

A responsabilidade civil do Estado em face de ato omissivo

Guilherme Marcelino Jesuíno de Jesus¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Evolução histórica da responsabilidade civil e como é abordada atualmente em nosso ordenamento jurídico. 2.1. Conceito de responsabilidade. 2.2. Conceito de responsabilidade civil. 2.3. Objetivo da responsabilidade civil. 3. Da responsabilidade objetiva ou teoria do risco. 4. Fatores que compõem a responsabilidade civil. 4.1. Conduta. 4.2. Dano. 4.3. Nexo de causalidade. 5. Da responsabilidade civil do Estado. 5.1. Evolução histórica da responsabilidade do Estado. 6. Responsabilidade civil do Estado decorrente de conduta omissiva. 6.1. Responsabilidade civil objetiva em face de atos omissivos: jurisprudência e doutrina majoritárias no Brasil. 6.2. Considerações importantes acerca da responsabilidade civil objetiva do Estado em face de atos omissivos. 7. Teoria da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral. 8. Convergência jurisprudencial entre o STF e o STJ e as divergências em detrimento aos doutrinadores. 9. Conclusão. 10. Referências bibliográficas.

100

Resumo: O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo discutir, com base na doutrina e jurisprudência brasileiras, com olhar crítico, como têm sido abordadas questões onde a Administração Pública é omissa, e devido a essa omissão, causa danos a seus administrados. É sabido que este é um tema muito polêmico em nossos dias atuais, portanto resolvi me enveredar com mais profundidade, até por ser uma área que tenho bastante apreço dentro do Direito, justificando assim a pesquisa. Como metodologia, será utilizado o método indutivo, pois a partir das análises que serão realizadas, conseguiremos por fim obter uma conclusão visando responder a pergunta proposta na problemática do tema. Como referencial teórico, serão utilizadas doutrinas clássicas e contemporâneas, contendo então o posicionamento e traçando perfis desses autores em relação ao tema, e também jurisprudências e posicionamentos de Tribunais Superiores, Regionais Federais e Estaduais. Como resultado dessa pesquisa, temos o intuito de esclarecer o leitor acerca do polêmico tema proposto, nos posicionando acerca de alguma teoria que acreditamos ser a que prevalece como correta, expondo motivos plausíveis a serem considerados e baseando-nos dentro do Princípio da Legalidade e do Estado Democrático de Direito, previstos na Constituição Federal da República do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

Palavras-chave: Responsabilidade civil. Estado. Omissão.

1. Introdução

¹ Bacharel em Direito, egresso do Curso de Direito do Centro Universitário do Triângulo – UNITRI, concluído em junho de 2016. guilherme-jesuino.adv@outlook.com

O objetivo principal deste trabalho é realizar um estudo científico sobre a responsabilidade civil do Estado em face de ato omissivo e identificarmos com uma aprofundada pesquisa, como vem sendo tratado um tema bastante polêmico que compõe basicamente dois ramos do Direito, o primeiro da Responsabilidade Civil, e o segundo, não menos importante, a seara do Direito Administrativo, onde estão previstos a maioria das normas que regulam os atos do Estado, em sentido amplo, denominado também de Administração Pública.

O problema central da pesquisa é respondermos a uma pergunta, ao Estado pode ser imputada a responsabilização de acidente automobilístico devido a irregularidades na pista? E para isso será explanado vários posicionamentos acerca do tema, com auxílio de doutrinadores reconhecidos em nível nacional e internacional por suas excelentes obras, e também por julgados importantes que formam a jurisprudência majoritária em nosso Estado.

O estudo desse tema é fundamental para definirmos como a Administração Pública deverá responder em juízo quando acusada de ter lesionado um terceiro devido a alguma omissão, causada na maioria das vezes por seus agentes públicos ou aos que são equiparados a estes. Tema de bastante relevância, pois, tanto na advocacia forense atuando na defesa de seu cliente lesado por alguma omissão do Estado, quanto atuando como membro do Ministério Público, seja ele Federal ou Estadual, nos depararemos com tais circunstâncias e ações que versem a respeito desse tema, o que não é incomum em nossa sociedade contemporânea, onde cada vez mais o Estado atrai para si responsabilidades, retirando algumas liberdades de particulares em detrimento da proteção e garantia dos direitos da coletividade.

O trabalho foi estruturado em duas partes, a geral, onde serão expostos os conceitos básicos da Responsabilidade Civil e como ela se aplica ao Estado, em seu sentido *lato sensu*, e num segundo momento, a parte especial, onde a pesquisa se aprofundará ao tema e à problemática de maneira mais específica, visando responder ao problema exposto no tema da pesquisa.

O método de pesquisa será o indutivo, já mencionado no resumo (tópico anterior), onde a pesquisa acerca do tema possui o objetivo de responder a problemática proposta; já o tipo de pesquisa, será o de pesquisa acadêmica, realizada em Instituição de Ensino Superior e sendo orientada pelo professor da própria Universidade, com o intuito de aprofundar em algum tema específico que o acadêmico esteja estudando ou já tenha estudado.

2. Evolução histórica da responsabilidade civil e como é abordada atualmente em nosso ordenamento jurídico

Quando tratamos do início da civilização, a responsabilidade civil se pautava na vingança de uma maneira coletiva, ou seja, quando alguém ofendia algum componente de determinado grupo, aquele grupo que tinha um de seus componentes ofendidos se vingava daquele ofensor de maneira violenta, aplicando-se de certa forma uma punibilidade àquele indivíduo.

Em um determinado momento histórico esse instituto sofreu uma evolução e a punição que outrora era coletiva passou a ser individualizada, caindo por terra a ideia de

grupo, portanto, quando algum indivíduo causava dano a outro, aquele que se sentia lesado devolvia a ofensa, também lhe causando dano, que deveria ser proporcional ao sofrido.

Chamamos também esses atos de “fazer justiça com as próprias mãos” com fundamentos na Lei de Talião, que vigia à época. Inclusive utilizava-se de um jargão bastante conhecido nos dias atuais: “olho por olho, dente por dente”. Nesse contexto histórico, a única intervenção do poder público era para definir parâmetros que poderiam ser utilizados para se punir determinado indivíduo que causasse dano a outro, sabendo que a punição a ser aplicada deveria ser proporcional ao dano sofrido.

Em uma segunda etapa, verificando-se que aquela forma de composição dos conflitos já não era a mais adequada, de uma maneira mais racional passou-se então a deixar de lado a pena de Talião, e começa-se então a ser cobrado o ressarcimento daqueles que causavam lesões a outrem por meio de prestações pecuniárias, onde um desses ressarcimentos trazia o nome de *poena*, e nesses casos o causador do dano ficava obrigado a ressarcir o lesado com valores em dinheiro de acordo com a gravidade da lesão que causara.

Após essa segunda etapa, num determinado momento histórico, inicia-se um processo chamado de composição legal, onde podemos afirmar ser um progresso da civilização se considerarmos que o Estado passa a se posicionar como um defensor dos direitos de seus administrados, porém um retrocesso, na medida em que a punição ora aplicada era a pecuniária, e nessa época voltou-se a punir de forma parecida à Lei de Talião, como por exemplo, fraturas, violências de forma leve, golpes, bofetadas, entre outros tipos de agressão, ou seja, o Estado agora detendo o *jus puniendi*, retrocede a um período em que já tinha se superado.

Após esse período só tivemos mudança, quando da introdução dos conceitos jus-romanísticos, da *Lex Aquilia de Damno*, que surgiu nos tempos da República e alterou a forma punitiva que ainda permanecia à época, saindo da seara física e se evoluindo para reparação pecuniária, referindo-se ao valor da res ou coisa.

No que concerne à culpa, há certa discussão, pois alguns doutrinadores afirmam que ela não existia naquela época, e que não se encontrava na Lei Aquilia; já outros, afirmam que ela existia, inclusive sendo de extrema importância para identificação da responsabilidade civil (*In Lege Aquilia et levissima culpa venit*). A teoria da responsabilidade ganhou força com a abordagem da doutrina acerca do tema, onde se podem destacar dois autores e juristas franceses, Domat e Pothier, que juntos foram responsáveis pela criação da responsabilidade civil e quase todas as legislações fundadas na culpa extraíram de suas obras, princípios para legislarem a respeito.

Com o passar do tempo foram sendo observados que o dever de reparação do dano não poderia ser aplicado somente quando se existisse a culpa, denominada à época responsabilidade subjetiva, passando a existir a chamada teoria do risco, onde começou a ser considerada responsabilidade objetiva, suscitando a ideia de que todo risco deve ser garantido, independente da existência de culpa ou dolo do indivíduo que tenha causado o dano.

A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o direito romano: aquele que lucra com a situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes

(*ubi emolumentm, ibi onus; ubi commoda, ibi incommoda*). Essa responsabilidade tem como fundamento a atividade exercida pelo agente, pelo perigo que pode causar dano à vida, à saúde ou a outros bens, criando risco de dano para terceiros (CC art. 927, parágrafo único) (DINIZ, 2011, p. 68).

No que se refere às formas de indenização, quem causava a lesão respondia com seus bens patrimoniais, buscando sempre o ressarcimento de forma integral ao lesionado com base no princípio da *restitutio in integrum*, ressarcindo nos limites das suas forças patrimoniais, visando compensar o dano sofrido pelo lesionado.

Podemos então, com base em uma análise histórica, afirmar que o Brasil passou por três grandes momentos no que se refere ao tema ora analisado. O primeiro foi de que o Reino se baseava nas normas do Direito Romano, aplicando-se de forma subsidiária a lei pátria, também conhecida como “Lei da Boa Razão” (Lei de 18 de agosto de 1769). Já no segundo momento, a ideia de responsabilização se concentrou no Código Criminal de 1830 que vigorava a época e que tinha o objetivo de “satisfação”, a mesma ideia que temos atualmente, que é a de ressarcimento ao bem lesionado. Já no terceiro momento, houve a separação da responsabilidade civil da penal, onde esta primeira passou a se posicionar dentro da legislação civil.

2.1. Conceito de responsabilidade

A palavra responsabilidade advém do verbo latino *respondere*, ou seja, o mesmo que dizer que uma pessoa tornou-se garantidora de alguma coisa. O termo responsabilidade também teve suas raízes advindas da palavra *spondeo*, que também possui origem latina e retrata a maneira que se vinculava o devedor em contratos verbais, no direito romano.

Importante destacarmos a origem da palavra que é objeto de nosso estudo, e mostrar o seu significado quando se originou, que foram: “posição daquele que não executou o seu dever” (DINIZ, 1998, p. 33) ou também “a ideia de fazer com que se atribua a alguém, em razão da prática de determinado comportamento, um dever” (RODRIGUES, 1995, p. 5).

No entanto, o conceito jurídico da palavra responsabilidade é: uma responsabilidade atribuída a determinado indivíduo, que por meio de uma ação ou omissão, violou algum bem jurídico tutelado, gerando para si determinada sanção, seja ela de âmbito penal ou cível.

A violação de um direito gera a responsabilidade em relação ao que a perpetrou. Todo ato executado ou omitido em desobediência a uma norma jurídica, contendo um preceito de proibição ou de ordem, representa uma injúria privada ou uma injúria pública, conforme a natureza dos interesses afetados, se individuais ou coletivos. (LOPES, 1996, p. 550-551).

A responsabilidade pode ser encontrada em vários ramos do direito, como no direito civil, direito penal ou no direito administrativo, porém, o tema se restringe ao estudo na área da responsabilidade civil, onde será conceituado e discutido a respeito desta no próximo tópico.

2.2. Conceito de responsabilidade civil

De acordo com o jurista Francisco Amaral, a responsabilidade civil pode ser conceituada sob um novo enfoque, diz assim:

104

A expressão responsabilidade civil pode compreender-se em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, tanto significa a situação jurídica em que alguém se encontra de ter de indenizar outrem quanto a própria obrigação decorrente dessa situação, ou, ainda, o instituto jurídico formado pelo conjunto de normas e princípios que disciplinam o nascimento, conteúdo e cumprimento de tal obrigação. Em sentido estrito, designa o específico dever de indenizar nascido do fato lesivo imputável a determinada pessoa. (AMARAL, 1998, p. 531).

Há em relação à doutrina uma grande dificuldade em se ater em um único conceito quando falamos acerca da responsabilidade civil, pois o que ocorre na prática é o esforço que se faz para unir os conceitos considerados como sendo técnicos com o dever de obrigação que é imposto ao indivíduo para que se realize a reparação do dano ocasionado ao lesionado, sem prejuízo de identificação da causalidade e também acerca da aplicação da teoria objetiva ou subjetiva ao caso concreto.

Vale ressaltar que a responsabilidade civil tem uma grande amplitude em seu conceito, tendo em vista que não se trata de um instituto específico do direito civil, mas está atrelado à teoria geral do direito, e devido a essa questão, com muita frequência sofre alterações no que tange às necessidades dos direitos público e privado, no entanto sempre mantém sua unidade jurídica. Também existe quem defende a tese de que a responsabilidade civil faça parte do chamado direito obrigacional, pois seu intuito sempre é de caráter indenizatório por parte daquele que causou algum prejuízo.

2.3. Objetivo da responsabilidade civil

O principal objetivo do instituto da responsabilidade civil é realizar o reestabelecimento do equilíbrio que fora violado pelo dano causado no caso concreto. Portanto, o dever de ressarcimento quando algum indivíduo causa dano a outro vai muito além do que o de simples cometimento de algum ato ilícito ou alguma omissão em determinada situação, ou seja, a abrangência da responsabilização de alguém independe do ato ser ilícito ou não, a regra é: causado o dano, surge o dever de repará-lo.

Existe um princípio que é aplicado à responsabilidade civil contemporânea, chamado princípio da *restitutio in integrum*, que significa da reposição ao *status quo ante*, sendo assim, a responsabilidade civil possui duas funções que são precípua à sua atuação, na primeira, o indivíduo que sofrera a lesão possui a ciência de que por força do instituto da responsabilidade civil deverá ser restituído, o que não o faz voltar às ações dos primórdios, que era de “fazer justiça com as próprias mãos” ou à Lei de Talião, “olho por olho, dente por dente”, mas simplesmente provocar o poder judiciário, nos casos em que não haja negociação junto ao causador da lesão. E também uma segunda função deve ser destacada, que é a de obtenção de uma sanção civil de natureza compensatória, que nada mais é que aquele que causou o dano, ter a obrigação de restituir o lesado, sob pena de arcar com encargos legais.

3. Da responsabilidade objetiva ou teoria do risco

A regra geral da responsabilidade civil é a aquiliana, mais conhecida como subjetiva, no entanto, o legislador pátrio criou algumas exceções para alguns casos específicos, onde se aplicará a responsabilidade civil objetiva. O artigo 37, § 6º da Carta Magna institui a responsabilidade civil do Estado como sendo objetiva quando se trata da ação de seus representantes e equiparados, ou seja, não existe dúvida tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, que quando se tratar de atos (ações) realizados por seus representantes, o Estado responderá de forma objetiva, resguardado o seu direito de regresso.

Entretanto há divergências quando falamos acerca da responsabilidade civil do Estado em face de atos omissivos, ou seja, que por imprudência, negligência ou imperícia não são realizados, vindo a causar danos a terceiros devido a essa omissão. A jurisprudência contemporânea já se posicionou de maneira majoritária acerca do tema, e tem considerado que o Estado possui responsabilidade objetiva quando em ações que versem a respeito dessa matéria, aplicando a interpretação de que o art. 37, § 6º da CRFB/88 deve ser analisado não só do ponto de vista comissivo, mas também omissivo das decisões estatais, inclusive afirmando que seria um retrocesso por parte da jurisprudência, que por uma omissão do legislador constituinte ao redigir o texto da Carta Magna, tenha deixado de mencionar de forma expressa que os atos omissivos também deveriam ser respondidos de maneira objetiva pelo Estado.

Também ainda há muita divergência doutrinária e jurisprudencial no que se refere à revogação tácita ou derrogação do artigo 43 do Código Civil de 2002 (artigo 15 do antigo código civil) em face do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, afirmando que os atos omissivos também devem ser considerados de responsabilização objetiva do Estado.

O art. 43 do Código Civil traz a seguinte redação: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

Como falamos anteriormente, a jurisprudência e a doutrina mais contemporânea tem contestado bastante a revogação tácita desse artigo, pois traz em seu bojo apenas a responsabilidade por atos (ação estatal) e não faz menção à omissão desses agentes.

Porém, no campo da doutrina mais clássica ainda estamos longe de chegarmos a um consenso, tendo em vista que esses doutrinadores, tais como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Helena Diniz, dentre outros, ainda muito ligados ao antigo código civil, afirmam que o Estado somente responderá de forma objetiva em se tratando de atos comissivos praticados por seus agentes, já nos casos em que houver omissão estatal, este por sua vez deverá responder de forma subjetiva, pois consideram que não há previsão legal para aplicação da teoria objetiva em face de atos omissivos e defendem a necessidade da comprovação de culpa.

De fato, na hipótese cogitada, o Estado não é o autor do dano. Em rigor, não se pode dizer que o causou. Sua omissão ou deficiência haveria sido condição do dano, e não causa. Causa é o fato que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvesse ocorrido, teria impedido o resultado. (MELLO, 1998, p. 73).

106

No entanto, doutrinadores mais contemporâneos têm seguido a mesma linha de raciocínio dos Tribunais, compreendendo que possuímos um artigo constitucional que necessita de modificação e afirmando que a responsabilidade civil do Estado em face de ato omissivo deverá ser considerada objetiva. A título exemplificativo, podemos citar alguns dos grandes doutrinadores que entendem dessa maneira, quais sejam, José de Aguiar Dias, Odete Medauar, Hely Lopes Meirelles, entre outros.

Só é causa aquele fato a que o dano se liga com força de necessidade. Se numa sucessão de fatos, mesmo culposos, apenas um, podendo evitar a consequência danosa, interveio e correspondeu ao resultado, só ele é causa, construção que exclui a polêmica sobre a mais apropriada adjetivação. Se ao contrário, todos ou alguns contribuíram para o evento, que não ocorreria, se não houvesse a conjugação deles, esses devem ser considerados causas concorrentes ou concausas. (DIAS, 1979, p. 252).

Na responsabilidade objetiva não existe em seu conceito o elemento da culpa, poderemos considerar a existência desta responsabilidade quando presentes a conduta, o dano e o nexos de causalidade entre estes. Foi suscitada essa teoria objetiva, pois em alguns casos específicos a prova a ser realizada pela vítima muitas das vezes era impossível, ficando então com o ônus daquele dano causado por uma omissão estatal ou de quem o representava, que saía ileso de um processo judicial justamente por essa ausência de provas, quando na verdade deveria ser punido por algum dano que causara ao indivíduo, tendo-se dessa forma o ressarcimento, princípio intrínseco na responsabilidade civil.

4. Fatores que compõem a responsabilidade civil

4.1. Conduta

Para nosso estudo acerca da responsabilidade civil, tanto para casos em que se aplica a responsabilidade objetiva ou para os casos da subjetiva, a conduta deverá ser o elemento principal.

Maria Helena Diniz traz um conceito objetivo: “Ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado”. (DINIZ, 1998, p. 37).

Podemos considerar a conduta como sendo um ato que se restringe ao ser humano, que por sua vez poderá ser omissivo ou comissivo, voluntário e imputável. Não iremos considerar fatores da natureza, por se restringir somente ao ser humano; também é considerado voluntário, pois pode ser controlado pelo caráter volitivo do agente, salvo casos onde são realizados os atos inconscientes ou se tratar de casos onde a pessoa esteja sob coação absoluta; chamado também de imputável, pois o agente deve possuir plena consciência da execução de determinado ato, e realizá-lo de maneira livre.

4.2. Dano

Da mesma forma que a conduta, o dano também pode ser encontrado nos dois tipos de responsabilidade civil supramencionados, se caracterizando por uma lesão aos direitos que compõe o seu conjunto de valores, tais como a própria pessoa (moral ou física), seus bens ou direitos. Somente serão alvos de ressarcimento aqueles danos causados de forma injusta, do latim *contra ius*, onde o direito deve ser utilizado para reprimir tais condutas, condenando o autor ao ressarcimento da vítima.

No entanto, para que esse dano sofrido seja passível de indenização, deverá conter alguns requisitos, tais como, atualidade, certeza e subsistência. Consideramos o dano como sendo atual aquele que de fato já ocorreu; o certo será aquele que subsiste devido a um fato certo, não podendo haver dúvidas sobre sua existência e a subsistência significa que o dano só poderá ser alvo de reparação, caso ainda não tenha sido feito por aquele que o causou.

Existem dois tipos de dano, o moral e o patrimonial. O moral se concretiza com a lesão aos chamados “bens da personalidade” (ex.: honra, imagem, etc.). Já o patrimonial, como o nome bem já diz, incide de maneira direta sobre o patrimônio da vítima, de forma a causar um dano total ou parcial a determinado bem material que seja economicamente possível de ser avaliado o seu valor, onde dentro de seu instituto abarca os chamados danos emergentes (o que efetivamente a vítima perdeu) e os lucros cessantes (o que a vítima deixou de ganhar, sendo analisada a média de ganhos de forma razoável), com previsão legal no art. 402 do Código Civil.

Em última classificação, temos o denominado dano em ricochete, também conhecido como reflexo, que seria uma pessoa sofrer algum dano por ricochete, devido o fato ilícito causado por um terceiro a outrem, por exemplo, filho que deixa de receber pensão alimentícia de seu pai devido a um fato ilícito cometido por um terceiro, vindo a prejudicar sua capacidade laboral.

4.3. Nexo de causalidade

O nexo de causalidade pode ser considerado como o elo entre a conduta realizada pelo agente e o dano sofrido pela vítima, considerando sua relação de causa e efeito. Difícil muitas vezes identificarmos a real origem do dano, tendo em vista que surge na análise de um caso concreto, várias causas, que chamamos de “concausas”, consideradas simultâneas ou sucessivas.

Quando estamos diante de uma concausa considerada concomitante, aplicamos o artigo 942 do Código Civil, que prevê a responsabilidade de maneira solidária a todos aqueles que contribuíram para que ocorresse certo resultado danoso. O que não acontece quando se trata de concausas sucessivas, onde surgiram três teorias com intuito de tentar resolver tal situação:

a) Teoria da equivalência das condições ou dos antecedentes ou *conditio sine qua non*: quando existir várias causas que levaram ao evento danoso, e que todas sejam consideradas eficientes, ou seja, sendo suprimida qualquer uma delas, o dano não teria se consumado. Por exemplo, em caso de atropelamento, pode ser arguida a imperícia do motorista, como também a capacidade mental da vítima, a demora em seu atendimento médico, ausência de mecanismos necessários para tratamento, etc. Sendo aplicada de forma isolada causa infinitas responsabilidades.

b) Teoria da causalidade adequada: a causa deve ser capaz de realizar por si só um resultado danoso, excluindo-se as que possam vir a ocorrer de maneira sucessiva, ou seja, deve ser analisada somente a causa específica e o efeito deve se adequar à ela.

c) Teoria da causalidade imediata ou dos danos diretos e imediatos: Essa é a teoria adotada pelo nosso Código Civil e traz a ideia de que para se considerar a existência do nexo de causalidade, deverá existir entre o fato e o dano relação de causa e efeito imediata e direta, contendo sua previsão legal no art. 403, CC. Significa dizer que irá se considerar a causa do dano a que mais se aproximar do efeito, de forma imediata (sem intervalo) e também de forma direta (sem intermediário). O art. 403 do Código Civil traz o seguinte texto: “Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo no disposto da lei processual”.

Existem alguns institutos no nosso ordenamento jurídico que retiram a possibilidade de existência do nexo causal, são eles o estado de necessidade e a legítima defesa, as excludentes de ilicitude, a cláusula de não indenizar, o caso fortuito ou a força maior, a culpa de terceiro e a culpa exclusiva da vítima, lembrando que quando se tratar de coincidência, não incidirá a causalidade.

4.4. Culpa

Quando falamos da culpa dentro do ramo da responsabilidade civil, é tratada em seu sentido *lato sensu*, ou seja, abrange também o dolo, portanto todos os atos contrários ao direito podem se enquadrar dentro desse conceito, sendo realizados de forma intencional ou não, sempre podendo ser imputável a esse agente causador do dano.

A doutrina traz alguns conceitos que não são abrangidos pelos legisladores, no entanto, é realizada por estudiosos do tema, que afirmam como sendo a culpa em sentido *stricto sensu* aquela em que o agente viola um dever, podendo ser ele legal ou contratual, devido à imprudência, negligência ou imperícia; já o dolo é considerado aqueles atos que são cometidos de forma intencional, violando tais deveres, buscando certo resultado lesivo ou até mesmo assumindo o risco de ser produzido.

De acordo com o Código Civil, a culpa se encontra somente nas responsabilizações civis que surgem devido aos atos ilícitos, vez que, as responsabilidades de atos lícitos não fazem jus a tal pressuposto.

5. Da responsabilidade civil do Estado

Conceituamos anteriormente o significado de responsabilidade civil, e agora entraremos na seara da responsabilidade civil do Estado, onde sabemos que o Estado, em seu sentido amplo, é pessoa jurídica de direito público, no entanto, possui seus representantes, que são, por exemplo, servidores, agentes, etc. Seria esse Estado responsável pelos atos lesivos que tais agentes viessem a causar contra terceiros? Ou ainda, seria o Estado responsável por atos que, por sua negligência, deixaram de ser realizados e por consequência, veio a gerar algum dano para algum de seus administrados? Responderemos a essas e outras perguntas nos próximos parágrafos, destacando a problemática do tema, ora exposta à discussão.

Já é pacífico na doutrina e jurisprudência, atual em nosso país, a obrigação do Estado de ressarcir seu administrado caso venha a causar-lhe algum dano, tanto de maneira comissiva quanto omissiva, lícita ou ilícita, portanto, podemos afirmar que o administrado que se sentir lesado, poderá ingressar em juízo pleiteando a sua recomposição. Essa responsabilidade civil do Estado possui natureza jurídica própria, pois na atuação do Estado, este poderá vir a causar danos em grande escala, e os administrados por sua vez não podem impedir essa atuação, tendo em vista que o interesse coletivo se sobrepõe ao interesse privado, e ainda vale ressaltar que, estão sujeitos a essas regras não só a pessoa jurídica de direito público, mas também a de direito privado.

5.1. Evolução histórica da responsabilidade do Estado

Nem sempre o Estado foi obrigado a ressarcir aqueles que estavam sobre sua administração, numa primeira análise, vigorava o princípio da irresponsabilidade do Estado, quando da existência dos Estados absolutistas ou despóticos, e tinham a ideia de que, como era o próprio Estado quem era o defensor da legislação, essas normas não se enquadrariam ao chefe do executivo, pois era ele quem as representava.

Afirmavam que o Estado era uma pessoa jurídica e não possuía vontades próprias, e sempre quando agia era por meio de seus servidores, logo quem deveria ser responsabilizado em casos de danos a terceiros, seriam esses mesmos servidores, afirmando que quando geravam dano a alguém, não atuavam em nome do Estado, mas sim em nome próprio, efetivando-se assim a total irresponsabilidade da administração pública.

Numa segunda análise, após a Revolução Francesa, já nos fins do século XVIII, surgiu uma nova análise acerca da responsabilidade estatal, devido a grandes danos que particulares sofreram com as revoltas da época, criaram a chamada responsabilidade por atos de gestão, que seriam os atos em que o Estado praticava como se fosse o administrado em face de seus bens, e as de atos de império (ou de mando), seria em casos que fosse utilizado o poder de polícia, por exemplo.

Nessa avaliação, foi criada a tese de que o Estado só teria obrigação de indenização em casos de atos de gestão, pois não se poderia indagar a soberania estatal. No entanto, necessitaria da comprovação pelo autor da demanda, da negligência, imprudência ou imperícia daquele funcionário público, sob pena de não ter seu ressarcimento realizado.

Logo após houve o surgimento da chamada teoria da culpa civilística, que tornava a efetividade da lei que vigorava para o direito privado também para o direito público, dessa forma, para que se pudesse se exigir o ressarcimento pelo dano sofrido ao Estado, era necessária a comprovação da culpa daquele agente estatal, o que era demasiadamente difícil, respondendo num primeiro momento somente o servidor, e num segundo momento, de forma subsidiária, o Estado.

Com o passar do tempo, as normas também foram se inovando, chegando ao entendimento de que o Estado deveria ser responsabilizado não pela falha daquele seu agente, ou seja, deveria ser responsabilizado simplesmente pelo fato de que o serviço prestado fora realizado de forma errada, porque este não funcionou, funcionou mal ou de forma tardia, e essa teoria foi chamada de *faute du service*, ou falta do serviço. Não se presumindo a culpa, tendo o autor que prová-la em juízo.

Já em sua última evolução, a ideia foi de que o Estado não seria responsável somente por atos ilícitos que fosse comprovada sua culpa ou falha no serviço, mas também sobre os atos lícitos, pois o que se avaliava no caso concreto era simplesmente o risco da atividade estatal em detrimento de seus administrados, e não a culpa do funcionário ou do serviço ora prestado, baseando-se na teoria do risco.

Portanto o Estado responderia de maneira objetiva, não tendo a necessidade de se avaliar a culpa, somente deveria ser avaliado se tal atividade estatal gerava algum risco para os administrados e o dano causado por essa atividade, tendo a parte acusadora o ônus de provar somente o dano e o nexo de causalidade, e essas mudanças começaram a vigorar com o advento da Constituição Federal de 1937, em seu artigo 158, já a CRFB/1988 manteve essa mesma teoria, realizando alguns ajustes e ampliando direitos, tendo em vista que o representante do Estado deixa de ser o chamado funcionário público, passando a ser de agente público, abrangendo um número muito maior de pessoas.

6. Responsabilidade civil do Estado decorrente de conduta omissiva

Quando falamos acerca da responsabilidade civil do Estado, pode este causar danos a seus administrados de forma omissiva ou comissiva, no entanto, essa segunda situação gera muita divergência na doutrina, onde vários autores afirmam não existir a possibilidade de se considerar que o Estado possa ser responsável por danos que foram gerados pela sua omissão, e justificam que nem toda desídia estatal emana de um descumprimento de dever legal.

Pode-se afirmar que ao Estado somente será imputada o ônus desse tipo de responsabilização quando esta surgir de ato ilícito, ou seja, a própria administração pública se omitir em face de alguma obrigação legal de conter a ocorrência do dano, tinha o dever legal de agir e não o cumpre, caracterizando-se a omissão.

Para identificar se deverá ser imputada a responsabilidade civil por omissão ao Estado, faz-se necessário a realização de um simples exercício, qual seja, verificar qual fato ou fatos foram decisivos para a ocorrência do dano e quem tinha o dever legal de evitá-lo. A doutrina e jurisprudência brasileiras são pacíficas em relação à responsabilidade civil do Estado acerca de atos comissivos, no entanto, quando se trata de atos omissivos existe uma grande polêmica.

Podemos afirmar que possuem dois posicionamentos: o primeiro segue o raciocínio do renomado autor Celso Antônio Bandeira de Mello, que defende a teoria da responsabilidade subjetiva, utilizando-se da redação do artigo 15 do antigo Código Civil, *in verbis*:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano. (Art. 15, Código Civil de 1916).

A segunda tese baseia-se na responsabilidade objetiva, tendo vários autores que a defendem, inclusive atualmente tem sido o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e também Tribunais Estaduais, baseados no artigo 37, § 6º da Constituição Federal. Podemos então identificar que o Poder Judiciário, de forma majoritária, tem caminhado para o entendimento de que a responsabilidade civil do Estado será objetiva nos casos em que essa omissão for ilícita, ou seja, deveria realizar alguma obrigação prevista em lei, e esta não é realizada.

6.1. Responsabilidade civil objetiva em face de atos omissivos: jurisprudência e doutrina majoritárias no Brasil

Atualmente no Brasil, tanto a jurisprudência quanto a doutrina entendem que a responsabilidade civil do Estado em face de atos omissivos é objetiva, ou seja, aplica-se a previsão do artigo 37, § 6º da CF. No entanto, temos uma parcela da doutrina, autores mais clássicos, que afirmam ser subjetiva a responsabilidade estatal, não considerando que a omissão esteja abarcada no dispositivo constitucional supracitado, realizando uma interpretação literal do texto constitucional, especificamente da palavra “causarem” do verbo “causar”, defendendo a tese de que a responsabilidade civil objetiva somente se dá pela ação estatal, sendo a omissão responsabilidade civil subjetiva.

O grande doutrinador José de Aguiar Dias nos ensina que, quando ocorre omissão por parte do Estado, e essa omissão causa dano a algum administrado, deverá responder de maneira objetiva, aplicando o dispositivo constitucional. Afirma também a grande jurista, Odete Medauar que, a teoria do risco administrativo como forma de responsabilização do Estado é prevista na maioria dos ordenamentos jurídicos como

forma de responsabilização objetiva, portanto, entende-se que aplicando a teoria objetiva, gera-se um sentimento de igualdade e de menos impunidade entre os administrados, pois na maioria dos casos, a prova do dano, seja em sua modalidade dolosa ou culposa é muito difícil de ser realizada. Além desses doutrinadores, outros também compartilham do mesmo raciocínio, como por exemplo, Toshio Mukai, Celso Ribeiro Bastos, Hely Lopes Meirelles, Weida Zancaner Brunini, entre outros.

Também a jurisprudência vem caminhando no mesmo sentido da doutrina, como podemos observar nos julgados abaixo expostos:

Indenização – Acidente de Trânsito – Sinistro ocasionado pela falta de serviço na conservação de estrada – Ausência de prova de culpa do particular, bem como de evento tipificador de força maior. Comprovação do nexo de causalidade entre a lesão e o ato da Administração – Verba devida Aplicação da teoria do risco administrativo, nos termos do art. 37, § 6º, da CF. (BRASIL. TJMG. Revista dos Tribunais. v. 777, p. 365).

112

De acordo com o julgado acima, o Tribunal de Minas Gerais reconheceu a responsabilidade civil da administração pública devido a um acidente que houve na pista, onde ficou claro que ocorrera a fatalidade, pois a pista estava com defeitos, ou seja, por omissão estatal o acidente aconteceu. Foi utilizada a teoria do risco administrativo para a tomada de decisão dos ministros, sendo afastado qualquer tipo de culpa do motorista ou evento de força maior, entendendo-se que houve o nexo de causalidade no caso concreto, tendo então a administração pública que arcar com os prejuízos do autor.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – MÁ EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS – RISCO ADMINISTRATIVO – DANO E NEXO DE CAUSALIDADE. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa (comissiva ou omissiva); c) do nexo causal entre o dano e a ação administrativa. – O Município tem, por obrigação, manter em condições de regular o uso e sem oferecer riscos, as vias públicas e logradouros abertos à comunidade. (TJRJ. Apelação nº7613/94. 6ª C. Civ. Relator: Des. Pedro Ligiero).

Temos uma vasta jurisprudência nesse sentido, e devemos ressaltar que o ato omissivo do Estado deve ser considerado a causa do dano, e não somente condição, como afirma a teoria subjetivista. Podemos considerar como causa, todo evento gerado no mundo jurídico e que dele derive a possibilidade de se exigir de alguém uma obrigação (de dar, fazer ou não fazer). Portanto deve-se entender que o artigo 37, § 6º da Constituição Federal abrange tanto os atos comissivos quanto os omissivos.

6.2. Considerações importantes acerca da responsabilidade civil objetiva do Estado em face de atos omissivos

É necessário que se faça uma análise temporal e lógica da teoria da responsabilidade civil em nosso ordenamento jurídico ao longo do tempo, tratamos acerca de seu histórico em um tópico anterior, e sabemos que houve uma longa caminhada para alcançarmos a teoria do risco administrativo, hoje aplicada no Brasil.

No entanto, fazendo uma análise da letra “fria” da lei, identificamos no dispositivo constitucional, art. 37, § 6º, o vocábulo “causarem”, ou seja, o legislador constituinte não diferenciou as duas condutas, mas que poderia ter sido diferenciada sem óbice algum, e isso é a causa de existir certa polêmica na doutrina quanto ao tipo da responsabilidade civil estatal, mas entendemos que esse artigo deve ser compreendido como “causarem por ação ou omissão”.

Avaliando que o legislador à época tinha o conhecimento da evolução do instituto, muito difícil imaginar que teria retroagido no tempo, vindo a considerar a responsabilidade objetiva somente nos casos de condutas comissivas, e em situações omissivas, voltado a aplicar a teoria da culpa civilística ou da *faute du service*, o que nos dias atuais não pode ser considerado, até porque a responsabilidade objetiva vinha sendo consagrada em textos constitucionais desde a Constituição Federal de 1946, em seu artigo 194, por exemplo.

Não existe motivação legal nem política para que o constituinte de 1988 fizesse essa distinção, acreditando que o que houve foi realmente uma falha no texto de lei, que inclusive já poderia ter sido consertada há tempos, com proposta de emenda à Constituição, pondo fim a essa discussão.

O princípio da legalidade no âmbito do direito administrativo prevê que a administração pública somente poderá fazer ou deixar de fazer algo, que esteja previsto em lei, no entanto, na maioria das vezes os atos estatais são vinculados. Até mesmo em atos considerados discricionários, tal princípio se manifesta, pois existe um limite em que se consiste essa discricionariedade, previsto pela própria norma legal.

Podemos considerar que toda omissão do Estado é um ato ilícito, um descumprimento do dever legal que esteja previsto na lei, ferindo o princípio da legalidade, o que deve ser considerado muito grave, tendo em vista que as ações da administração pública devem se pautar no sentido de que é necessário prevalecer a ordem pública, viabilizando a harmonia social.

A doutrina mais clássica, inclusive Bandeira de Mello, afirma que ao Estado será imputada a responsabilidade objetiva quando de atos lícitos que esses cometerem e gerarem danos a terceiros, considerando que o ato lícito está em consonância com o Direito, sendo aceito como correto, adequado, etc., porque em se tratando de atos ilícitos cometidos por esse mesmo Estado, só que com caráter omissivo, não seria dada essa mesma proteção jurídica? Sabemos todos que ato ilícito é algo que possui alta reprovabilidade social, ou seja, não é aceito, o que se torna muito mais grave, se comparado ao ato lícito.

7. Teoria da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral

O problema central do trabalho refere-se à análise do seguinte questionamento: “Ao Estado pode ser imputada a responsabilização de acidente automobilístico devido a irregularidades na pista?”.

A resposta da referida pergunta terá como ponto de partida as jurisprudências que tratam do assunto, sabendo-se que atualmente no Brasil já é pacífico nos Tribunais as decisões acerca do tema, não havendo divergência de forma circunstancial entre os juízes. A doutrina também tem contribuído bastante quando falamos sobre o tema em questão, onde muitas teses são arguidas através de alguns renomados juristas que nos ajudam a compreender melhor sobre a matéria, trazendo em seus livros entendimentos e principalmente interpretações da norma legal, no entanto, já ressalto que estamos longe de alcançar pacificidade da matéria entre os doutrinadores.

A regra da responsabilidade civil no Brasil por atos omissivos atualmente é a objetiva, pois de acordo com doutrinadores mais contemporâneos, o artigo 37, §6º da Constituição Federal possui uma lacuna, onde prevê apenas a responsabilidade civil por atos comissivos, sendo silente quanto aos omissivos, portanto, entendem que tanto a ação quanto a omissão se enquadram neste dispositivo, e também afirmam que o texto deve sofrer alteração por parte do legislador, com proposta de emenda à Constituição, com intuito de sanar qualquer dúvida acerca da amplitude desse artigo no que tange à responsabilidade civil em face de atos omissivos do poder público. Inclusive julgados recentes tem se posicionado da mesma forma, aplicando então o dispositivo constitucional para casos em que o Estado fora omissivo e causou dano a outrem.

Entretanto, vale ressaltar que doutrinadores mais clássicos ainda preferem abordar a responsabilidade civil em se tratando de atos omissivos do Estado como sendo subjetiva, e defendem a tese de que o artigo 37, §6º da Carta Magna não traz de forma expressa que os atos omissivos também enquadram a responsabilidade objetiva do Estado, logo não devem possuir esse caráter objetivo de responsabilização. Para muitos juristas isso é um retrocesso, pois ao conquistarmos em 1988 com o advento da Constituição Federal o dever de responsabilidade objetiva do Estado, independe se esta será por ato omissivo ou comissivo, o mesmo deverá responder de forma objetiva, não se analisando a culpa por parte deste.

Vivemos alguns momentos da história que foram essenciais para criarmos a base de conhecimento que temos atualmente, onde surgiram algumas teorias diretas para a positivação da responsabilidade civil, quais sejam: da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral, cada uma com certa interpretação a respeito da forma de responsabilização do Estado em face de uma omissão.

Também chamada de teoria publicista, a teoria da culpa administrativa traz em seu bojo que não há necessidade de se identificar o agente estatal que lhe causou o dano, somente é necessário que se prove o mau funcionamento de algum serviço ou órgão público para caracterizá-la. Essa teoria foi marcada pela doutrina de PAUL DUEZ, sendo dessa forma o Estado obrigado a indenizar de forma objetiva, se comprovado o nexo de causalidade e o dano.

Antes de adentrar à teoria do risco administrativo, importante conceituá-la de acordo com palavras de Yussef Said Cahali, onde de forma simples e objetiva, trouxe em sua monografia acerca da Responsabilidade Civil do Estado:

A teoria do risco administrativo não leva à responsabilidade integral do Poder Público, para indenizar em todo e qualquer caso, mas sim dispensa a vítima da prova da culpa do agente da Administração, cabendo a este a demonstração da culpa total ou parcial do lesado, para que então fique ela total ou parcialmente livre da indenização. (CAHALI, 1996).

De forma correlata, a teoria do risco administrativo, de acordo com Helly Lopes Meirelles (2003), analisa de forma lógica se houve alguma participação da pessoa (vítima) para ocorrência do dano lesivo ou se a culpa foi exclusiva do Estado. Tendo alguma parcela de culpa ou a culpa sendo exclusiva da vítima, é atenuada ou até mesmo extinta a responsabilização por parte do Estado; não existindo essa culpa, deverá indenizar integralmente esse particular, com vistas em que o Estado é mais “poderoso” e deve assumir maiores responsabilidades, advindas de suas atividades. Inclusive essa teoria também é muito utilizada na aplicação do direito em relação aos atos comissivos cometidos pelo Estado, numa ótica em que a responsabilidade em regra é a objetiva.

115

Na teoria da culpa administrativa exige-se a falta do serviço; na teoria do risco administrativo exige-se apenas o fato do serviço. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa; nesta, é inferida do fato lesivo da Administração. (MEIRELLES, 2001, p. 611).

E por fim, a teoria do risco integral, que de forma excepcional é aplicada em nosso ordenamento jurídico, mas temos inúmeros doutrinadores que consideram que no Brasil não existe essa teoria vigente, no entanto, como o foco do trabalho não está voltado para este tema, será explanado apenas alguns exemplos que possam vir a ser considerados de risco integral por parte do Estado.

Essa teoria, segundo o autor Alexandre Mazza (2011), não considera nenhum tipo de responsabilidade em que o terceiro possa ter em relação ao dano, não exige a caracterização do nexos causal e haverá a responsabilização mesmo que a culpa seja exclusiva da vítima. Alguns exemplos que podem ser utilizados para essa teoria que a doutrina prevê, seria em casos de acidente de trabalho, quando se tratar de emprego público; seguro obrigatório para veículos (DPVAT); atentados terroristas em aviões e dano nuclear e/ou ambiental.

8. Convergência jurisprudencial entre o STF e o STJ e as divergências em detrimento aos doutrinadores

Em resposta à pergunta feita no início do tópico de número 7 (sete), ao Estado pode ser imputada responsabilização em caráter de ato omissivo quando deixa de realizar manutenção em pista de rolamento que está sob seus cuidados, infringindo norma

constitucional prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, que mais a frente será debatida.

A tese do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça atribui a essa responsabilidade caráter objetivo, de acordo com jurisprudência majoritária em ambas as cortes. E como dito no tópico anterior, a tendência dos julgados mais recentes são de que o Estado é responsável de forma objetiva tanto em questões que versem sobre sua ação, quanto da sua omissão.

Celso Antônio Bandeira de Mello, advogado administrativista, escritor e professor universitário, pontua questões acerca dessa matéria e diz que a responsabilidade civil em relação ao Estado se dará de duas maneiras: a primeira seria responsabilidade civil de forma genérica (*faute du service*), ou seja, não se individualizando no agente público o dano causado, mas de uma maneira anônima, pela falta do serviço (imprudência, negligência ou imperícia), onde nesses casos o Estado deverá responder de forma subjetiva.

Já a segunda seria nos casos de o agente público ou pessoa equiparada a este causar dano à terceiro por omissão, mas de maneira específica, o Estado responderá de forma objetiva. Por ser considerado um escritor mais clássico, Celso Antônio Bandeira de Mello faz essa diferenciação entre responsabilização objetiva e subjetiva, o que para doutrinadores mais contemporâneos e para a jurisprudência atual não são aceitas, pois a responsabilidade civil do Estado em casos de omissão deverá ser somente objetiva.

A seguir, julgado do STF pelo Recurso Extraordinário 291035/SP, constante do informativo n. 421 da referida corte, condenando com base nesse pensamento:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO (CF, ART. 37, § 6º). POLICIAL MILITAR, QUE, EM SEU PERÍODO DE FOLGA E EM TRAJES CIVIS, EFETUA DISPARO COM ARMA DE FOGO PERTENCENTE À SUA CORPORAÇÃO, CAUSANDO A MORTE DE PESSOA INOCENTE. RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, DE QUE O USO E O PORTE DE ARMA DE FOGO PERTENCENTE À POLÍCIA MILITAR ERAM VEDADOS AOS SEUS INTEGRANTES NOS PERÍODOS DE FOLGA. CONFIGURAÇÃO, MESMO ASSIM, DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO. PRECEDENTE (RTJ 170/631). PRETENSÃO DO ESTADO DE QUE SE ACHA AUSENTE, NA ESPÉCIE, O NEXO DE CAUSALIDADE MATERIAL, NÃO OBSTANTE RECONHECIDO PELO TRIBUNAL “A QUO”, COM APOIO NA APRECIÇÃO SOBERANA DO CONJUNTO PROBATÓRIO. INADMISSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVAS E FATOS EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA. PRECEDENTES ESPECÍFICOS EM TEMA DE RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE CONHECIDO E IMPROVIDO.

O Superior Tribunal de Justiça, também na mesma linha de raciocínio jurisprudencial, tem adotado a teoria da responsabilidade objetiva em se tratando de atos omissivos, que como podemos observar mesmo não tendo ainda na doutrina a

pacificidade da matéria ora analisada, os Tribunais têm entendido e condenado o Estado de forma objetiva independentemente se o dano se deu por ação ou por sua omissão.

Na nossa problemática em análise, podemos afirmar que a responsabilidade do Estado deverá ser objetiva, pois o buraco na pista advém de uma omissão estatal, onde devemos observar que em tese não houve atividade de algum agente público para a criação daquela deformidade na pista, o que na maioria das vezes é criado por um evento de força maior ou até mesmo devido à má qualidade asfáltica, que com o tempo vai se desfazendo, ou seja, de maneira anônima aquele defeito na pista foi causado, mas não deixa de caracterizar responsabilidade objetiva do Estado.

De acordo com o posicionamento majoritário dentro da doutrina e jurisprudência acerca do assunto, o justifico com um específico raciocínio, ao Estado não é dado o dever de proteção e cuidados para com os seus administrados? Pode-se então dizer, que em caso de um acidente devido à falta de manutenção e recapeamento do asfalto, há uma omissão estatal que por sua conta, gerou dano à terceiro (administrado), sendo necessário o ressarcimento ao *status quo ante* de forma objetiva, tendo então a vítima que comprovar somente o dano e o nexo de causalidade, abstendo-se da comprovação de culpa estatal, onde na maioria das vezes essa prova é impossível de ser realizada.

Segue dois acórdãos, o primeiro julgado pelo STF e o segundo pelo STJ, demonstrando então as jurisprudências das referidas cortes superiores:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Decisão monocrática. Competência do relator. 3. Ofensa ao art. 544, § 4º, II, "b", do CPC e ao princípio da colegialidade. Inocorrência. 4. Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do poder público. Precedentes. 5. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Enunciado 279 da Súmula do STF. 6. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.

Neste julgado o Supremo Tribunal Federal declarou o seu entendimento acerca da responsabilidade civil objetiva quando se tratar de atos omissivos do Estado, demonstrando que o artigo 37, § 6º da CRFB/1988 também é fundamento legal para se decidir a respeito de processos que envolvam a administração pública, sendo precedente, além de vários outros já declarados pela Suprema Corte, de que no Brasil a responsabilização de danos causados por atos omissivos do Estado deverá ser objetiva, conforme os atos comissivos.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AUSÊNCIA DE SINALIZAÇÃO EM VIA PÚBLICA – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – ATO OMISSIVO – AUSÊNCIA DE PRECAUÇÃO DA CONDUTORA – CULPA RECÍPROCA – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – SÚMULA 7/STJ.

1. Omissão do Município em conservar de forma adequada a sinalização de trânsito, diante disso, deve ser responsabilizado

subjetivamente pelos danos suportados. 2. Parcela de culpa também da condutora, uma vez que deveria ter tomado mais cuidado ao passar por cruzamento não sinalizado, uma vez que a mesma trafegava em pista com sinais horizontais informando a passagem de pedestres, sendo este outro fato que justifica o dever de cuidado. 3. Incidência da Súmula 07 do STJ em face de revisão de honorários advocatícios. 4. Recurso especial em parte conhecido, e nesta parte não provido.

O Superior Tribunal de Justiça utiliza-se da tese da responsabilidade civil subjetiva por parte do Estado nesse caso específico por ter entendido que a vítima também teve parcela de culpa no caso concreto, o que chamamos de culpa recíproca, ou seja, será necessária a comprovação da culpa do Estado pelo autor da demanda para haver uma possível condenação, demonstrando o nível de culpabilidade do ente estatal, podendo se dar por imprudência, negligência ou imperícia.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 traz em seu artigo 37, § 6º a conceituação da responsabilidade civil em se tratando de pessoa jurídica dentro do ordenamento jurídico, e seu texto está escrito da seguinte forma: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadores 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”.

De acordo com o artigo mencionado, a Constituição deixa bem claro que tanto a empresa jurídica de direito público quanto a empresa de direito privado irão responder pelos atos de seus agentes quando estes causarem algum tipo de dano à terceiro, porém a nossa problemática não se baseia nos atos realizados, ou seja, ação por alguém que representa o poder público, mas sim na omissão deste, que obviamente não deixa de ser um ato, mas um ato omissivo, o que significa que quando teria que ter agido, não o fez, e devido a essa omissão, o dano foi consumado.

Em sua obra, Sergio Cavalieri Filho trata em um capítulo específico sobre a responsabilidade civil do Estado ou da Administração Pública, e num subtítulo, dos danos por omissão do Estado, onde foi muito feliz na explicação acerca da diferença entre a omissão genérica e omissão específica.

Se um motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas, se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado. (FILHO, 2000, p. 194).

Portanto, com base no pensamento do ilustre jurista Sergio Cavaliere Filho, há essas duas distinções quando se fala da responsabilidade civil do Estado em caso de omissão, sendo então a genérica aplicada de forma subjetiva à administração pública, devendo então o autor ter que comprovar não só o dano e o nexo de causalidade, mas também juntar provas em que o fato ocorreu devido a alguma omissão por parte do Estado, na nossa problemática seria necessário, por exemplo, fotos do local do acidente demonstrando que a pista possuía vários buracos, o que foi a causa do acidente, tendo em vista que a administração pública não pode ser considerada um segurador universal, sendo avaliado caso a caso o fato ocorrido e as provas juntadas dentro dos autos, no entanto, como já explicado essa tese é de um doutrinador mais clássico, o que vem sendo mudada com autores mais contemporâneos, que como já demonstrado, tem seguido o raciocínio da responsabilidade objetiva.

Então, de acordo com a tese de Cavaliere, quando se trata de negligência de seus servidores, aplicar-se-á a omissão específica, pois tinha o dever de evitar o dano, e não foi evitado. Esse famoso doutrinador também nos trouxe um exemplo das duas teorias, que foi transcrito na última citação, onde diz que se acontece um acidente de trânsito e a causa se deu pelo fato do motorista estar embriagado, a administração pública não poderá ser responsabilizada, porém, se aquele motorista foi parado em uma “blitz” e logo em seguida liberado, poderá sim o Estado responder de forma objetiva, devido à omissão claramente evidenciada no fato concreto, quando ao invés dos policiais terem realizado o procedimento correto, liberaram o motorista embriagado, vindo a causar o acidente logo em seguida, assim se caracterizando omissão estatal específica, obviamente sendo comprovado nos autos.

No entanto, nos atendo à problemática da nossa pesquisa, em que acontece um acidente automobilístico e foi constatado pela perícia que a causa do capotamento do veículo, ocasionando a morte de um casal que estava dentro dele, foi devido a irregularidades na pista, que podem ter sido causadas por qualquer motivo, seja devido a chuvas constantes naquela região, ausência de massa asfáltica, possível degradação do solo, etc. Com base nessa análise e linha de raciocínio, deverá ser aplicada, sem sombra de dúvidas, a responsabilização de maneira objetiva do Estado, onde este possui o dever de manter a pista em bom estado, tendo então que ser comprovado somente o dano e o nexo de causalidade.

Considerando que o veículo trafegava em sua velocidade permitida e estava em boas condições de uso, o acidente não teria acontecido se o Estado tivesse cumprido seu dever de manter estradas em boas condições de tráfego, evitando-se assim essa fatalidade.

Vale ressaltar que nesses tipos de situação o Estado não poderá se escusar da responsabilização alegando que aquela irregularidade no asfalto se deu por uma chuva forte que ocorrera um dia antes do acidente, por exemplo. Para melhor ilustrar esse tipo de omissão, segue julgado do Tribunal Regional Federal da Terceira Região, tratando sobre a matéria:

DIREITO ADMINISTRATIVO - ACIDENTE DE TRÂNSITO
DECORRENTE DE BURACO NA PISTA - RESPONSABILIDADE
ESTATAL POR OMISSÃO

1 - A responsabilidade objetiva estatal, consagrada desde a constituição de 1946, é proteção imprescindível ao administrado, ao qual, conforme nos ensina Caio Mário da Silva Pereira, é muito difícil - quando não impossível - a demonstração da culpa do agente público, e, por isso, raramente obtinha a tutela jurisdicional. 2 - Conquanto a responsabilidade subjetiva da omissão estatal seja a teoria predominante, não se deve utilizá-la indistintamente. Há diferença entre omissão genérica e omissão específica, sendo que a última, decorrente diretamente da inação do Estado, enseja a aplicação do artigo 37, § 6º, da magna carta. 3 - No caso em tela, o acidente é decorrente de uma omissão genérica, a falta de manutenção das rodovias, havendo a necessidade de comprovar a culpa, não de modo individualizado, mas apenas a anônima, ou seja, a "*faute de service*" trazida por Celso Antônio Bandeira de Mello através do direito comparado. Suficiente, para tanto, as fotos colacionadas às folhas 21 a 26, que demonstram a negligência do serviço público com a obrigação de manutenção da via. 4 - Negado provimento à apelação.

(TRF-3 - AC: 1862 SP 2004.61.06.001862-3, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, Data de Julgamento: 27/05/2010, TERCEIRA TURMA).

Em análise ao julgado, podemos então identificar que o Tribunal Regional Federal se baseou para condenação do Estado apenas na omissão genérica, ou seja, omissão na obrigação em que possui de manter as estradas de rolamento em condições de serem trafegadas (diga-se sem avarias ou buracos), não necessitando então de comprovação individualizada de algum agente público pela vítima, mas somente de forma anônima, ou seja, comprovando o dano sofrido e o nexo de causalidade e juntando fotos dentro dos autos do buraco que causou o acidente. A doutrina chama a omissão genérica de *faute de service* ou falta de serviço do Estado, pois faz parte da teoria do risco administrativo que se encontra intrinsecamente ligada a essas obrigações estatais. A vítima poderá comprovar o dano sofrido juntando dentro do processo fotografias do local onde ocorreu o acidente, demonstrando que a pista estava mal recapeada e ensejando o devido ressarcimento.

No entanto, jurisprudências mais recentes tem entendido que não há a necessidade de se diferenciar a chamada omissão genérica de omissão específica, pois, a condenação do Estado deverá ser de forma objetiva, alegando que o artigo 37, § 6º da CRFB/1988 possui uma omissão em seu texto legal, e o simples fato de se caracterizar omissão estatal, gera direito ao lesionado de ser ressarcido pelo Estado de maneira objetiva, comprovando o dano e nexo de causalidade, eximindo-se de comprovação de culpa, prova difícil de ser produzida.

Sergio Cavalieri Filho também nos traz em sua excelente obra, o voto em que o eminente Ministro Celso de Mello proferiu ao Recurso Extraordinário 109.615-RJ, no qual participou como relator, posicionando-se de forma idêntica e nesse sentido a Suprema Corte:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder público pelos danos a que os agentes públicos, por ação ou por omissão, houverem dado causa. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público, consoante enfatiza o magistério da doutrina. (FILHO, 2000, p. 195).

Nesse diapasão, o eminente Ministro trata sobre a responsabilização por parte do Estado na sua forma objetiva, ou seja, sendo consumado o dano, independentemente de culpa da administração, a vítima deverá ser indenizada, podendo então num segundo momento o Estado ajuizar ação de regresso contra o causador do dano, visando assim o ressarcimento ao erário público.

Nesse voto acima referido, trata-se de acidente ocorrido dentro do ambiente escolar no estado do Rio de Janeiro, onde no intervalo as crianças brincavam, quando num dado momento, uma acertou o olho da outra, causando-lhe ferimento grave. Além dos responsáveis pela instituição não terem prestado socorro imediato à vítima, se furtaram de não informar aos pais sobre o fato acontecido, gerando então moléstia irreversível à criança, incapacitando-a para exercícios laborais, pois consta nos autos que houve deformidade traumática do globo ocular direito, gerando uma deficiência àquele indivíduo.

Em um excelente artigo, João Agnaldo Donizeti Gandini e Diana Paola da Silva, expressam algo muito importante e de bastante relevância para nosso estudo:

Para ser apurada a responsabilidade do Estado por conduta omissiva deve-se indagar qual dos fatos foi decisivo para configurar o evento danoso, isto é, qual fato gerou decisivamente o dano e quem estava obrigado a evitá-lo. Desta forma, o Estado responderá não pelo fato que diretamente gerou o dano, ex. enchente, mas sim por não ter ele praticado conduta suficientemente adequada para evitar o dano ou mitigar seu resultado, quando o fato for notório ou perfeitamente previsível. (GANDINI, SALOMÃO, 2003).

De acordo com o pensamento desses juristas, para identificar se o dano que ocorreu trata-se de responsabilidade civil omissiva por parte do Estado, deve-se observar o dano especificamente e o motivo do resultado causado, pois de acordo com o resultado e analisando todas as circunstâncias, conseguiremos então alcançar um denominador comum que resultará na imputação ou não ao Estado responsabilização.

Como falado no exemplo da citação, em caso de uma enchente, obviamente que o Estado não responderá devido à chuva forte que ocorrera, mas sim, sendo comprovado

no processo que deveria ter construído uma estrutura urbanística de captação pluvial quando necessário ou se comprove a necessidade de se ter ampliado a que já existia devido ao crescimento da demanda naquela determinada região, porém não foi realizada, dessa maneira então o Estado poderá ser responsabilizado de maneira objetiva pela sua omissão.

Quando tratamos a respeito da reponsabilidade civil por omissão do Estado temos então o posicionamento do STJ e também do STF, que na maioria dos julgados convergem entre si. Mas também temos os cientistas jurídicos que compõem a doutrina e que também tem se posicionado acerca desse importante e relevante tema para os países democráticos, onde podemos observar que há controvérsias acerca do assunto.

A responsabilidade civil por omissão de atos da Administração Pública é subjetiva, situação na qual se erige a culpa como pressuposto da responsabilidade. Nesse caso, não se aplica a regra do art. 37, § 6º, da CF. Nas palavras de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO: "(...) É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre arguir que o "serviço não funcionou". A admitir-se responsabilidade objetiva nestas hipóteses, o Estado estaria erigido em segurador universal! Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto se agentes policiais relapsos assistiram a ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evitá-la, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo de água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública". (PORTELLA, 2008).

A autora do artigo, além de realizar citação de um grande autor de obras jurídicas, afirma anteriormente que a regra da responsabilidade civil por omissão do Estado é subjetiva, e também diz que para se aplicar a responsabilização, se faz necessária a comprovação da culpa, salvo em alguns casos específicos, onde necessitará somente da comprovação do nexo de causalidade e o dano, excluindo-se a culpa. O Estado responderá de maneira objetiva, quando ficar evidente a sua omissão, quando da negligência de algum de seus agentes públicos (ex. policial que presencia um crime de roubo e não toma nenhuma providência para se evitar a subtração do bem ou bens da vítima).

No trecho em que escreve, Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta alguns exemplos onde deverá se responsabilizar o Estado sem a necessidade da comprovação de culpa (forma objetiva), somente o dano e o nexo de causalidade deverão ser comprovados, portanto, além do primeiro exemplo que foi transcrito no parágrafo anterior, também podemos citar outros mais comuns, como em caso de forte chuva e as galerias por estarem

entupidas não escoavam a grande quantidade de água, fazendo assim com que a rua se alagasse causando inúmeros transtornos à população daquela região, como danificação de veículos estacionados, trazendo riscos aos pedestres que utilizavam frequentemente a calçada daquela rua ou localidade naquele momento, entre outros riscos e prejuízos.

O que devemos observar é que, os casos em que citamos que o Estado não poderá se escusar de responsabilização, são justamente os casos em que é obrigado a agir para gerir a administração pública. Considerei ser necessário demonstrar na pesquisa ora realizada o posicionamento de doutrinadores, considerados mais clássicos, que entendem que a responsabilidade civil do estado por omissão deve ser subjetiva e prescinde de comprovação da culpa estatal, no entanto, entendo e acompanho jurisprudências e doutrinadores atuais, que afirmam a dupla interpretação do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, abarcando também a responsabilidade de forma objetiva para atos omissivos do Estado.

Como já explanamos anteriormente, a problemática do trabalho se baseia na regra que o Estado deve responder de forma objetiva em casos de acidentes automobilísticos causados em decorrência da má condição da pista de rolamento, onde acompanho a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, discordando de alguns autores que pensam de forma diferente.

Acompanho o entendimento das cortes por identificar maior amplitude e lógica ao julgarem nesse sentido, pois realizar manutenção e dar segurança aos seus administrados é DEVER do Estado, logo, em sua ineficácia, deve ser responsabilizado de maneira objetiva, ensejando a comprovação somente do dano e nexos de causalidade, onde no nosso caso, basta juntar fotos do local do acidente, evidenciando que a pista está mal recapeada, ratificando a alegação do autor.

9. Conclusão

Com base em toda a pesquisa realizada para a produção desta obra, também destacando vários autores, que com certeza auxiliaram bastante, trazendo em cada trecho de suas obras um detalhe importante, enriquecedor e acima de tudo, demonstrando seu ponto de vista, nem sempre majoritário, mas se posicionando de forma que, mesmo não sendo a teoria mais acertada, vale a pena a discussão! E o Direito isso nos proporciona, oportunidades de expor pensamentos acerca de determinado assunto, principalmente quando polêmico quanto este.

Tenho plena convicção que nossos objetivos foram alcançados, no entanto, de maneira nenhuma tivemos a intenção de esgotar o tema, pois, como citado várias vezes durante o trabalho, não temos consenso dentre as teorias expostas. Somente fizemos uma breve discussão, propondo ao leitor uma análise mais específica da problemática, expondo os argumentos contra e favoráveis à tese abordada, ratificando então o nosso entendimento de que o Estado deve responder de maneira objetiva quando se tratar de acidente automobilístico, seja em vias urbanas ou rodovias (estaduais ou federais), tendo em vista a teoria do risco aplicada à administração pública, entendendo que o artigo 37, § 6º da nossa Carta Magna deve ser interpretado não só para AÇÕES que o Estado realizar e causar algum dano, mas também pela sua OMISSÃO, tendo em vista que seria um retrocesso da jurisprudência não considerar desta maneira.

Sabemos e também foi dito com bastante enfoque durante a pesquisa, que atualmente no Brasil as Cortes Superiores (Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça) e Tribunais Federais e Estaduais, ou seja, a jurisprudência é pacífica quanto à responsabilidade objetiva, no entanto, estamos longe de alcançar uma pacificidade desse modo na doutrina, pois autores mais clássicos ainda insistem em afirmar que a teoria subjetiva deve ser aplicada, analisando-se somente a letra de lei, e autores mais contemporâneos partem para o consenso existente nos julgados.

10. Referências bibliográficas

AMARAL, Francisco. **Direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

ASSUNÇÃO, Matheus Carneiro. A responsabilidade civil do Estado na visão do STF e do STJ. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1677, 3 fev. 2008. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10915>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 951.625 - RS (2007/0111628-2), da 2ª Turma, Rel. Min.(a) Eliana Calmon, Brasília, 18 set. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 842.008, da 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, Brasília, 03 mar. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação nº 7613/94. 6ª C.Civ. Relator: Des. Pedro Ligiéro. COAD 75286.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível nº 1862 SP 2004.61.06.001862-3, da 3ª Turma, Rel. Des. Federal Nery Junior, 27 maio 2010.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 6. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. v. 7.

_____. **Curso de direito civil brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Curso de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VI, n. 14, agosto 2003. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3750>. Acesso em 11 mar. 2016.

LOPES, Miguel de Serpa. **Curso de direito civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996. v. 8.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

PORTELLA, Simone de Sá. A responsabilidade civil do Estado por omissão. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 59, nov 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3668>. Acesso em 11 mar. 2016.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

SILVA, Galdiana dos Santos. Responsabilidade civil do estado. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12619>. Acesso em: 12 abr. 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Responsabilidade civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Aide, 1993. v.1.