante, pouco se tem discutido sobre a responsabilidade da Administração Pública quanto à questão da omissão na segurança dos policiais. Abordar esse assunto em um trabalho acadêmico é de extrema importância, tendo em vista a crescente crise econômica por qual passa nosso país, fazendo com que o Poder Público passe cada vez mais a se omitir diante da prestação dos serviços públicos obrigatórios, expressa e implicitamente, por lei. Ainda nesse contexto, com a evolução dos problemas sociais atuais, manifestações, aumento da violência, entre outros, os agentes públicos também correm um determinado risco que, caso sofram omissão em sua segurança, podem sofrer danos. Outro fator importante para se discutir o tema é a omissão estatal em seu dever de ofertar equipamentos de segurança aos policiais, visando sua proteção. Como por exemplo, oferta de coletes à prova de bala, realização de manutenções preventivas nas viaturas, etc. Esses e mais outros problemas em relação à segurança dos policiais mostram a importância do tema, que merece ser aprofundado no presente trabalho.

Com efeito, por tudo isso, o Poder Público tem a tendência de se omitir diante da oferta dos serviços públicos, principalmente em relação aos serviços obrigatórios, como na concessão de segurança aos seus prepostos. Assim, os agentes públicos, principalmente os policiais, necessitam de uma segurança eficaz para poder desempenhar seu papel. Diante desse contexto, faz-se necessário, repita-se, aprofundar o estudo da responsabilidade extracontratual da Administração Pública, a fim de se verificar quais as consequências para o Poder Público diante da não oferta de tal serviço.

Diante disso, uma pergunta substancial se apresenta:

Existe responsabilidade do Poder Público por danos sofridos pelo policial no exercício de suas atribuições em decorrência da omissão estatal em sua segurança?

Desta maneira, para que se tenha uma resposta, algumas questões norteadoras se aplicam:

O que é responsabilidade civil do Estado?

Como se originou a responsabilidade civil da Administração Pública?

Quais os princípios fundamentadores da responsabilidade civil do Estado?

Qual a diferença entre responsabilidade contratual e extracontratual?

Qual a diferença entre responsabilidade civil e responsabilidade Penal?

Quais os pressupostos da responsabilidade civil do Estado?

Quais as causas excludentes de responsabilidade?

Qual tipo de responsabilidade se aplica aos atos omissos do Poder Público?

O Estado tem o dever de indenizar o policial no caso de omissão em sua segurança?

Feito isso, tendo em conta as questões norteadoras e a partir do exame do tema, pode ser analisada a responsabilidade do Poder Público por sua conduta omissiva na segurança do policial.

O principal objetivo do presente trabalho é analisar a responsabilidade civil da Administração Pública por sua conduta omissiva na segurança do policial, caso este venha a sofrer algum dano.

Os objetivos específicos têm a incumbência de demonstrar o caminho a percorrer desde o início do problema até o alcance do resultado final, enumerados conforme a seguir: definir responsabilidade civil do Estado, Identificar o contexto histórico da responsabilidade civil do Poder Público, apontar os princípios fundamentadores da responsabilidade civil do Estado, diferenciar responsabilidade contratual e extracontratual, diferenciar responsabilidade Civil e Penal, apresentar os pressupostos da responsabilidade civil da Administração Pública, apresentar as causas excludentes de responsabilidade, estabelecer qual a responsabilidade do

Estado por atos omissivos, analisar o dever estatal de indenizar o policial que sofrer dano no exercício de suas atribuições face à omissão do Poder Público em sua segurança.

O presente trabalho foi confeccionado com base em uma pesquisa qualitativa, que teve como objetivo saber se existe responsabilidade estatal em decorrência da omissão do Poder Público na segurança do policial que sofre algum tipo de dano no exercício de suas atribuições, bem como esclarecer as controvérsias que gira em torno do tema outrora citado. Foi uma pesquisa que utilizou a modalidade de levantamentos bibliográficos, pois se sustentou em conteúdos já produzidos.

No mesmo sentido, fora necessário recorrer ao método dialético, tendo em vista que procurou trazer a ideia da possibilidade de responsabilização estatal pela omissão na segurança dos policiais, tentando, posteriormente, apresentar argumentos que confrontem essa visão. Do mesmo modo, foi aplicado o método histórico, tendo vista a abordagem de todo o contexto de origem do tema e sua evolução.

Assim, o propósito do presente trabalho é contribuir para o estudo da responsabilidade civil do Poder Público por danos sofridos pelos policiais no exercício de suas atribuições.

A estrutura desse trabalho encontra-se da seguinte forma:

A introdução, composta pelo contexto estrutural do presente tema e seus desdobramentos.

No segundo capítulo encontram-se o conceito de responsabilidade civil do Estado, bem como sua evolução histórica; a diferença entre responsabilidade contratual e extracontratual, Civil e Penal; e por fim os pressupostos da responsabilidade civil da Administração Pública.

No terceiro capítulo destacam-se os seguintes pontos: a responsabilidade civil do Estado no Brasil, responsabilidade civil objetiva e subjetiva, e por último as excludentes de responsabilidade estatal.

No quarto capítulo, a discussão se refere à responsabilidade da Administração por atos omissivos, bem como à problemática objeto do presente

trabalho em relação à responsabilidade do Poder Público por omissão na segurança do policial.

Por fim, a conclusão final, na qual serão exibidos resultados conquistados no presente trabalho à volta do tema escolhido.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

2.1 Conceito

A responsabilidade civil no âmbito privado pode ser conceituada como conduta de alguém que interfere na esfera privada de outrem causando um determinado dano que, por razões legais, está obrigado a reparar o prejuízo sofrido pela vítima. Nesse sentido, aponta os Professores Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

Trazendo esse conceito para o âmbito do Direito Privado, e seguindo essa mesma linha de raciocínio, diríamos que a responsabilidade civil deriva da agressão a um interesse eminentemente particular, sujeitando, assim, o infrator, ao pagamento de uma compensação pecuniária à vítima, caso não possa repor in natura o estado anterior de coisas. (GAGLIANO & PAMPLONA FILHO, 2010, p. 51).

Por sua vez, Sergio Cavaliere Filho, discorrendo sobre o conceito de responsabilidade civil, afirma que:

Em sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocábulo não foge dessa ideia. A essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.2).

A seu turno, responsabilidade civil da Administração Pública pode ser perfeitamente conceituada, em síntese, como obrigação compulsória que tem o Estado de indenizar os danos sofridos por terceiros em decorrência de suas atividades.

Não é outro o entendimento do autor Yussef Said Cahali:

Entende-se a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades. (CAHALI, 2007, p.13).

No mesmo diapasão, entende o jurista Hely Lopes Meirelles ser a responsabilidade civil do Estado a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. (MEIRELLES, 2014, p.737).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, os Professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ensinam que:

No âmbito do Direito Público, temos que a responsabilidade civil da Administração Pública evidencia-se na obrigação que tem o Estado de indenizar os danos patrimoniais ou morais que seus agentes, atuando em seu nome, ou seja, na qualidade de agentes públicos, causem à esfera juridicamente tutelada dos particulares. Traduz-se, pois, na obrigação de reparar economicamente danos patrimoniais, e com tal reparação se exaure. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 804).

Celso Antônio Bandeira de Melo, discorrendo sobre o tema, conceitua a responsabilidade extrapatrimonial do Estado como sendo:

A obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos. (MELLO, 2016, p. 1025).

Com efeito, revela-se de fácil compreensão o entendimento do que é efetivamente responsabilidade civil da Administração Pública. No mais, fica evidente que o dever de indenizar os danos dos particulares ocasionados pelo Estado, não se resume exclusivamente aos danos patrimoniais. Esse dever de indenizar tutela também os danos extrapatrimoniais, ou seja, os danos morais.

2.2 Evolução Histórica

Atualmente, dúvidas não existem quanto à responsabilização da Administração Pública quando sua conduta causar danos a outrem. Mas nem sempre foi assim, vejamos em seguida as teorias que transformaram o instituto da responsabilidade civil do Estado.

2.2.1 Irresponsabilidade do Estado

No início, o Estado não respondia pelos seus atos, tendo em conta que imperava o regime absolutista, sendo a figura do Rei o centro das atenções, não se admitia, pois, o Estado ser colocado no mesmo patamar que seus súditos.

Yussef Said Cahali, discorrendo sobre o tema, ensina:

Em realidade, dentro da concepção política do Estado absoluto não podia caber a idéia de reparação dos danos causados pelo Poder Público, dado que não se admitia a constituição de direitos contra o Estado soberano, que gozava de imunidade total; essa concepção ainda continuou sendo sustentada em nome do princípio da separação dos poderes, em virtude do qual a sustentação da responsabilidade do Poder Público importaria a censura ou o julgamento dos seus atos, atividade defesa ao Poder Judiciário. (CAHALI, 2007, p.21).

Seguindo a mesma diretriz, aponta Sergio Cavalieri Filho:

No Estado despótico e absolutista vigorou o princípio da irresponsabilidade. A ideia de uma responsabilidade pecuniária da Administração era considerada como um entrave perigoso à execução de seus serviços. Retratam muito bem essa época as tão conhecidas expressões: " O rei não erra" (The king can do no wrong), " O Estado sou eu" (L'État c'est moi), " O que agrada ao príncipe tem força de lei" etc. Os administrados tinham apenas ação contra o próprio funcionário causador do dano, jamais contra o Estado, que se mantinha distante do problema. Ante a insolvência do funcionário, a ação de indenização quase sempre resultava frustrada. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.253).

Com efeito, tem-se que com o passar do tempo essa teoria foi superada, como assim ensina Hely Lopes Meirelles:

A doutrina da irresponsabilidade do está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo Crown Proceeding Act, de 1947, e pelo Federal Tort Claims Act, de 1946. Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes. (MEIRELLES, 2014, p.738).

Basicamente, fora observado pela doutrina e jurisprudência da época que não mais se sustentava a tese da irresponsabilidade do Estado, pois o mesmo era tido como sujeito personificado, com direitos e obrigações como todas as outras

entidades, não restando nenhum sentido para sua não responsabilização. Além disso, impende relatar que a tese da irresponsabilidade do Estado foi superada no século XIX, com a evolução da teoria civilista da culpa ou culpa civil comum da Administração Pública.

2.2.2 Responsabilidade com culpa civil comum do Estado

Foi visto anteriormente que a tese da irresponsabilidade perdeu força, principalmente no sentido de que o Estado, como ente dotado de personalidade, com direitos e obrigações, não poderia ficar irresponsável frente aos seus atos.

Com isso, surgiu então a teoria da responsabilidade com culpa comum do Estado. Segundo essa doutrina, o Estado respondia por seus atos nas mesmas hipóteses que os indivíduos, devendo, portanto, o particular lesado provar culpa ou dolo por parte do ente estatal.

No dizer dos Professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

Esta doutrina, influenciada pelo individualismo característico do liberalismo, pretendeu equiparar o Estado ao indivíduo, sendo, portanto, obrigado a indenizar os danos causados aos particulares nas mesmas hipóteses em que exista tal obrigação para os indivíduos. Assim, como o Estado atua por meio de seus agentes, somente existia obrigação de indenizar quando estes, os agentes, tivessem agido com culpa ou dolo, cabendo, exclusivamente, ao particular prejudicado o ônus de demonstrar a existência desses elementos subjetivos. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 805).

Posteriormente, fora observado por parte da doutrina que não seria justo a aplicação dos princípios subjetivos da culpa civil para a responsabilização do Estado, tendo em conta seus poderes e privilégios conferidos pela legislação frente aos particulares desprovidos de tais recursos, fazendo, pois, com que essa teoria perdesse força e fosse superada pela teoria da culpa administrativa.

2.2.3 Teoria da culpa administrativa

A teoria da culpa administrativa, juntamente com a teoria do risco administrativo e teoria do risco integral, representam a fase publicista da evolução do instituto da responsabilidade civil do Estado. Essa fase foi inicialmente pensada pela jurisprudência francesa, como assim ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O primeiro passo no sentido da elaboração de teorias de responsabilidade do Estado segundo princípios do direito público foi dado pela jurisprudência francesa, com o famoso caso Blanco, ocorrido em 1873: a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados. (DI PIETRO, 2011, p. 645).

A teoria da culpa administrativa foi criada para desvincular a ideia de responsabilidade civil do Poder Público das regras do direito privado. Segundo essa teoria, o Estado somente responde quando comprovado que o dano foi em virtude da falta de serviço (*faute du service*).

De acordo com Sergio Cavalieri Filho:

{...} A noção civilista da culpa ficou ultrapassada, passando-se a falar em culpa do serviço ou falta do serviço (*faute du service*, entre os franceses), que ocorre quando o serviço não funciona, funciona mal ou funciona atrasado. Noutras palavras, o dever de indenizar do Estado decorre da falta do serviço, não já da falta do servidor. Bastará a falha ou o mau funcionamento do serviço público para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos daí decorrentes aos administrados. Idealizada por Paul Duez, a responsabilidade fundada na *faute du service* foi primeiramente acolhida pelo Conselho de Estado Francês. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.255).

Com feito, vale ressaltar que a culpa administrativa do Estado pode, obviamente, decorrer da inexistência do serviço, do mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço, ficando a cargo do particular lesado provar a ocorrência de algumas dessas hipóteses para obter sua indenização.

2.2.4 Teoria do risco administrativo

Com o avanço doutrinário e jurisprudencial, foi observado que a teoria da culpa administrativa do Estado exigia muito da vítima lesada, pois tinha que comprovar a falta do serviço do Poder Público. Com efeito, os publicistas

desenvolveram a teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado está obrigado a indenizar todas as vezes que sua atuação causar dano a outrem, independentemente da existência de falta de serviço ou de culpa do agente. Assim, existindo o dano do particular em virtude da conduta estatal, fica o Poder Público obrigado a indenizar.

No dizer de Hely Lopes Meirelles,

Aqui não se cogita de culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz a mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46. (MEIRELLES, 2014, p.738).

Por sua vez, Sergio Cavalieri Filho, discorrendo sobre o tema, ensina:

Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Esta teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.257).

Com efeito, observa-se que essa teoria sustenta-se, primordialmente, no princípio da igualdade, que prega a existência de uma repartição equânime da sociedade dos ônus provenientes de atos oriundos das atividades do Estado, evitando, assim, que o ônus financeiro da indenização seja atribuído somente a alguns cidadãos.

Não é outro o entendimento da autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Essa doutrina baseia-se no princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais e encontra raízes no artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, segundo o qual “para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades”. O princípio significa que, assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário. (DI PIETRO, 2011, p. 645).

Conforme observado, para a teoria do risco administrativo a culpa não é um elemento necessário para a configuração da responsabilidade civil do Estado, bastando, para tanto, que o particular lesado demonstre que houve um nexo de causalidade entre a conduta da Administração Pública e o dano por ele sofrido, sendo desnecessária, repita-se, a demonstração de culpa por parte do ente estatal. Assim, toda vez que a conduta da Administração Pública causar dano a outrem nasce para a mesma o dever de indenizar, podendo, entretanto, alegar excludentes de responsabilidade, como a culpa exclusiva da vítima, força maior, caso fortuito e culpa de terceiros, conforme veremos em momento oportuno.

2.2.5 Teoria do risco integral

A teoria do risco integral constitui uma exasperação do instituto da responsabilidade civil do Estado, pois, segundo essa teoria, para que exista o dever de indenizar da Administração Pública, basta a demonstração do evento danoso e do nexo de causalidade, sem a possibilidade de que esta alegue excludentes de sua responsabilidade.

Para Sergio Cavalieri Filho:

A teoria do risco integral é modalidade extrema da doutrina do risco para justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.258).

Por sua vez, os Professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ensinam:

A teoria do risco integral consiste em uma exacerbação da responsabilidade civil da Administração Pública. Segundo essa teoria, basta a existência do evento danoso e do nexo causal para que surja a obrigação de indenizar para o Estado, sem a possibilidade de que este alegue excludentes de sua responsabilidade. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 806).

Com efeito, resta claro que a diferença entre a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral consiste unicamente na possibilidade ou não do Estado em apontar causas que exclui sua responsabilidade.

2.3 Princípios fundamentadores da responsabilidade civil do Estado

Inicialmente cumpre salientar que os princípios são a sabe de toda ciência, ele alicerça toda a estrutura lógica, entre nós, do direito. No dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência. (DI PIETRO, 2011, p. 63).

Assim, como princípios fundamentadores da responsabilidade civil do Estado destacam-se dois, a saber: princípio da legalidade e princípio da igualdade. O princípio da legalidade foi concebido com o Estado de Direito em que todos estão ao império da lei. O referido princípio nasceu como uma das principais garantias dos direitos individuais, tendo em conta que limita a atuação do Estado que tenha como objetivo impor restrições a tais direitos.

Assim, é correto afirma que, segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite ou autorize. Não obstante, ao particular impera o princípio da autonomia da vontade, segundo o qual o mesmo pode fazer tudo o que a lei não proíbe.

Celso Antônio Bandeira de Mello, com o brilhantismo que lhe é peculiar, arremata:

Este é o princípio capital para a configuração do regime jurídico-administrativo. Justifica-se, pois, que seja tratado- como o será- com alguma extensão e detença. Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente

organizada com fins políticos, o da legalidade é específico do Estado de Direito, É justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei. (MELLO, 2016, p.102/103).

Com efeito, é o princípio da legalidade a base de qualquer Estado de Direito, pois exerce papel fundamental para a garantia das liberdades individuais. A constituição Federal traz a essência desse princípio em seu art. 5º, inciso II, estabelecendo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Sendo assim, fácil constatar que a Administração Pública não pode impor obrigações, restringir direitos aos administrados sem a autorização em lei.

Segundo os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

Em suma, a administração, além de não poder atuar contra a lei ou além da lei, somente pode agir segundo a lei (a atividade administrativa não pode ser contra legem nem praeter legem, mas apenas secundum legem). Os atos eventualmente praticados em desobediência a tais parâmetros são atos inválidos e podem ter sua invalidade decretada pela própria administração que os haja editado (autotutela administrativa) ou pelo Poder Judiciário. Observe-se, ainda, que, em sua atuação, a administração está obrigada à observância não apenas do disposto nas leis, nos diplomas legais propriamente ditos, mas também à observância dos princípios jurídicos e do ordenamento jurídico como um todo (“atuação conforme a lei e o Direito”, na feliz redação do inciso I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784/99). (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 188).

Como princípio fundamentador da responsabilidade civil do Poder Público, o princípio da legalidade obriga o Estado a indenizar o dano ocasionado ao particular por seu comportamento ilícito, comissivo ou omissivo. Isto é, sempre que o comportamento estatal for contrário ao direito e causar um dano o princípio da legalidade entra em cena para obrigador a Administração Pública a indenizar.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

No caso de comportamentos ilícitos comissivos ou omissivos, jurídicos ou materiais, o dever de reparar o dano é a contrapartida do princípio da legalidade. Porém, no caso de comportamentos ilícitos comissivos, o dever de reparar já é, além disso, imposto também pelo princípio da igualdade. {...}. (MELLO, 2016, p. 1039).

Assim, tem-se que a função do princípio da legalidade em relação ao instituto da responsabilidade civil do Poder Público é, além de impor a atuação estatal ao imperativo da lei, obrigar o Estado a indenizar o particular quando sua conduta ilícita causar um dano reparável.

O princípio da igualdade consagra a ideia de que todos os cidadãos têm o direito de idêntico tratamento perante a lei. É nesse sentido que reza o art. 5º, caput, da Constituição Federal "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes nos País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade {...}".

Com efeito, se por um lado o princípio da igualdade veda o tratamento desigual perante a lei, por outro autoriza o tratamento desigual aos desiguais, ou seja, tem o objetivo de igualar os indivíduos que são essencialmente desiguais.

De acordo com Alexandre de Morais:

A constituição Federal de 1988 adotou o princípio da igualdade de direitos, prevendo a igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais, ou seja, todos os cidadãos têm o direito de tratamento idêntico pela lei, em consonância com os critérios albergados pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o que se veda são as diferenciações arbitrárias, as discriminações absurdas, pois, o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de justiça, pois o que realmente protege são certas finalidades, somente se tendo por lesado o princípio constitucional quando o elemento discriminador não se encontra a serviço de uma finalidade acolhida pelo direito, sem que se esqueça, porém, como ressalvado por Fábio Konder Comparato, que as chamadas liberdades materiais têm por objetivo a igualdade de condições sociais, meta a ser alcançada, não só por meio de leis, mas também pela aplicação de políticas ou programas de ação estatal. (MORAIS, 2011, p. 36).

No campo da responsabilidade civil do Poder Público, o princípio da igualdade assume papel importante, pois autoriza uma repartição equânime dos ônus provenientes de atos lesivos do Poder Público, evitando que apenas alguns

suportem prejuízos sofridos em decorrência de atividades desempenhada no interesse de todos.

Assim, a repartição isonômica dos ônus oriundos de atos lesivos da Administração pública com base no princípio da igualdade é fundamento do instituto da responsabilidade civil objetiva do Estado.

De toda sorte, é relevante ter em mente que tanto o princípio da legalidade, quanto o princípio da igualdade são fundamentadores do instituto da responsabilidade civil do Estado.

2.5 Responsabilidade contratual e extracontratual

A diferença entre os institutos é aparentemente simples, pois as situações que ensejam a responsabilização do infrator são diferentes. Na responsabilidade extracontratual, o agente infrator interfere na esfera privada de outrem causando um determinado dano, violando, assim, um dever jurídico protegido pela ordem jurídica, sendo sua conduta, em regra, ilícita.

Para Sergio Cavalieri Filho:

Quem infringe dever jurídico lato sensu de que resulte dano a outrem fica obrigado a indenizar. Esse dever, passível de violação, pode ter como fonte uma relação jurídica obrigacional preexistente, isto é, um dever oriundo de contrato, ou, por outro lado, pode ter por causa geradora uma obrigação imposta por preceito geral de Direito, ou pela própria lei. É com base nessa dicotomia que a doutrina divide a responsabilidade civil contratual e extracontratual, isto é, de acordo com a qualidade da violação. Se preexistente um vínculo obrigacional, e o dever de indenizar é consequência do inadimplemento, temos a responsabilidade contratual, também chamada de ilícito contratual ou relativo; se esse dever surge em virtude de lesão a direito subjetivo, sem que entre o ofensor e a vítima preexista qualquer relação jurídica que a possibilite, temos a responsabilidade extracontratual, também chamada de ilícito aquiliano ou absoluto. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.16).

Na responsabilidade contratual, a norma que vincula as partes é estritamente contratual, particular, ocasião em que, sendo quebrada, gerará responsabilização para aquele que a violou.

Sobre o tema, ensina Silvio de Salvo Venosa:

A responsabilidade tradicionalmente denominada de contratual, modernamente mais aceita como negocial, cuida do inadimplemento de contratos e outros negócios jurídicos, pertencendo a outro compartimento de estudo. (Venosa, 2010, p.6)

Com isso, tem-se que, em apertada síntese, quando o dever jurídico lesado estiver no contrato, a responsabilidade será contratual. Por sua vez, quando o dever jurídico lesado estiver previsto na ordem jurídica, haverá responsabilidade extracontratual.

2.6 Responsabilidade civil e responsabilidade penal

A distinção entre responsabilidade civil e penal reside, primeiramente, na natureza da norma jurídica violada, se pública ou privada. Normalmente, temos a responsabilidade civil quando o dever jurídico violado for de natureza privada, ao passo que a responsabilidade penal incide quando o dever jurídico violado for de natureza pública.

É assim que pensa o autor Sergio Cavalieri Filho:

A ilicitude- é de todos sabido- não é uma peculiaridade do Direito Penal. Sendo ela, essencialmente, contrariedade entre a conduta e a norma jurídica, pode ter lugar em qualquer ramo do Direito. Será chamada de ilicitude penal ou civil tendo exclusivamente em vista a norma jurídica que impõe o dever violado pelo agente. No caso de ilícito penal, o agente infringe uma norma penal, de Direito Público; no ilícito civil, a norma violada é de Direito Privado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.17).

Por sua vez, Carlos Roberto Gonçalves aduz que:

No caso da responsabilidade penal, o agente infringe uma norma de direito público. O interesse lesado é o da sociedade. Na responsabilidade civil, o interesse diretamente lesado é o privado. O prejudicado poderá pleitear ou não a reparação. Quando coincidem, a responsabilidade penal e a responsabilidade civil proporcionam as respectivas ações, isto é, as formas de se fazerem efetivas: uma, exercível pela sociedade; outra, pela vítima; uma, tendente à punição; outra, à reparação- a ação civil ai sofre, em larga proporção, a influência da ação penal. (GONÇALVES, 2011, p. 52).

Desse modo, tem-se que a principal diferença entre os institutos é a natureza do interesse violado pelo infrator. Se o interesse violado for o público, estaremos diante de uma responsabilidade penal. Diferentemente, se o interesse

lesado for particular, estaremos diante de uma responsabilidade civil. No mais, evidencia-se ser de fácil diferenciação os institutos, não passando o leitor por maiores dificuldades.

2.7 Pressupostos da responsabilidade civil

Pressupostos são requisitos essenciais sem os quais a responsabilidade civil da Administração Pública inexistente. A doutrina aponta como pressupostos essenciais da responsabilidade civil do Estado a conduta culposa ou dolosa do agente, a ocorrência de um dano patrimonial ou moral e o nexo de causalidade entre o dano havido e a conduta do agente.

No presente trabalho, será apresentada a classificação proposta por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, por estar em consonância aos fundamentos do presente trabalho. Segundo os autores, são pressupostos da responsabilidade civil do Estado:

- (1) Uma atuação lesiva culposa ou dolosa do agente; a regra geral no direito privado é a existência de caracterização de culpa em sentido amplo na conduta; a culpa em sentido amplo a abrange o dolo (intenção) e a culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia);
- (2) a ocorrência de um dano patrimonial ou moral; e
- (3) o nexo de causalidade entre o dano havido e a conduta do agente, o que significa ser necessário que o dano efetivamente haja decorrido da ação do agente (ou de sua omissão ilícita, se fosse o caso de o agente ter o dever de agir).

Só para contextualizar nosso leitor, conforme apresentado pelos autores acima, o primeiro pressuposto da responsabilidade civil é a atuação lesiva, ou conduta lesiva, comportamento lesivo da administração pública. Com efeito, tem-se que o Estado atua por meio de seus agentes ou prepostos, ocasião em que a conduta lesiva necessariamente partirá dos mesmos.

É esse o entendimento de Yussef Said Cahali:

O Estado (e agora as entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos), como pessoa jurídica, desfruta apenas de uma

realidade técnica, somente podendo agir por intermédio de seus representantes, agentes e prepostos. (CAHALI, 2007, p.21).

Para que se possa compreender quem pode ser considerado agente público, necessário se faz trazer ao presente trabalho as lições do autor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quem são as pessoas suscetíveis de serem consideradas agentes públicos. Cujos comportamentos, portanto, ensejam engajamento da responsabilidade do Estado? São todas aquelas que- em qualquer nível de escalão- tomam decisões ou realizam atividades da alçada do Estado, prepostas que estão ao desempenho de um mister público (jurídico ou material), isto é, havido pelo Estado como pertinente a si próprio. (MELLO, 2016, p. 1025).

Por sua vez, os Professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino esclarecem:

Considera-se agente público toda pessoa física que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 122).

Com efeito, observa-se que somente a pessoa física pode ser investida em mandato, cargo, emprego ou função. Logo, a expressão agente público é exclusiva da pessoa natural, física, conforme texto abaixo:

Conforme se constata, a expressão “ agente público” tem sentido amplo, englobando todos os indivíduos que, a qualquer título, exercem uma função pública, remunerada ou gratuita, permanente ou transitória, política ou meramente administrativa, como preposto do Estado.

O agente público é a pessoa natural mediante a qual o Estado se faz presente. O agente manifesta uma vontade que, afinal, é imputada ao próprio Estado. Agentes públicos são, portanto, todas as pessoas físicas que manifestam, por algum tipo de vínculo, a vontade do Estado, nas três esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), nos três Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). São agentes do Estado desde as mais altas autoridades da República, como os Chefes do Executivo e os Membros do Legislativo e do Judiciário, até os servidores públicos que exercem funções subalternas. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 122/123).

Os agentes públicos podem ser classificados como agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados. Os agentes políticos são aqueles que ocupam as mais altas graduações do Poder Público, suas competências são normalmente encontradas na Constituição:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. {...}. (MELLO, 2016, p. 1025).

Agentes administrativos são, em síntese, todos aqueles que exercem uma atividade pública de natureza remunerada e profissional, tendo estrutura hierárquica e regime jurídico especificado pelo ente a qual pertencem. Entre eles incluem-se os servidores públicos, empregados públicos e servidores temporários.

Por outro lado, os agentes honoríficos são aqueles que colaboram com o Estado mediante prestação de serviço específico, normalmente sem remuneração. Os agentes delegados, diferentemente, são os particulares que recebem autorização de determinada atividade, serviço ou obra, e o fazem em nome próprio, por sua responsabilidade e risco, e recebe fiscalização do poder delegante.

Por fim, agentes credenciados são aqueles que recebem somente a incumbência de representar a Administração Pública em determinado evento, não sendo considerado agente público posteriormente a representação a que estava designado.

Assim, entendido quem são os agentes públicos e que sua conduta lesiva, dolosa ou culposa, lícita ou ilícita, comissiva ou omissiva, pode gerar responsabilização estatal, passaremos à análise do segundo elemento da responsabilidade civil do Estado, qual seja, o dano.

Dano é o prejuízo causado por alguém a outrem, detentor de um bem protegido pelo ordenamento jurídico. É inegável, pois, que o dano para ser indenizável precisa ser um dano jurídico, lesão a um direito, não um simples dano econômico. Além do dano jurídico, o prejuízo precisa ser certo, não apenas eventual. Tanto poderá ser futuro como atual, contando que seja certo.

Impende relatar, portanto, que essas duas características são essenciais para a configuração do dano indenizável. Além disso, são apenas observadas isoladamente quando o prejuízo ocorrer em virtude de comportamentos ilícitos do Poder Público. Quando o dano acontecer em decorrência de comportamentos lícitos da Administração Pública, além desses dois requisitos, o prejuízo precisa ser especial e anormal.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello:

O dano especial é aquele que onera a situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, pois, um prejuízo genérico, disseminado pela Sociedade. Corresponde a um agravo patrimonial que incide especificamente sobre certo ou certos indivíduos, e não sobre a coletividade ou genérica e abstrata categoria de pessoas. Dano anormal é aquele que supera os meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social. A vida em Sociedade implica a aceitação de certos riscos de sujeição a moderados gravames econômicos a que todos estão sujeitos, ocasional e transitoriamente, conquanto em escala variável e na dependência de fatores circunstanciais. São pequenos ônus que não configuram dano anormal. (MELLO, 2016, p.1055).

Com isso, tem-se que nem todo dano é indenizável, somente aquele dano que apresenta todos esses requisitos, ou só os dois primeiros, no caso de conduta ilícita do Estado, é passível de indenização. O prejuízo, repita-se, precisa ser jurídico, lesão a um direito da vítima, e ser certo, não eventual, podendo ser atual ou futuro, no caso de atuação ilícita do Poder Público. Por outro lado, quando o comportamento da Administração Pública for lícito, Além de jurídico e certo, o dano precisa ser anormal e especial.

O nexo de causalidade é o elo que liga a conduta do Estado ao dano sofrido pelo particular lesado. De acordo com Sergio Cavalieri Filho:

O conceito de nexo causal não é exclusivamente jurídico; decorre primeiramente das leis naturais. É o vínculo, a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado. A relação causal estabelece o vínculo entre um determinado comportamento e um evento, permitindo concluir, com base nas leis naturais, se a ação ou omissão do agente foi ou não a causa do dano; determina se o resultado surge como consequência natural da voluntária conduta do agente. Algo assim como: se chover ficar molhado. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.49).

Destarte, o nexa causal é aquela relação direta e imediata entre a conduta e o resultado, devendo ser eliminados todos os fatos irrelevantes para efetivação do dano. Assim, conclui-se que, mesmo com a eliminação desses fatos irrelevantes, o dano efetivamente ocorreria.

A questão crucial aqui apresentada é saber o que efetivamente constitui causa. Algumas teorias procuraram explicar essa questão, apresentaremos no presente trabalho somente as mais importantes. A teoria da equivalência das condições sustenta-se na ideia de que todas as condições que contribuíram para o resultado são causa. Assim, não leva em consideração a eficácia da condição que levou ao resultado, basta, para tanto, que seja uma condição. Nesse sentido, ensina Sergio Cavalieri Filho:

Como o próprio nome diz, essa teoria não faz distinção entre causa (aquilo de que uma coisa depende quanto à existência) e condição (o que permite à causa produzir seus efeitos positivos ou negativos). Se várias condições concorrem para o mesmo resultado, todas têm o mesmo valor, a mesma relevância, todas se equivalem. Não se indaga se uma delas foi mais ou menos eficaz, mais ou menos adequada. Causa é a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido, sem distinção da maior ou menor relevância que cada uma teve. Por isso, essa teoria é também chamada de *conditio sine qua non*, ou da equivalência das condições. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.51).

Com efeito, para analisar se uma condição é causa, é importante que se faça um processo hipotético de eliminação mental dessa condição. Se o resultado desaparecer essa condição é causa, porém, se o resultado persistir; essa condição não é considerada causa. Importante destacar, pois, que essa teoria é criticada justamente por isso, tendo em conta que leva a uma banalização da causalidade a uma análise infinita:

Critica-se essa teoria pelo fato de conduzir a uma exasperação da causalidade e a uma regressão infinita do nexa causal. Por ela, teria que indenizar a vítima de atropelamento não só a quem dirigia o veículo com imprudência, mas também quem lhe vendeu o automóvel, quem o fabricou, quem forneceu a matéria-prima etc. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.51).

Por outro lado, a teoria da causalidade adequada, elaborada por von Kries, consiste na ideia de que causa é o antecedente necessário e adequado à produção do resultado. Assim, somente aquela condição que for mais adequada à produção

do evento danoso é considerada causa. De plano, observa-se que o problema crucial dessa teoria é justamente estabelecer qual das condições que contribuíram para o resultado danoso é a mais adequada. A crítica é no sentido de que não existe um padrão teórico para se estabelecer qual a condição mais adequada para a produção do resultado, devendo ser analisada, pois, diante do caso concreto.

A teoria da causalidade direta e imediata é a adotada para efeito de responsabilização do Poder Público. Segundo essa teoria, somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado. Assim, a Administração Pública somente responde quando sua conduta causar direta e concretamente o resultado.

Assim, apresentados e destrinchados todos os pressupostos da responsabilidade civil do Poder Público, analisaremos adiante todo o histórico da responsabilidade civil estatal no Brasil.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

Preliminarmente, insta ressaltar que a tese da irresponsabilidade do Estado jamais vigorou no Brasil. Nossa doutrina e jurisprudência sempre reconheceram a responsabilidade civil da Administração Pública. Nossas Constituições de 1824 e 1891, embora omissa a respeito da responsabilidade civil do Poder Público, previam a responsabilidade dos funcionários por abusos e omissões praticados no exercício dos seus cargos. Todavia, verifica-se que o Estado respondia solidariamente pelos danos ocasionados por seus funcionários em decorrência da imprudência, negligência ou imperícia destes.

Nesse sentido, ensina Yussef Said Cahali:

Embora omissa a respeito da responsabilidade civil do Estado, dispunha a Constituição Republicana de 1891, em seu art. 82, que “os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos. (CAHALI, 2007, p.30)

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

As Constituições de 1824 e 1891 não continham disposição que previsse a responsabilidade do Estado; elas previam apenas a

responsabilidade do funcionário em decorrência de abuso ou omissão praticada no exercício de suas funções. Nesse período, contudo, havia leis ordinárias prevendo a responsabilidade do Estado, acolhida pela jurisprudência como sendo solidária com a dos funcionários; era o caso dos danos causados por estrada de ferro, por colocação de linhas telegráficas, pelos serviços de correio. (DI PIETRO, 2011, p. 648).

Assim, a responsabilidade existia embora não fosse uma responsabilização direta, pois o Estado nunca foi dito como irresponsável frente à legislação brasileira. Reafirmando essa posição, o Código Civil de 1916 estabeleceu expressamente a responsabilidade civil da Administração Pública ao dispor em seu art. 15, in verbis

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano.

Com efeito, tem-se entendido que fora adotada a teoria da culpa civil comum do Estado, visto que se partia da ideia de que era necessária a demonstração de culpa do agente público, tendo em conta a inconsistência da redação do referido artigo. Nesse sentido:

A expressão procedendo de modo contrário ao direito ou faltando o dever prescrito por lei conduzia à ideia de que deveria ser demonstrada a culpa do funcionário para que o Estado respondesse. No entanto, a redação imprecisa do dispositivo permitiu que alguns autores defendessem, na vigência desse dispositivo, a teoria da responsabilidade objetiva. (DI PIETRO, 2011, p. 648).

Por outro lado, a Constituição de 1934 incorporou o princípio da responsabilidade solidária entre o Poder Público e o funcionário, nos termos do art. 171 que previa que os funcionários públicos seriam solidariamente responsáveis com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos. A constituição de 1937 repetiu a mesma regra em seu art.158: “Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízo decorrente de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seu cargos”.

Parte da doutrina entende que somente a partir da Constituição de 1946 a responsabilidade objetiva do Estado foi expressamente reconhecida em nossa ordem jurídica, isto porque, em seu art. 194, previa que “ As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. O parágrafo único do referido diploma ainda previa a possibilidade de ação regressiva do ente estatal contra o funcionário causador do dano, quando este tivesse agido com culpa.

A Carta Magna de 1967 seguiu o mesmo raciocínio:

Art. 105. As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.

Mais recentemente nossa Constituição de 1988, ampliando ainda mais o território da responsabilidade civil do Estado, informa em seu art. 37, § 6º, que:

“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”.

O Código Civil de 2002 não reproduziu a regra do art. 15 do Código Civil de 1916. Estabelece, pois, em seu art. 43 que:

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

Desse modo, é fácil constatar, pois, que somente a partir da Carta Política de 1946 a responsabilidade objetiva do Poder Público fora expressamente reconhecida por nossa ordem jurídica.

Além disso, constata-se que, embora posterior à Constituição de 1988, o Código Civil de 2002 não previu a responsabilidade das empresas privadas prestadoras de serviços públicos, restando inequívoco o atraso da referida norma em relação à Magna Carta.

3.1 Responsabilidade civil objetiva do Estado: O art. 37, § 6º, da Constituição

A responsabilidade civil objetiva do Estado encontra fundamento no art. 37, §6º, da Constituição Federal que assim dispõe:

“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”.

Conforme observado, todos os agentes públicos que, agindo nessa qualidade, causem danos aos particulares nasce para o Estado o dever de indenizar. Importante observar que o dispositivo analisado não exige que o dano ocasionado seja obrigatoriamente no exercício das atribuições do agente, basta, para tanto, que seja na qualidade de agente público.

Além disso, o dispositivo constitucional acima citado abrange todas as pessoas jurídicas de direito público interno, bem como as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos e as pessoas delegatárias de serviços públicos:

Antes de analisarmos detalhadamente o dispositivo, devemos atentar para sua abrangência. Ele se aplica a todas as pessoas jurídicas de direito público, o que inclui a Administração Direta, as Autarquias e as fundações públicas de direito público, independentemente de suas atividades. Alcança, também, todas as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, o que inclui as empresas públicas e as sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, fundações públicas de direito privado que prestem serviços públicos, e também as pessoas privadas delegatárias de serviços públicos, não integrantes da Administração pública (as concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos). Não inclui as empresas públicas e sociedade de economia mista exploradoras de atividade econômica. Estas respondem pelos danos que seus agentes causarem a terceiros da mesma forma que respondem as demais pessoas privadas, regidas pelo Direito Civil ou pelo Direito Comercial. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 808/8009).

Com efeito, percebe-se que é amplo o alcance do dispositivo constitucional, pois abarca um rol variado de pessoas que podem praticar um ato danoso que ocasione a responsabilização estatal.

Por outro lado, importante ressaltar que a Constituição Federal acolheu a teoria do risco administrativo, essa já citada no item 2.2.4, para efeito de responsabilização estatal em seu art. 37, § 6º, ou seja, a Administração Pública responde independentemente da existência de culpa, bastando, para tanto, que o particular lesado demonstre a existência do nexo de causalidade entre a conduta do Poder Público e o dano por ele sofrido.

Não é outro o entendimento de Sergio Cavalieri Filho sobre o assunto:

O exame desse dispositivo revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já ficou assentado, não há como e nem por que responsabilizá-lo objetivamente. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.260/261).

Não se pode olvidar, pois, que a atividade desempenhada pela Administração Pública ocasiona um risco considerável para a sociedade, de modo que o ônus da reparação do dano deve ser suportado por todos com base no princípio da igualdade.

Com relação aos atos omissivos do Poder Público que ocasionem danos, existem algumas pequenas divergências doutrinárias se estariam esses atos sujeitos ao art. 37, §6º, da CF, responsabilidade civil objetiva. Esse tema será abordado posteriormente com mais afinco, devido à quantidade de controvérsias existentes. Não obstante, frise-se que, em regra, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, somente podendo se eximir do dever de indenizar caso comprove a existência de alguma excludente de responsabilidade, que também veremos em momento oportuno.

3.2 Responsabilidade subjetiva do Estado

Foi dito anteriormente que, para que haja responsabilidade objetiva do Estado, não é necessária a demonstração de culpa estatal, havendo apenas a necessidade de existência do nexo de causalidade entre a conduta administrativa e

o dano. A responsabilidade civil subjetiva do Estado é calcada na culpa, e, é sempre em decorrência de omissão estatal. Assim, significa dizer que, para efeito de responsabilização subjetiva do Estado, a teoria adotada é a da culpa administrativa, citada no item 2.2.3, com base na teoria da *faute du service*, inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou serviço prestado tardiamente.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Responsabilidade subjetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito- culposo ou doloso- consistente em causar um dano a outrem ou deixar de impedi-lo quando obrigado a isto. (MELLO, 2016, p.1035).

Desse modo, percebe-se que a responsabilidade civil subjetiva do Estado é sempre em decorrência de atos ilícitos, comportamentos contrários ao Direito. Com efeito, conforme dito anteriormente, existe uma discussão em relação à espécie de responsabilidade aplicada no caso de omissão estatal, se objetiva ou subjetiva, alguns doutrinadores defendem que, no caso de omissão, a responsabilidade do Estado é sempre subjetiva e somente quando comprovado a falta do serviço público, seja por ausência de serviço, mau funcionamento do serviço, ou serviço prestado tardiamente:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, 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 o dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. (MELLO, 2016, p.1045).

Existe ainda quem defenda que a depender do tipo de omissão, se específica ou genérica, o Poder Público pode responder objetiva ou subjetivamente, respectivamente. Porém, essa discussão será analisada em momento oportuno.

Assim, tem-se que, a princípio, a responsabilidade subjetiva do Estado é norteadada pela teoria da culpa administrativa, devendo o particular lesado demonstrar que houve a falha do serviço público. Todavia, assim como na responsabilidade objetiva, abre-se para o Poder Público a possibilidade de se eximir do dever de

indenizar quando conseguir demonstrar a existência de alguma das excludentes de responsabilidade, como doravante as analisaremos.

3.3 Excludentes de responsabilidade civil do Estado

Foi visto que o nexo de causalidade é um dos pressupostos da responsabilidade civil, sem o qual não há que se falar em responsabilidade. Assim, excludentes de responsabilidade civil nada mais são do que aquelas situações que rompem o nexo de causalidade entre a conduta do Estado e o dano sofrido pelo particular. O caso fortuito ou força maior, a culpa exclusiva da vítima e a culpa de terceiros, são as causas excludentes de responsabilidade objetiva do Poder Público.

Não obstante, Existe uma discussão em relação à diferenciação de caso fortuito e força maior. Alguns doutrinadores definem a força maior como sendo eventos inevitáveis, irresistíveis e imprevisíveis de origem natural, ao passo que caso fortuito seria eventos humanos também imprevisíveis e inevitáveis. Todavia, alguns juristas adotam definições totalmente inversas, definindo força maior como sendo eventos humanos imprevisíveis e inevitáveis. Assim, uma parte da doutrina defende que somente a força maior tem o condão de excluir a responsabilidade estatal. Outros, porém, defendem que ambos os institutos são causa que excluem a responsabilidade do Estado.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, discorrendo sobre o tema, define ambos os institutos e defende apenas a força maior como excludente de responsabilidade estatal:

Sem maiores aprofundamentos sobre a controvérsia, temos entendido, desde a primeira edição deste livro, que força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado. Não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. Já o caso fortuito- que não constitui causa excludente de responsabilidade do Estado- ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando dano a terceiros, não se pode falar em força maior, de modo a excluir a responsabilidade do Estado. (DI PIETRO, 2011, p. 652).

No mesmo sentido, Alex Muniz Barreto ensina que somente os eventos imprevisíveis da natureza têm o condão de excluir a responsabilidade estatal, de modo que os eventos humanos imprevisíveis não possuem a mesma força. O autor não leva em consideração a nomenclatura dos institutos, apenas o conceito atribuído a um ou a outro, se imprevisíveis da natureza ou do homem:

A doutrina diverge claramente na conceituação desses institutos, pois ora chama de força maior os eventos da natureza e, aos eventos humanos imprevisíveis (como as guerras e greves, por exemplo) atribui a terminologia de caso fortuito, ora utiliza a designação radicalmente inversa. No Direito Civil, essa distinção é inócua, pois ambas, em regra, são causas que levam à eliminação do dever de indenizar. Todavia, para o Direito Administrativo, a distinção é de grande relevância, pois somente o fato da natureza, como causa de ordem externa, constitui hipótese de exclusão de responsabilidade estatal. Conseqüentemente, os eventos humanos aleatórios ou acidentes ocorridos na execução de serviços públicos, que possuam motivos desconhecidos, não elidem a obrigação de reparar os prejuízos daí decorrentes. (BARRETO, 2015, p. 158).

Por sua vez, os Professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ensinam que:

O problema é que, mesmo adotando essas acepções, a distinção se mostra tênue, se não impossível, no que respeita aos resultados das situações enquadráveis como de força maior ou de caso fortuito. De fato, não existe possibilidade de se evitar o resultado em uma situação de força maior (irresistível), ainda que esse resultado possa ser previsto. Já na hipótese de caso fortuito (imprevisibilidade), não existe possibilidade de se antever o resultado. Em ambas as circunstâncias, portanto, ao fim e ao cabo, o resultado é inevitável- ou porque não se podia prever, ou porque, mesmo estando previsto, não era possível impedir a sua ocorrência. Pela razão aduzida no parágrafo precedente, segundo pensamos, nosso ordenamento jurídico atual- ao menos nosso direito legislado- não distingue força maior de caso fortuito, nem conceitualmente, nem quanto aos efeitos decorrentes das circunstâncias que sejam assim consideradas. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 818).

Assim, ambos os institutos são, em regra, excludentes de responsabilidade estatal, pois em ambas as situações o dano passa a ser inevitável, não podendo a Administração Pública ser responsabilizada, pois inexistente o nexo de causalidade. Com isso, não é possível distinguir caso fortuito e força maior, havemos por bem que ambos podem ser causa de excludente de responsabilidade estatal. Não obstante, a depender o caso concreto, pode haver responsabilização do Poder

Público com base na teoria da culpa administrativa, responsabilidade subjetiva, quando a conduta da Administração Pública contribuir para o resultado danoso, embora advindo de caso fortuito ou força maior. É o caso, por exemplo, de um alagamento que se deu por ausência de limpeza nos córregos da cidade e ocasionou danos aos particulares. Nessa situação a omissão do Poder Público contribuiu para o resultado danoso. Diferentemente, caso o Estado tivesse efetuado a limpeza dos córregos anteriormente à chuva, e mesmo assim houvesse alagado a cidade e causado danos à população, não haveria responsabilidade estatal por não haver nexo de causalidade entre sua conduta e os danos sofridos pelos particulares.

Assim, repita-se, o caso fortuito e força maior, sem distinção, são causas que excluem a responsabilidade do Poder Público, tanto na modalidade risco administrativo quanto na modalidade culpa administrativa, responsabilidade objetiva e subjetiva, respectivamente, desde que o dano decorra exclusivamente do evento fortuito ou de força maior.

Frise-se, pois, que quando o caso fortuito e força maior, por si só, causar o dano, haverá o rompimento do nexo de causalidade, não respondendo, assim, o Poder Público:

No entanto, mesmo ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior; ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço. Por exemplo, quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente. Porém, neste caso, entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorre do mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (*faute du service*); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu de atuação do agente público, mas de omissão do Poder Público. (DI PIETRO, 2011, p. 652).

A culpa exclusiva da vítima é outra situação que exclui o nexo de causalidade e conseqüentemente retira a responsabilidade estatal. Essa excludente é aplicável àquelas situações em que o Estado não tem relação com o evento danoso, a culpa é exclusiva da vítima lesada. Assim, por exemplo, o Poder Público não seria responsabilizado caso um ônibus escolar municipal, transitando em velocidade compatível com a via, com todas as revisões em dia, atropelasse uma

pessoa que se jogara propositalmente em sua frente. Nessa situação, incidiria uma excludente de responsabilidade, qual seja, a culpa exclusiva da vítima, não existiria, pois, a relação causal para configuração de sua responsabilidade.

Não obstante, existem situações em que a culpa da vítima é concorrente com a do Poder Público, nesse caso a doutrina entende que se configura uma hipótese de atenuante de responsabilidade estatal. Assim, percebe-se que haverá repartição de responsabilidade entre o Estado e a vítima:

O que se vem de dizer não interfere com o problema das concausas. Com efeito, pode ocorrer que o dano resulte de dupla causação. Hipóteses haverá em que o evento lesivo seja fruto de uma ação conjunta do Estado e do lesado, concorrendo ambos para a geração do resultado danoso. Ainda aqui não haverá falar em excludente da responsabilidade estatal. Haverá, sim, atenuação do quantum indenizatório, a ser decidido na proporção em que cada qual haja participado para a produção do evento. (MELLO, 2016, p.1057).

Não se pode olvidar em relatar que não se trata de causa excludente de responsabilidade estatal, na verdade é apenas uma causa que atenua a responsabilização da Administração Pública.

Como terceira e última causa excludente do nexo de causalidade, figura a culpa de terceiros. Desse modo, tem-se que a responsabilidade pelo dano é exclusiva de terceira pessoa, não respondendo o Estado também nessas situações.

Com efeito, a Administração Pública só será responsabilizada por atos de terceiros se ficar demonstrado que sua omissão na prestação do serviço público concorreu de forma direta para produção do resultado, de modo que fique demonstrado que o serviço não fora prestado adequadamente. Não é outro o entendimento de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

Vale anotar que o raciocínio exposto no parágrafo anterior se aplica, igualmente, nas hipóteses de dano ocasionado pelos denominados "atos de terceiros". Sendo o evento causador do dano um "ato de terceiro", somente poderá ser a administração pública responsabilizada se ficar demonstrado que sua omissão indevida concorreu de forma direta para o surgimento do resultado danoso, ou seja, se ficar demonstrado que ela deveria ter prestado um serviço que teria impedido efetivamente o dano decorrente do "ato de terceiro", mas, culposamente, deixou de prestar tal serviço, ou prestou deficientemente ou com atraso. . (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 821).

É importante frisar que, quando da ocorrência de caso fortuito ou força maior, bem como de atos de terceiros, a Administração Pública só não será responsabilizada caso sua omissão não tenha nenhuma relação com o dano, ou seja, quando o dano sofrido pela vítima seja única e exclusivamente em decorrência de alguma excludente de responsabilidade.

De toda sorte, é preciso ter em mente que a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito ou força maior e os atos de terceiros são causas que excluem a responsabilidade estatal, quando a Administração Pública em nada contribui para o evento danoso. Além disso, importante ressaltar, mais uma vez, que no presente trabalho não será levado em consideração a diferença entre caso fortuito e força maior porque ambos são inevitáveis, um imprevisível outro irresistível, mas ambos inevitáveis.

4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS OMISSIVOS

Foi visto anteriormente que a responsabilidade civil do Poder Público por atos omissivos é, em regra, subjetiva, calcada na teoria da culpa administrativa, devendo o lesado provar que houve a falha do serviço público (mau funcionamento, serviço prestado tardiamente, inexistência de serviço).

Assim, observa-se que o Estado é omissivo quando deixa de funcionar, como deveria funcionar, porque funcionou mal ou tardiamente, ocasionando, dessa forma, danos aos indivíduos.

De acordo com os professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

A Constituição de 1988 não traz qualquer regra expressa relativa a responsabilidade civil por eventuais danos ocasionados por omissão do Poder Público. Nossa jurisprudência, entretanto, com amplo respaldo na doutrina administrativa, construiu o entendimento de que é possível, sim, resultar configurada responsabilidade extracontratual do Estado nos casos de danos ensejados por omissão do Poder Público. Nessas hipóteses, segundo a citada jurisprudência, responde o Estado com base na teoria da culpa administrativa. Trata-se, portanto, de modalidade de responsabilidade civil subjetiva {...}. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 813).

No mesmo diapasão, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, 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. (MELLO, 2016, p.1045).

Assim, importante ressaltar que não basta a simples falha do serviço público para que o Estado tenha a obrigação de indenizar o particular lesado. Necessário se faz, além disso, que a Administração Pública tenha a obrigação legal e que seja possível agir para impedir o evento danoso, de modo que fique veementemente exterminada a ideia de ser o Estado segurador universal.

Isto significa dizer que, para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a

possibilidade de agir para evitar o dano. A lição supratranscrita, de José Cretella Júnior, é incontestável. A culpa está embutida na ideia de omissão. Não há como falar em responsabilidade objetiva em caso de inércia do agente público que tinha o dever de agir e não agiu, sem que para isso houvesse uma razão aceitável. (DI PIETRO, 2011, p. 655).

Tem-se, com isso, que a responsabilidade por ato omissivo do Estado é sempre responsabilidade por ato ilícito, porque necessariamente haverá a transgressão da norma jurídica que impõe a obrigação de evitar o dano.

Não obstante o exposto, parte da doutrina defende a ideia de que a responsabilidade civil da Administração Pública por atos omissivos pode ser objetiva. Nesse caso, deverá ser observado qual o tipo de omissão estatal que ocasionou o resultado, se genérica ou específica. No primeiro caso, omissão genérica, encontram-se aquelas situações em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica. No segundo caso, encontram-se aquelas situações em que o Poder Público tem o dever de agir para impedir o resultado, são os casos em que a Administração Pública está na posição de garante, respondendo o Poder Público objetivamente.

Sergio Cavalieri Filho, um dos percussores dessa ideia, ensina:

Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou guardião) e por omissão sua cria situação propícia para a ocorrência do evento em situações em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em uma causa adequada de não se evitar o dano. 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 fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado, caso em que deve prevalecer o princípio da responsabilidade subjetiva. (CAVALIERI FILHO, 2012, p.268).

Assim, tem-se que, quando houver omissão genérica, a responsabilidade civil do Estado será subjetiva. Diferentemente, quando houver omissão específica, o Poder Público deverá ser responsabilizado objetivamente, incidindo, aqui, a regra do art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Importante observar que a omissão específica é causa direta e imediata de não se evitar o resultado, ao passo que na omissão genérica o Estado apenas concorre para ele, pois não tem o dever específico de agir.

Por sua vez, os professores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, seguindo a mesma linha de raciocínio, ensinam:

É importante frisar que a atribuição de responsabilidade civil subjetiva na modalidade culpa administrativa em face da omissão do Estado é uma regra geral. Isso porque há situações em que, mesmo diante de omissão, o Estado responde objetivamente. Com efeito, não é demais repetir, nas hipóteses de danos sofridos por pessoas ou coisas que se encontrem legalmente sob a custódia do Estado, haverá responsabilidade civil objetiva deste, mesmo que o dano não decorra de uma atuação comissiva direta de um de seus agentes. Nessas situações, em que o Estado está na posição de garante, quando tem o dever legal de assegurar a integridade de pessoas ou coisas sob sua custódia, guarda ou proteção direta, responderá ele com base na teoria do risco administrativo, terá responsabilidade extracontratual objetiva pelo dano ocasionado pela sua omissão às pessoas ou coisas que estavam sob sua custódia ou sob sua guarda. (ALEXANDRINO & PAULO, 2013, p. 816/817).

Com efeito, tem-se que maior razão assiste à doutrina que, para efeito de responsabilização por atos omissivos do Estado, diferencia omissão genérica e específica. Assim, conclui-se que, como regra, a responsabilidade do Poder Público por omissão é subjetiva, com base na teoria da culpa anônima da Administração Pública, porque a maior parte das condutas omissivas estatais são genéricas. Não obstante, responderá a Administração Pública objetivamente, com base na teoria do risco administrativo, quando sua omissão for causa direta e imediata de não se evitar o dano, ou seja, quando estiver ela na posição de garante, quando estiver obrigado a praticar uma ação para evitar o resultado em virtude de seu dever jurídico de agir, omissão específica.

Importante ressaltar que Celso Antônio Bandeira de Mello também defende a ideia de que o Estado responda objetivamente quando estiver na posição de garante, mas, para ele, é o próprio Poder Público quem cria, por conduta comissiva sua, a situação da qual o dano decorre. Assim, para o autor, essas situações assimilam-se aos danos produzidos pela atuação comissiva do Estado. Desse modo, conclui-se que o autor outrora citado defende que não se trata de uma omissão do Poder Público, mas sim de uma situação criada por uma conduta comissiva da Administração Pública:

Há determinados casos em que a ação danosa, propriamente dita, não é efetuada por agente do Estado, contudo é o Estado quem

produz a situação da qual o dano depende. Vale dizer: são hipóteses nas quais é o Poder Público quem constitui, por ato comissivo seu, os fatores que propiciarão decisivamente a emergência de dano. Tais casos, a nosso ver, assimilam-se aos de danos produzidos pela própria ação do Estado e por isso ensejam, tanto quanto estes, a aplicação do princípio da responsabilidade objetiva. (MELLO, 2016, p.1050).

Do exposto, tem-se que, ao contrário do que pensa Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a depender do tipo de omissão, se genérica ou específica, a Administração Pública pode responder objetiva ou subjetivamente. Essa será a posição adotada nesta obra, por está em consonância com o padrão teórico aqui proposto.

4.1 A responsabilidade civil do Estado por omissão na segurança do policial

4.1.1 Conceito

Inicialmente, é importante saber quem efetivamente pode ser considerado policial, antes de adentrarmos na responsabilidade civil do Poder Público por omissão em sua segurança.

Desse modo, tem-se que policiais são os agentes públicos administrativos, conforme já visto no item 2.7, que exercem as funções de polícias ostensiva e judiciária do Estado.

A polícia ostensiva, também conhecida como polícia de segurança, atua preventivamente tentando assegurar a ordem jurídica, função desempenhada pela Polícia Militar, Polícia Rodoviária Federal e Ferroviária Federal. Por outro lado, a polícia judiciária atua após a violação da ordem jurídica, após o cometimento da infração penal, função essa realizada pela Polícia Civil e Polícia Federal, em regra.

Nossa Constituição Federal, em seu artigo 144, incisos I, II, III, IV e V, define expressamente quais são os órgãos encarregados e garantir a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, in verbis:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas, através dos seguintes órgãos:

I- polícia federal;

- II- polícia rodoviária federal;
- III- polícia ferroviária federal
- IV- polícias civis;
- V- polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Conforme observado, nossa Carta Magna traz no artigo acima citado cinco espécies de polícias, algumas com funções ostensivas e outras com atribuições de polícia investigativa. Desse modo, tem-se que os policiais necessariamente exercerão suas funções nos órgãos de segurança listados no artigo 144 da Constituição Federal. Assim, o Policial pode ser Federal, Rodoviário Federal, Ferroviário Federal, Civil ou Militar.

4.1.2 O dever estatal de indenizar o policial face à falta de segurança no exercício de suas atribuições

O Estado, pessoa jurídica de direito público, atua por meio de seus agentes, pessoas humanas, cujas atuações representam a própria vontade do Poder Público, ou seja, quando o agente público age, ele atua em nome do Estado, exercendo a vontade estatal.

Com isso, é fácil constatar que o Estado é um empregador nato, pois precisa de seus agentes para se manifestar, estando obrigado, automaticamente, como qualquer empregador, a garantir a segurança de seus empregados, ou seja, a garantir a segurança dos agentes públicos.

Discorrendo sobre o tema, Fabiana Maria Barbosa Passos ensina:

O Estado como empregador deve ser responsável pela segurança de seus agentes, buscando sempre ser um guardião para o bom desenvolvimento do serviço público. Caso contrário, o agente público fica prejudicado na prestação do serviço quando o Estado age com omissão, no sentido de que devendo agir, não agiu ou agiu tardiamente, podendo gerar consequências para seus representantes. Quando ocorre essa omissão e o agente público sofre um dano, cabe ao Estado indenizar para que o indivíduo tenha seus prejuízos reconstituídos, tanto na esfera patrimonial quanto na moral, dependendo do caso concreto. (PASSOS, Fabiana Maria Barbosa, 2007, pag. 54/55).

Desse modo, fica patente que quando houver falha na segurança do agente público e esse sofrer um dano, fica o Poder Público obrigado a reparar a sua esfera jurídica. Assim, sendo o policial agente público administrativo, fica o Estado obrigado à reparar o dano sofrido por este no exercício de suas atribuições quando houver omissão em sua segurança.

Não é outro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MORAIS E MATERIAIS SOFRIDOS POR MILITAR. INCAPACIDADE PARCIAL. ACIDENTE EM SERVIÇO (SESSÃO DE TREINAMENTO). SUBMISSÃO A CONDIÇÕES DE RISCO DESARRAZOADAS, MESMO PARA O AMBIENTE MILITAR. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. **Este Tribunal Superior possui jurisprudência firmada no sentido de que a existência de lei específica que rege a atividade militar (Lei nº 6.880/80) não isenta a responsabilidade civil do Estado por danos morais causados a esses agentes públicos em decorrência de acidente sofrido durante o serviço, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.** 2. Com relação às lesões sofridas por militar em decorrência de acidente ocorrido durante sessão de treinamento, tais prejuízos somente gerarão direito à indenização por dano moral quando comprovado que ele foi submetido a condições de risco que ultrapassem àquelas consideradas razoáveis ao contexto ao qual se insere. 3. Caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos materiais e morais, chegar a conclusão diversa acerca do dano sofrido, da ação desarrazoada a que o militar foi obrigado a se submeter em seu treinamento, bem como da efetiva existência do nexo causal demandaria o reexame do acervo fático-probatório dos autos, o que é vedado na via especial, a teor da Súmula nº 7 do STJ. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1160922 / PR AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2009/0194277-2, Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE (1150), T5 - QUINTA TURMA, DJ 05/02/2013) (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO. SERVIDOR MUNICIPAL. ACIDENTE DE TRABALHO. DEVER DE INDENIZAR. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE, NA VIA ESPECIAL, DE REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno interposto contra decisão monocrática publicada em 09/06/2016, que, por sua vez, julgara recurso interposto contra decisão que inadmitira o Recurso Especial, publicada na vigência do CPC/73. II. Na origem, trata-se de demanda indenizatória proposta

por servidor contra o Município, em decorrência de acidente de trabalho que agravou doença preexistente, e, conseqüentemente, afastou definitivamente o servidor de suas atividades funcionais. III. Da hermenêutica do art. 186 do Código Civil de 2002 extraem-se os seguintes pressupostos da responsabilidade civil, a saber: a conduta ou ato humano (ação ou omissão), a culpa do autor do dano, a relação de causalidade e o dano experimentado pela vítima. **De igual modo, o mandamento básico de responsabilidade civil do Estado (art. 37, § 6º, da CF) determina que será ele responsável pelo ressarcimento do prejuízo a que der causa (por ação ou omissão), uma vez reconhecido o nexo causal e o dano, independentemente de culpa ou dolo do agente. No caso, a modificação das conclusões a que chegou a Instância a quo - procedência do pedido, por existente comprovação do nexo causal entre o acidente de trabalho e o dano sofrido** -, de modo a acolher a tese da parte ora recorrente, em sentido contrário, demandaria, inarredavelmente, o revolvimento do acervo probatório dos autos, o que é inviável, em sede de Recurso Especial, em face da Súmula 7 desta Corte. IV. Agravo interno improvido. (AgInt no AREsp 919833 / SP AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2016/0135855-7, Ministra ASSUSETE MAGALHÃES (1151), T2 - SEGUNDA TURMA, DJ10/11/2016). (grifo nosso).

O policial exerce uma função essencial para a sociedade, pois garante a segurança da sociedade, mantendo a ordem pública e a paz social. O Estado, para garantir um bom desempenho do serviço de segurança prestado pela polícia, deve assegurar meios seguros para que o agente policial desempenhe suas atribuições de forma segura. Com efeito, o Poder Público não pode, de maneira alguma, se omitir diante da proteção de seus agentes. Se é verdade que a omissão estatal na efetiva prestação de serviços públicos poderá ocasionar sua responsabilidade por eventuais danos aos particulares, também é verdade que sua omissão na segurança dos seus agentes policiais poderá gerar o dever de reparar inesperados danos sofridos por estes.

Por outra banda, conforme visto em capítulos anteriores, a doutrina se divide quando o assunto é responsabilidade civil da Administração Pública por atos omissivos. Existem adeptos da responsabilidade objetiva, a depender do caso concreto, e aqueles que adotam a responsabilidade subjetiva.

Com efeito, a responsabilidade objetiva é aquela que independe da existência de culpa, bastando o lesado provar a conduta estatal e o dano por ele sofrido. A responsabilidade civil objetiva estatal é baseada pela teoria do risco administrativo.

Diferentemente, a responsabilidade civil subjetiva da Administração Pública é calcada na culpa, devendo o particular lesado provar que houve a culpa do Poder Público, bem como o nexo de causalidade e o dano. A teoria da culpa administrativa ou culpa anônima defende que o Estado deve responder subjetivamente quando for comprovada a falha do serviço público (mau funcionamento, inexistência do serviço ou serviço prestado tardiamente).

O art. 37, § 6º, da Constituição Federal dispõe que:

“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”.

Com efeito, esse dispositivo regula a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, na modalidade risco administrativo, em virtude de danos ocasionados pelos agentes públicos:

O § 6º do art. 37 da CF seguiu a linha traçada nas Constituições anteriores, e, abandonando a privatística teoria subjetiva da culpa, orientou-se pela Doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo. Não chegou, porém, aos extremos do risco integral. É o que se infere do texto constitucional e tem sido admitido reiteradamente pela jurisprudência, com apoio na melhor doutrina (...). (MEIRELLES, Hely Lopes, 2014, p. 742).

Desse modo, tem-se que a Magna Carta consagrou a responsabilidade objetiva do Estado em decorrência da atuação de seus agentes. Não obstante, nossa doutrina e jurisprudência permitem que o Poder Público responda subjetivamente, quando comprovada sua omissão. Assim, quando o dano ocorreu em virtude de uma atuação comissiva da Administração Pública não resta dúvida quanto à responsabilidade civil objetiva estatal. Por outro lado, quando o assunto é responsabilidade subjetiva do Estado, existe uma pequena discussão.

Doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro defendem que quando houver omissão estatal deve o Poder Público ser responsabilizado subjetivamente com base na teoria da culpa anônima da Administração Pública (mau funcionamento do serviço, serviço prestado tardiamente, inexistência do serviço):

É corretíssima, portanto, a posição sempre e de há muitos lustros sustentada pelo Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello- que serviu de fundamento e de norte para os desenvolvimentos contidos neste trabalho-, segundo quem a responsabilidade do Estado é objetiva no caso de comportamento danoso comissivo e subjetiva no caso de comportamento omissivo. (MELLO, 2016, p.1048/1049).

Por outro lado, doutrinadores como Sergio Cavaliere Filho, Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo e Hely Lopes Meirelles, entendem que, quando o Estado estiver na posição de garante, guardião, e por sua omissão cria situação propícia à ocorrência do evento danoso em que tinha o dever legal de praticar uma ação para impedi-lo, deve ser responsabilizado objetivamente.

Por isso, incide a responsabilidade civil objetiva quando a Administração Pública assume o compromisso de velar pela integridade física da pessoa e esta vem a sofrer um dano decorrente da omissão do agente público naquela vigilância. Assim, alunos da rede oficial de ensino, pessoa internadas em hospitais públicos ou detentos, caso sofram algum dano quando estejam sob a guarda imediata do Poder Público, têm direito à indenização, salvo se ficar comprovada a ocorrência de alguma causa excludente daquela responsabilidade estatal. (MEIRELLES, Hely Lopes, 2014, p. 744/745).

Celso Antônio Bandeira de Mello também entende que o Estado deve responder objetivamente quando estiver na posição de garante. Porém, segundo o referido autor, não se trata de uma hipótese de omissão, mas sim de uma situação criada por uma conduta comissiva estatal, algo similar à atuação comissiva do Estado. Não obstante essa pequena discussão doutrinária, tem-se que, de fato, trata-se de uma situação em que a Administração Pública responde objetivamente por sua omissão, nos demais casos de omissão estatal deverá o Poder Público responder subjetivamente, com base na teoria da culpa anônima, devendo o particular lesado provar a falha do serviço público, ou seja, a culpa do Estado.

Assim, frise-se, consistindo a responsabilidade civil estatal na obrigação que tem o Poder Público de indenizar os danos sofridos por terceiros em decorrência de sua atuação, comissão ou omissão, bem como sendo consagrada expressamente na Constituição Federal a responsabilidade da Administração Pública, tem o Estado o dever de reparar os danos sofridos por seus agentes no exercício de suas atribuições, entre nós o policial, em virtude da omissão em sua segurança.

Em relação a qual forma deve o Estado ser responsabilizado, se objetiva ou subjetivamente, tem-se que o Poder Público deve ser responsabilizado objetivamente quando sua omissão na segurança dos policiais causar danos a esses. Isso porque a Administração Pública deve garantir a segurança de seus agentes, figurando, dessa forma, sua posição de garante.

Desse modo, sempre que o policial sofrer um dano no exercício de suas atribuições em virtude da omissão do Poder Público em sua segurança, seja na oferta de coletes, viaturas não revisadas, baixa quantidade de munição, ou qualquer outra situação similar, fica o Estado obrigado a reparar o status quo anterior do agente policial lesado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade civil da Administração Pública face à falta de segurança ao policial no exercício de suas atribuições é um tema pouco debatido tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, motivo pelo qual surge uma grande preocupação para a melhor solução do impasse.

É correto afirmar que a responsabilidade civil do Poder Público tem como finalidade restaurar a estrutura jurídica do particular lesado, consistindo na obrigação estatal de indenizar o terceiro lesado em decorrência de suas atividades.

Do mesmo modo, é incontroverso que o Estado responde objetivamente, com base na teoria do risco administrativo, por suas condutas comissivas. Não obstante, em relação às condutas omissivas do Poder Público existe uma pequena discussão, como anteriormente visto. Uma parte da doutrina defende que a Administração Pública responda subjetivamente quando ocorrer danos em virtude de sua omissão. Por outro lado, outra parte da doutrina defende que o Estado responda objetivamente quando estiver na posição de garante, guardião. Devendo, nas demais hipóteses de omissão, o Poder Público responder subjetivamente, com base na teoria da culpa administrativa ou culpa anônima do Poder Público, quando comprovada a falha do serviço público.

Assim, tem-se que, em regra, a Administração Pública responde objetivamente por suas condutas comissivas, e subjetivamente por suas condutas omissivas. Todavia, como excepcionalidade, quando o Estado estiver na posição de garante, guardião, e ocorrer um dano em virtude de sua omissão, deve ele ser responsável objetivamente, pois estava obrigado a praticar uma ação para evitar o resultado.

É um dever jurídico implícito a obrigação que tem a Administração Pública de garantir a segurança dos seus agentes públicos, devendo assumir o risco pelos prejuízos decorrentes pelo não cumprimento desse dever. O Poder Público deve zelar pela segurança interna e externa do local de trabalho de seus prepostos, garantindo-lhes equipamentos seguros e de qualidade para um bom desenvolvimento do serviço público.

Isto posto, conclui-se que o Poder Público tem a obrigação legal de proporcionar segurança ao policial, de modo que a prestação do serviço não fique prejudicado. Havendo omissão estatal na segurança desse agente e conseqüentemente dano, surge para a Administração Pública o dever de indenizar, devendo ser responsabilizada objetivamente, com base na teoria do risco administrativo, pois tem o dever jurídico de proporcionar segurança aos seus agentes, figurando, desse modo, na posição de garante, guardião.

Não seria justo, assim, não atribuir ao Poder Público o dever jurídico de garantir a segurança de seus prepostos no local de trabalho para uma eficiente prestação de serviço. Desse modo, é forçoso concluir que, se o Estado figura na posição de garante quando pessoas ou coisas estão sob sua custódia, também conclui-se sem maiores problemas que o Poder Público tem a incumbência de guardar seus agentes, de garantir sua segurança, de modo que não fique prejudicado a serviço público.

Além disso, inclui-se no dever estatal de prestação de serviço de segurança aos seus agentes a oferta de equipamentos de segurança e manutenção de veículo destinado ao exercício funcional do agente. Entre nós, o Poder Público tem o dever jurídico de também proporcionar coletes a prova de balas aos policiais, assim como realizar constantemente manutenções preventivas das viaturas, visando sempre prevenir acidentes.

Por fim, repita-se, deve o Estado garantir a segurança do policial no exercício de suas atribuições ofertando todos os equipamentos necessários para que o agente desempenhe sua função com a maior proteção possível, sob pena de ser responsabilizado caso sua omissão proporcione um dano.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21. ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Método, 2013.
- BARRETO, Alex Muniz. **Direito Administrativo Positivo**. 4. ed. Leme: EDIJUR, 2015.
- BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1934.
- BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1937.
- BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1946.
- BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1967.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. D.O.U. de 11/01/2002.
- BRASIL. Lei Nº 3.071 de 01 de janeiro de 1916. **Institui o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. D.O.U. de 01/01/1916.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- HACHEN, Daniel Wunder. **Responsabilidade Civil do Estado Frente às Omissões Estatais que Ensejam Violação à Dignidade da Pessoa Humana**. 2008. Disponível em: <http://www.danielwunderhachem.com.br>> acesso em 26 out. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PASSOS, Fabiana Maria Barbosa. **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado: O dever de indenizar nos casos de omissão face à falta de segurança ao agente público no exercício de suas atribuições**. 2007. Disponível em: <http://www.repositorio.ucb.br>jspui>bitstream>> acesso em 25 out. 2016.

