



TERMO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE

À Coordenadoria de TCC do Curso de Direito;

Acadêmico: GILSON MACIEL DE MELLO

RU: 1678484

Título do trabalho: A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS
DECORRENTES DE OBRAS PÚBLICAS

Autorizo a submissão do artigo/monografia supranominada à Comissão/Banca Avaliadora, responsabilizando-me civil e criminalmente pela autoria e pela originalidade do trabalho apresentado.

Curitiba, 29 de NOVEMBRO de 2021.

Assinatura do Acadêmico



PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS
DECORRENTES DE OBRAS PÚBLICAS**

CURITIBA

2021

GERSON MACIEL DE MELO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS
DECORRENTES DE OBRAS PÚBLICAS**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel no Curso de Direito promovido pelo Centro Universitário Internacional – UNINTER.

Orientando (a): GERSON MACIEL DE MELO.

Orientador (a): Profa. SAFIRA ORÇATTO MERELLES DO PRADO.

CURITIBA, NOVEMBRO DE 2021

TERMO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE

À Coordenadoria de TCC

Acadêmico: Gerson Maciel de Melo

Título do trabalho: A RESPONSABILIDADE CIVIL E EXTRACONTATUAL DO ESTADO
POR DANOS DECORRENTES DE OBRAS PÚBLICAS

Autorizo a submissão do artigo supranominado à Comissão/Banca Avaliadora, responsabilizando-me, civil e criminalmente, pela autoria e pela originalidade do trabalho apresentado.

Curitiba, 29 de 11 de 2021.

Assinatura do Acadêmico: _____

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DE OBRAS PÚBLICAS

Aluno: Gerson Maciel de Melo

RESUMO: O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo demonstrar os principais aspectos da responsabilidade civil objetiva do Estado pelos danos causados em decorrência de obras públicas. Assunto constante na história moderna do direito, foi consagrado a partir da Constituição de 1988 no seu artigo 37, §6º, delimitando a responsabilidade civil do Estado. Responsável pela garantia do bem-estar social, o Estado é sujeito de direito passível de responder por seus atos. A responsabilidade civil objetiva do Estado é o dever de indenizar prejuízos causados a terceiros por seus agentes, seja por ação ou omissão, por ato lícito ou ilícito, ou por ato material ou jurídico. O Estado espelha essa responsabilidade. Estando obrigado a reparar os danos causados por obras públicas e em desacordo com o interesse social, tem o dever de cuidar e atender, respondendo objetivamente em caso de erro, independente de dolo ou culpa. Dentre as várias teorias criadas a respeito da responsabilidade civil do Estado, duas são as linhas de raciocínio mais seguidas, a teoria subjetiva e a objetiva. Há muita divergência quanto a sua aplicabilidade, tanto entre doutrinadores como na jurisprudência, em relação ao caso concreto. Contudo, foi importante a evolução do direito tanto na Constituição de 1988 como nas normas infraconstitucionais, no sentido de igualar as condições entre o ente federativo e a sociedade. Com a estruturação das regras e aplicabilidade da responsabilização civil objetiva do Estado, este vem respondendo pelos atos praticados por seus agentes públicos ou privados, em justiça ao direito fundamental da boa Administração Pública.

Palavras-chave: responsabilidade civil, risco administrativo, danos, indenizar, obras públicas.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Os pressupostos da responsabilidade civil. 1.1 Ato comissivo, omissivo e o nexos causal. 1.2 Características do dano indenizável. 1.3 O elemento volitivo. 1.4 As excludentes de responsabilidade. 2. A responsabilidade civil do Estado. 2.1 Evolução histórica. 2.2 A Constituição de 1988. 2.3 A legislação infraconstitucional. 3. A responsabilidade do Estado por danos decorrentes das obras públicas. 3.1 Os danos decorrentes de obras públicas. 3.2 O posicionamento doutrinário sobre o tema. 3.3 O posicionamento jurisprudencial sobre o tema. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A expressão responsabilidade civil, destacada na doutrina em formato amplo, significa a obrigação jurídica de indenizar a outrem em decorrência de falha na gestão de contrato entre as partes, regido por normas e princípios que o disciplinam.

Dentro deste contexto temos que o comportamento do Estado, sendo ele unilateral, comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, poderá eventualmente causar danos a pessoa ou ao seu patrimônio.

Pensando por este prisma cabe perguntar: O Estado tem o dever de indenizar as vítimas que sofrem lesão, resultado da sua ação ou omissão, no cumprimento do seu papel social por intermédio das obras públicas? E essa resposta foi motivo de busca no decorrer da história, envolvendo desde o Estado absoluto até legisladores e doutrinadores, no esforço de afirmar o direito do cidadão comum frente a obrigação estatal.

Dada evolução do direito, desde o tempo do Estado irresponsável, no sentido de restaurar ou não o patrimônio do ofendido, ao Estado vem sendo imputada a responsabilidade civil, inicialmente subjetiva, onde o agente da lesão era obrigado a ressarcir desde que o lesado pudesse provar a lesão sofrida. Observando a fragilidade do particular frente ao poder do Estado, o direito foi obrigado a evoluir ainda mais, no sentido de aproximar as partes envolvidas, tirando do lado mais fraco na relação a obrigação de provar o dano. Enfim, ao direito coube trazer a característica objetiva para a relação, delegando ao Estado o dever de indenizar visto que o seu ato, mesmo lícito, era passível de gerar risco ao patrimônio do particular.

Seja ela contratual, por acordos firmados entre o ente estatal e terceiros, ou extracontratual, ligada a falta ou má prestação do serviço público, o Estado terá o dever de indenizar em caso de dano. Não se trata de indenização por exercício do poder legítimo do Estado, como nas desapropriações, mas a responsabilidade extracontratual ou responsabilidade civil do Estado em face dos comportamentos que trazem prejuízo ao patrimônio do particular.

Chamada por alguns de responsabilidade civil da Administração Pública, a responsabilidade civil do Estado se define pela amplitude das suas relações de causalidade (atos legislativos ou judiciais, atos ou fatos da Administração), mas o que

importa é que ao Estado vai restar o dever de ressarcir se a ele for imputada essa responsabilidade.

Com o desenvolvimento das sociedades nacionais ou estrangeiras o volume de atividades estatais, por obrigação de necessidades diárias dos administrados e pela evolução tecnológica e social, acabou tendo de crescer e se desenvolver para objetivamente cumprir o seu papel. Em consequência disso, o Estado passa a realizar um maior número de atividades se tornando assim mais presente no dia a dia da sociedade, ampliando a sua intervenção para possibilitar o provimento das necessidades das populações sob a sua reponsabilidade. Observa-se que esse aumento no exercício das atividades da Administração Pública pode acabar gerando também atos lesivos relevantes, dando voga a responsabilidade civil do Estado com a consequente obrigação de repará-los.

Com o presente trabalho pretende-se analisar a evolução histórica da responsabilidade civil, apresentando a definição da regra no sentido constitucional bem como a evolução das suas teorias. Mostrar-se-ão o desenvolvimento dentro do Estado Brasileiro como regra de conduta para o cumprimento das obrigações junto aos seus administrados e a consequente responsabilização pelos danos causados no exercício das suas funções.

Pretende-se demonstrar o desenvolvimento da noção de responsabilidade civil extracontratual do Estado, pontuando todos os momentos até a formação da obrigação de indenizar em decorrência de danos causados a terceiros, por ocasião de atos omissivos ou comissivos. Demonstrar-se-á como se formou a teoria do risco e da responsabilização do Estado por atos lícitos, cujo agente é o poder público, ou alguém cuja ação em seu nome tem o potencial de gerar danos ao patrimônio dos seus assistidos.

Enfim, pretende-se trazer ao conhecimento do leitor algumas decisões judiciais em favor das vítimas do Estado, relativos a danos causados pela má prestação do serviço público em decorrência de suas obras, e o peso jurídico dessa responsabilidade.

1 OS PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A imputação de responsabilidade em decorrência do risco assumido também é chamada de responsabilidade objetiva do Estado, contrapondo a responsabilidade subjetiva. A ideia é de que não mais se pressupõe a conduta culposa, e, a partir de fundamentos de justiça social, vai-se na direção de atenuar as dificuldades e impedimentos suportados pelos indivíduos em virtude das más condutas estatais.¹

A responsabilidade civil se caracteriza pela reparação aos danos injustamente causados pela violação de um dever geral de cuidado. A análise que vai dar aso a reparação ao lesado se baseia em pressupostos afirmadores, que vão evidenciar a existência do nexo entre a violação do direito e o dano efetivamente causado.

O ato ilícito de um agente contra a integridade física ou patrimonial de outrem é regra fundamental presente no artigo 186 do Código Civil. Assim diz a regra: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”, consagrando o princípio do *neminem laedere* (do latim, “a ninguém ofender”), que preconiza que a ninguém é dado causar prejuízo a outrem.² Essa locução, que deu origem ao princípio, é um dos três *juris praecepta* inseridos nas Institutas de Justiniano e veio fundar um dever social inserido de forma elementar na própria ordem jurídica, impondo que a ninguém se pode lesar respeitando os direitos individuais e coletivos.³

Baseado no artigo supratranscrito, são os elementos essenciais da responsabilidade civil: a ação ou omissão, lícita ou ilícita, e a culpa ou dolo do agente, trazendo a relação entre a causalidade e o dano experimentado pela vítima.⁴ Apesar de

¹NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso em 06 jun 2021 p. 909

²OLIVEIRA LEITE, Ravênia Márcia de. Revista Consultor Jurídico, 9 de setembro de 2009, 8h59. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-set-09/conceito-responsabilidade-civil-danos-indenizaveis#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20que%20rege%20a,mesmo%20a%20principal%20fonte%20da>> Acesso em 28 nov 2020

³SILVA, De Plácido e, 1892-1964. Vocabulário jurídico / atualizadores Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/macim/Downloads/Vocabulario%20Juridico%20-%20De%20Placido%20e%20Silva%20-%202016.pdf>> Acesso em 01 abr 2021 p. 2513

⁴GONÇALVES, Carlos Roberto Responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. – 19. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617173/cfi/63/4/4@0:00:56.6>> Acesso em 03 abr 2021 p. 64

toda divergência doutrinária com relação aos pressupostos da responsabilidade civil subjetiva, existe uma classificação cujos elementos são: ato ilícito, culpa, dano e nexa causal. Tal divisão corrobora com o instituto do art. 927, CAPUT, do Código Civil, “Aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. ”

O conceito de responsabilidade civil é trazido para o âmbito do direito privado como uma derivação da agressão a um interesse eminentemente particular, onde o causador do dano deve repor ao Estado in natura anterior das coisas, se possível, do contrário terá que efetuar uma compensação pecuniária a vítima.⁵

Nesse sentido, a doutrina leciona que se configura a responsabilidade de indenizar quando alguém, de forma inicialmente ilícita, atua para violar uma norma jurídica existente, legal ou contratual, gerando a obrigação de reparar o dano baseado sempre na análise dos seus pressupostos.

1.1 Ato comissivo, omissivo e o nexa causal

Conforme leciona Carlos Roberto Gonçalves ação ou omissão, conforme a lei, faz referência a qualquer pessoa que pelo ato de fazer ou não fazer alguma coisa poderá causar danos a outrem, sendo que a responsabilidade poderá derivar de ato próprio, de terceiro sob o seu cuidado ou gestão ou mesmo de coisas ou animais que lhe pertençam.⁶

O ato comissivo, nas palavras de Cavalieri Filho, é a forma mais comum de exteriorização da conduta, o ato voluntário e consciente do ser humano cuja pratica pode gerar reflexos jurídicos na sociedade.⁷

O ato omissivo é a falta do ato em si, um não decidir, a atitude de se omitir em fazer algo ou de cumprir com um dever jurídico imposto por lei, convenção ou situação especial de perigo. Para que a responsabilidade por omissão se configure se faz

⁵GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> Acesso em 02 dez 2020 p. 54

⁶GONÇALVES, Carlos Roberto Responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. – 19. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617173/cfi/63!/4/4@0.00:56.6>> Acesso em 03 abr 2021 p. 64

⁷CAVALIERI FILHO, Sergio Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/2!/4/2/2@0:0.00>> Acesso em 28 abr 2021 p. 35

necessário a existência de um dever jurídico de praticar determinado ato, sendo que nesse contexto o dano poderia ser evitado.⁸

Nesse sentido leciona Sergio Cavalieri Filho:

A omissão, todavia, como pura atitude negativa, a rigor não pode gerar, física ou materialmente, o dano sofrido pelo lesado, porquanto do nada nada provém. Mas tem-se entendido que a omissão adquire relevância jurídica, e toma o omitente responsável, quando este tem dever jurídico de agir, de praticar um ato para impedir o resultado, dever, esse, que pode advir da lei, do negócio jurídico ou de uma conduta anterior do próprio omitente, criando o risco da ocorrência do resultado, devendo, por isso, agir para impedi-lo.⁹

Já o nexo de causalidade é a ligação entre o exato momento do ato e sua relação com o dano causado. Se resultou em dano, obrigatoriamente deverá ser determinado o nexo de causalidade, independente da vontade do agente que a proporcionou, por um ato omissivo ou comissivo. Mas cabe ao lesado a prova do dano sofrido e originado pela conduta, independente de dolo ou culpa.¹⁰

O nexo de causalidade, indispensável para que a culpa aquiliana gere os seus efeitos, tem ligação direta com a teoria do risco administrativo. Sendo um dos pressupostos para a obrigação de indenizar do Estado, a sua definição está no fato de ele ser o elo entre o evento que gerou o dano e a conduta do agente estatal, que pode ser comissiva ou omissiva. Não basta que um fato jurídico e um dano tenham ocorrido, se não puder se estabelecer a ligação entre eles não vai ser possível imprimir responsabilidade.¹¹

⁸GONÇALVES, Carlos Roberto Responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. – 19. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617173/cfi/63!4/4@0.00:56.6>> Acesso em 03 abr 2021 p. 68

⁹CAVALIERI FILHO, Sergio Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6!2!4/2/2@0:0.00>> acesso em 28 abr 2021 p. 50

¹⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6!10!4/6/2@0:31.3>> Acesso em 06 jun 2021. p. 613

¹¹PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6!10!4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p.101

Portanto, estando presentes todos os pressupostos que definem a responsabilidade civil seja ela subjetiva ou objetiva, está caracterizada a obrigação de indenizar para que sejam, na medida do possível, reestabelecidas ao lesado as suas condições anteriores ao fato, seu *status quo ante*, ou mesmo a pecúnia relativa ao valor dado ou calculado sobre o dano causado.

1.2 Características do dano indenizável

A reparação do dano indenizável se define pela possibilidade de ressarcir o prejuízo causado seja na forma de retornar ao seu *status quo ante*, ou pagar quantia pecuniária de acordo com o dano causado.

No sentido da definição para esta espécie de dano, conforme Carvalho Filho, não importa a sua natureza, se patrimonial ou moral, mas se o lesado não prova que a conduta estatal lhe causou prejuízo não terá direito à reparação.¹²

E vale repisar que, conforme já reconhecido extensivamente pela moderna doutrina, o Estado vai estar obrigado a indenizar os danos causados a terceiros mesmo que eles provenham de atos lícitos. Sempre ressaltando que o dano deve ser analisado de acordo com critérios jurídicos e econômicos.

Os requisitos mínimos para o ressarcimento/reparação serão: a existência de dano à pessoa física ou jurídica de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, a prova do dano efetivo tornando-o certo e indenizável, pois não se repara dano hipotético ou abstrato devendo ser fato atual que poderá ter repercussões na esfera jurídica do ofendido, e a permanência do dano, sua subsistência ainda pendente de reparação ou a prova de que a reparação ocorreu às expensas da vítima mantendo a exigibilidade da indenização.¹³

Portanto, sejam atos ilícitos ou lícitos, para o dano ser indenizável é necessário a presença de todos os requisitos à sua determinação, bem como também importante a presença da prova do prejuízo sofrido por parte da vítima, sendo determinante para

¹²CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6/10!/4/6/2@0:31.3>> Acesso em 06 jun 2021. p. 613

¹³GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> acesso em 02 dez 2020 p. 90-91

obrigar ao responsável realizar a reparação devida ou o ressarcimento patrimonial para recomposição de sua situação e a conseqüente satisfação.

1.3 O elemento volitivo

Impossível trabalhar com as características da responsabilidade civil sem apreciar inicialmente o estudo da conduta humana, pois sem a voluntariedade que caracteriza o elemento volitivo para ensejar a reparação, sem a presença da vontade, não vai haver a ação responsabilizadora. A ato humano, seja por ação ou por omissão, vai dar a possibilidade de imputar ao agente a responsabilidade pelo dano ou prejuízo causado a terceiro.

Muito se falou em culpa até o aparecimento da regra contida na Constituição da Republica de 1988 no seu artigo 37 §6º que diz 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.”¹⁴ Esta regra traçou o limite para a responsabilidade civil objetiva, independente da vontade do agente, e responsabilizando diretamente o contratante, pessoa jurídica privada ou pública, pelos erros causados por aqueles que estão agindo sob as suas ordens e produzem ações passíveis de responsabilidade civil.

Neste sentido entende-se que a voluntariedade não tem a ver com a vontade de provocar o dano, mas apenas a consciência dos atos que poderão trazer ou que produziram o dano, abandonando a ideia da responsabilidade civil subjetiva onde o item qualificador era apenas a culpa do agente.

A responsabilidade civil objetiva, a seu turno, traz que é desnecessária a prova da culpa retirando esse elemento do contexto dos pressupostos e restando apenas três, no caso o fato administrativo traduzido no ato comissivo ou omissivo (legítimo ou

¹⁴BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 03 abr 2021

ilegítimo, individual ou coletivo), o dano (moral ou patrimonial) e o nexo causal que relaciona o fato ao dano.¹⁵

Resumindo, a conduta humana, ou vontade de agir, é o elemento que vai balizar a análise dos pressupostos para a responsabilização do agente frente ao dano causado a terceiros no exercício de suas funções. Mas vale repisar que é indispensável a presença do nexo de causalidade, pois na relação causal a presença do fator volitivo vai ser irrelevante se não for possível precisar que o dano foi por culpa do sujeito.¹⁶

1.4 As excludentes de responsabilidade;

Como já visto, o dever de indenizar se forma a partir da ocorrência do fato, na presença do ato e do conseqüente nexo de causalidade, mas na falta dos pressupostos poderá ocorrer a isenção da responsabilidade do agente. Como assevera Caio Mário¹⁷

Se é certo que, dentro da doutrina subjetiva, o princípio da responsabilidade civil tem como fundamento a existência de um dano e a relação de causalidade entre este e a culpa do agente, e dentro na doutrina objetiva, a comprovação do dano e sua autoria, certo é também que a lei excepciona algumas situações em que, não obstante o dano, o agente é forro do dever de indenizar.

Sendo que o ordenamento jurídico pátrio optou por receber a teoria do risco administrativo para regular a relação entre o Estado, como ente prestador de serviço público, e os danos causados em relação aos seus administrados, além das excludentes já oferecidas, retira-se também da doutrina a força maior e a culpa de terceiros.

São as excludentes de responsabilidade, como já dito, situações previstas na doutrina, aquelas que impedem a concretização do nexo causal. Sendo elas, na visão de Venosa, a culpa exclusiva da vítima, o fato de terceiro, o caso fortuito e a força maior e, no campo contratual a cláusula de não indenizar.¹⁸

¹⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6/10!/4/6/2@0:31.3>> Acesso em 06 jun 2021. p. 613

¹⁶PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6/10!/4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p.101

¹⁷Ibid. p. 378

¹⁸VENOSA, Sílvio de Salvo Direito civil: obrigações e responsabilidade civil / Sílvio de Salvo Venosa. – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em:

Alguns exemplos de excludentes de responsabilidade estão presentes também na regra do artigo 188 do Código Civil, onde se prevê que não constituem ilícito os atos praticados em legítima defesa, no exercício regular de um direito ou em estado de necessidade, sendo que nessas hipóteses o agente vai se eximir da responsabilidade.¹⁹

A culpa exclusiva da vítima, quando a própria deu causa ao dano agindo com falta de cuidado e ocasionando a própria lesão, pode eliminar o nexo causal e consequentemente a obrigação de indenizar. Se houve participação concorrente, cada parte terá o seu nível de responsabilidade apurado e a responsabilidade dividida reduzindo o valor da indenização, demonstrando se tratar de caso de nexo de causalidade relativizado.²⁰ Com relação a culpa concorrente, existe previsão em lei no artigo 945 do Código Civil que diz: “se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.”²¹

A força maior é o episódio imprevisível e inevitável, alheio à vontade do agente, por exemplo uma tempestade, o que torna impossível a atuação estatal e excluindo a sua responsabilidade. Mas, mesmo presente o pressuposto da força maior, se for comprovada, por exemplo, a omissão do Estado na realização de um serviço público, a responsabilidade vai estar configurada. Observa-se que, sendo caso de presunção *juris tantum*, ao Estado compete o ônus da prova em relação as causas atenuantes ou excludentes de responsabilidade.²²

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024678/cfi/6/2!/4/2@0.00:0>> acesso em 29 abr 2021 p.497

¹⁹PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6/10!/4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p.378

²⁰PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6/10!/4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p.382

²¹BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm> Acesso em 05 jun 2021

²²CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p.51

No caso de culpa de terceiro, o agente seria alguém alheio e sem relação com o fato, qualquer pessoa que não guarde nenhum vínculo jurídico com o aparente responsável, nem com a Administração Pública, mas agindo para ocasionar o dano ou de forma a não o impedir. Essa hipótese se assemelha aos casos de força maior, sendo que a ação de terceiro também será imprevisível e inevitável.²³

Cabe destacar que, com a criação da teoria do risco administrativo, as exceções a sua aplicação devem ser observadas durante a sua análise, pois vão adquirir a capacidade de excluir o nexo causal da responsabilidade de indenizar do ente estatal. A existência destas exceções são a principal característica que diferencia a teoria do risco administrativo da teoria do risco integral, sendo que a segunda diz que o Estado tem o dever de indenizar em todos os casos em que a gestão da Administração Pública estiver envolvida. Significa efetivamente atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa.²⁴

A teoria do risco integral, sendo uma das regras definidoras da responsabilidade civil, diz que se deve indenizar mesmo em casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e caso fortuito ou força maior. Completa Cavalieri Filho que, “pela teoria do risco integral todos os riscos, diretos e indiretos, que tenham relação com a atividade de risco, mesmo que não lhes sejam próprios, estarão sob a responsabilidade do agente”. Mesmo que o dano não seja causado direta e imediatamente por causa da atividade de risco desenvolvida, concorrerá de alguma forma para promover o evento danoso.²⁵

Definida como puramente negativista, conforme entendimento de Caio Mário, também como forte em concepção filosófica mais ampla, aboliu completamente a ideia da culpa, e dita que qualquer fato, culposo ou não, causando um dano obrigará a reparação. Não prosperou no direito privado, mas subsiste no direito público onde cabe a responsabilidade civil do Estado. Dado o seu extremo rigor, o nosso Direito só adotou a teoria do risco integral em casos excepcionais.²⁶

²³CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p. 83

²⁴Ibid. p. 282

²⁵Ibid. p. 282

²⁶PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em:

Em suma, temos tanto casos excludentes de obrigação de indenizar, como teorias que obrigam ao causador do dano a sua integral responsabilidade independente até mesmo do nexos causal ou de atividade indireta. E conforme o nosso direito vai evoluindo, diuturnamente, a aceitação ou não de certas teorias e fundamentos vai se adequando conforme a necessidade da sociedade.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Conforme bem explorado pelo professor Diogo Figueiredo Moreira Neto, na órbita pública, o Estado, ao administrar direta ou indiretamente os interesses públicos sob a sua responsabilidade, está obrigado a respeitar o patrimônio e incolumidade dos administrados. Em caso de prejuízo, o fato é objetivamente injurídico, e torna o Estado ou seus delegatários responsáveis pelas perdas e danos causados, com fundamento constitucional no art. 37, § 6º e suas diretrizes doutrinárias específicas.²⁷

Está pacificado um entendimento geral sobre a responsabilidade civil do Estado. Mas muita coisa aconteceu para que chegássemos nesse estágio, e notoriamente é inegável a evolução jurídica deste instituto no âmbito da sociedade atual.²⁸

Um grande caminho de evoluções legais, sociais e até revolucionárias foi transposto para que o estágio em que chegamos pudesse se configurar, e, presente em cada época específica, a responsabilidade estatal foi discutida e aprimorada paulatinamente até chegar no conceito atual. A responsabilidade do Estado pelo dano causado durante a execução das suas atividades foi apenas tardiamente admitida, sendo que muitos danos foram resultado dessa atividade.²⁹

Aceitou-se então que cabe a vítima direito a indenização pelos danos causados pelo Estado, com a responsabilidade direcionada à pessoa pública.

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6/10!/4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p.193

²⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014. p. 648

²⁸PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6/10!/4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p. 168

²⁹Revista lemondeplotique.fr, 2007-2021 lemondepolitique.fr, Disponível em: <https://www.lemondepolitique.fr/cours/droit_public/responsabilite_administrative/caracteres-generaux.html> Acesso em 30 abr 2021

2.1 Evolução histórica

Inicialmente, baseando-se na Lei de Talião, “olho por olho, dente por dente”, a reparação do dano se dava pelo pagamento do mal também pelo mal. Depois a fase da reparação pela vingança. Então veio surgir a *Lex Aquilia de damno* (do século III a.c.), considerada a base da responsabilidade civil fundada na culpa, consagrando a ideia de reparação do dano com a pecúnia, onde o patrimônio do causador do dano seria usado como resposta pelo ato injustamente cometido.³⁰

Mais para o período absolutista e feudal, a teoria era de que o Estado não era responsável por seus atos, a chamada Teoria da Irresponsabilidade do Estado. Como leciona Oliveira,³¹ nesse período, a figura do Monarca se misturava com a do próprio Estado, como exemplo a frase dita por Luis XIV (“L’État c’est moi”: o Estado sou eu), também transferindo caráter divino ao poder estatal. No século XIX considerava-se que “a própria natureza da soberania é impor-se a todos, sem que nenhuma compensação seja exigida dela” (Laferrrière). O resultado desse pensamento foi que a Administração não teria que reparar os danos que estava causando. Admitia-se na época dos Estados absolutos a responsabilidade dos agentes da Administração “quando o ato lesivo pudesse ser diretamente relacionado com um comportamento pessoal, seu”.³²

Em apoio a essa teoria surgiram vários nomes tais como Richelmann, Bluntschli, Gabba, Manterini e Saredo, que em síntese, consideravam o Estado um ente abstrato e sem possibilidade de imputação de atos cuja ação estava ligada a função de seus agentes, pessoas físicas, inteligentes e com vontade própria, sendo a culpa o elemento essencial para a imputação da responsabilidade.³³

³⁰CARVALHAES, Tatiane Marques da Silva, RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e Advogada. Disponível em: <https://revistacientifica.facmais.com.br/wp-content/uploads/2015/08/artigos/responsabilidade_civil_do_estado.pdf> Acesso em 30 abr 2021

³¹OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. Disponível em: <<https://groups.google.com/g/armazem18/c/Tb3LvPaNKFc?pli=1>> Acesso em 11 out 2021 p. 1362

³²MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1001

³³SANTOS, Caroline Marinho Boaventura. Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 out 2020. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42609/evolucao-historica-da-responsabilidade-civil-do-estado>> Acesso em: 17 out 2020

A base dessa teoria vem do pensamento inglês consagrada com a frase *The King can do no wrong* (o rei não pode fazer nada errado), que também teve na doutrina francesa o seu equivalente com a frase *Le Roi ne peut jamais avoir tort, le Roi ne peut mal faire* (O Rei nunca pode estar errado, o Rei não pode fazer errado).³⁴

Vale ressaltar, dos estudos de Hely Lopes Meirelles, que essa doutrina foi totalmente superada, sendo que as duas últimas nações a sustentar essa linha de pensamento, Inglaterra e Estados Unidos, abandonaram esse entendimento e substituíram respectivamente pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947 e pelo *Federal Tort Claims Act*, de 1946³⁵, determinando o fim da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes.³⁶

Com a decadência do Soberania absolutista, influenciada pela chegada do liberalismo, o Estado vai perdendo a sua antiga imunidade e começa a ser admitida finalmente a responsabilidade civil, trazendo à luz as teorias subjetivas baseadas na culpa do agente estatal, quais sejam, as teorias da culpa civilística, a da culpa administrativa, a da culpa anônima, a da culpa presumida e a da falta administrativa.³⁷

Para marcar a chegada da definição da responsabilidade civil do Estado com base em princípios do Direito Público, novamente vamos para a doutrina francesa com a famosa decisão do Tribunal de Conflitos no caso do *arrêt blanco* de 1873³⁸, que abriu a discussão entre o direito civil e o direito administrativo para definir onde realmente cabe a resolução deste conflito de interesses.³⁹

³⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1001

³⁵O *Crown Proceedings Act 1947* é uma lei do Parlamento do Reino Unido que permitiu, pela primeira vez, ações civis contra a Coroa serem intentadas da mesma forma que contra qualquer outra parte. O *Federal Tort Claims Act (FTCA)* é uma legislação federal promulgada em 1946 que fornece um meio legal para indenizar indivíduos que sofreram ferimentos pessoais, morte ou perda de propriedade ou danos causados por negligência ou ato ilícito ou omissão de um funcionário do governo federal governo.

³⁶MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 780

³⁷GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil - 18. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020. - Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> acesso em 02 dez 2020 p. 249

³⁸Julgado no dia 8 de fevereiro de 1873, tratava-se de pleito indenizatório em razão do acidente experimentado por uma menina, Agnès Blanco, atropelada por uma vagonete de fábrica de tabaco em Bordeaux.

³⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1002

Formou-se a Teoria Civilista da reponsabilidade do Estado, conforme o Código Civil, e ligada a ideia de culpa *in vigilando* ou *in eligendo* da Administração. Os atos administrativos foram separados em atos de império e atos de gestão, o Estado só se responsabilizaria pelo dano se houvesse culpa no ato de gestão, porque os atos de império advinham do poder soberano do Estado. Sobre essa distinção, asseverou Di Pietro que são “regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares (...)”⁴⁰

Também podemos acompanhar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles sobre o tema, ao observar que a pratica de qualquer daqueles atos, sendo eles injustos e que causem lesões ao administrado, são passíveis de reparação pela fazenda pública independente do questionamento sobre a origem, se *jus imperii* ou *jus gestionis*.⁴¹

Essa teoria acabou sendo lentamente afastada, pois trazia muitas situações irressarcíveis dada a dificuldade ao particular em provar a culpa do Estado, e como diria VOLTAIRE, *un droit porté trop loin devient une injustice* (“Um direito deixado muito longe torna-se uma injustiça”).⁴²

Em seguida veio a teoria da culpa administrativa, que tirava a característica de separação de atos e definia que o Estado age por intermédio dos seus agentes e dos órgãos em que atuam, suas vontades se manifestam por intermédio de seus agentes na medida em que se revestem desta qualidade, atuando em seus respectivos órgãos.⁴³ Também conhecida como Teoria do órgão, diz que o Estado é concebido como um organismo vivo integrado por um conjunto de órgãos que realizam as suas funções. Nesse sentido, a vontade do agente no momento da realização das suas funções é

⁴⁰DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021 p. 834

⁴¹MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 787

⁴²GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> acesso em 02 dez 2020 p. 251

⁴³Ibid. p. 251

indiferente, pois age em nome do Estado, sendo inviável a separação um do outro, a atividade do subordinado é atividade da própria pessoa jurídica do Estado.⁴⁴

Como leciona MOREIRA NETO, é aceita de forma genérica a tese da responsabilização patrimonial do Estado, com fundamento no Direito Privado e colocando o Estado no mesmo nível dos particulares e em igualdade de condições. Mas como ficou a cargo do particular a prova da culpa, “não tardou que se abandonasse essa exigência, adotando-se a inversão do ônus da prova, de modo a se presumir, *juris tantum*, a culpa da Administração, abrindo-se a etapa da aceitação da culpa presumida.”⁴⁵ Chegou a ser chamada de responsabilidade sem culpa ou objetiva, mas não prospera o apelido pois admite que o Estado demonstre a sua isenção.⁴⁶

A primeira teoria publicista a surgir foi a teoria da culpa administrativa. Acolhida pelo Conselho de Estado Frances, representa o primeiro estágio entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese do risco administrativo que a sucedeu⁴⁷. A sua definição está calcada na falta do serviço, do francês *faute de servisse*, pela Administração Pública, que no caso vai gerar a culpa administrativa. Aqui prescinde falar em culpa do agente, mas na falta objetiva do serviço em si, sendo esse o fato gerador da obrigação de indenizar por culpa do serviço público, seja o que não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal.⁴⁸

Um detalhe que deve ser observado com relação a essa teoria é que ela não deve ser confundida com responsabilidade objetiva, mas subjetiva, por estar baseada na

⁴⁴CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021p. 280

⁴⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, 2014. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover\]!/4/2/2\[ca10687c-9d7a-4d1f-f582-2aaf4ab241ff\]%4051:34](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dcover]!/4/2/2[ca10687c-9d7a-4d1f-f582-2aaf4ab241ff]%4051:34)> Acesso em 06 jun 2021 p. 648

⁴⁶GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> acesso em 02 dez 2020 p. 253

⁴⁷MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 781

⁴⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10!/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021. p. 856

culpa pela falta de serviço, resultando em uma característica anônima. Existe hipótese residente no fato de que em alguns casos admite-se a presunção de culpa por falta de serviço, sendo que não houve condições de se provar que o serviço operou em baixas condições, transferindo-se assim para o Estado o ônus de provar que o sistema estava funcionando de acordo. O Estado, por sua vez, pode se eximir da responsabilidade de acordo com a teoria da *faute du service*, alegando haver se comportado com diligência, prudência e perícia, o que jamais poderia ocorrer se se tratasse de responsabilidade objetiva, onde não existe a possibilidade de alegação de culpa.⁴⁹

A teoria da culpa administrativa rompeu com a concepção civilista de responsabilidade do Estado, mas ainda exige muito da vítima, como diz Meirelles “além da lesão sofrida injustamente, fica no dever de comprovar a falta do serviço para obter a indenização”, cuja providencia mostra-se inviável, à luz do caso concreto.⁵⁰

Mesmo sendo a inversão do ônus da prova uma arma eficaz para definir a responsabilidade estatal, persistia a necessidade de estabelecer regras para a responsabilização sem culpa também para o Estado. Surgiram então as teorias objetivas do risco administrativo, risco integral e risco social.⁵¹ Para o momento o que importa e vai ser trabalhada é a Teoria do risco administrativo.

Como o Estado atua em todos os setores da vida social, está passível de gerar muitas situações de risco, onde benefícios e prejuízos ligados a atuação estatal devem ser distribuídos entre o ente e a sociedade. Em meio a isso surge a teoria do risco administrativo, para garantir que o Estado venha a suportar o ônus da sua atividade diante de seus administrados, independentemente da culpa de seus agentes.⁵²

Sendo grande evolução do direito público, a teoria do risco administrativo surgiu da necessidade de um mecanismo facilitador, na busca pela reparação do dano. Restou

⁴⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1004

⁵⁰MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016 p. 781

⁵¹GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> Acesso em 02 dez 2020. p. 255

⁵²CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021p. 282

definida a obrigação de indenizar pela má prestação do serviço público, independente de culpa do agente ou falta do serviço. Toda lesão ocasionada por erro na execução de obra ligada ao ente estatal é passível de indenização, bastando apenas que a vítima demonstre o fato danoso ocasionado por ação ou omissão do poder público.⁵³ Assim consagrou-se a definição da responsabilidade objetiva.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello leciona sobre o tema dizendo que a “responsabilidade objetiva é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Para configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano.”⁵⁴

A evolução histórica da responsabilidade civil do Estado no Brasil, inicialmente, foi tal como foi em outros Estados de regime absolutista, e apesar de alguma doutrina ser contrária a esse pensamento, se via a aplicação da Teoria da Irresponsabilidade Estatal. Antes da independência, no Brasil colônia, a irresponsabilidade do Estado foi a regra, e nesse contexto raramente algum colono conseguia o reconhecimento do seu direito a uma indenização por ocasião de danos causados por agentes da Coroa portuguesa.⁵⁵

Já no período imperial, durante a vigência da Constituição outorgada de 1824, não havia a responsabilidade do imperador, apenas dos agentes públicos, conforme regia o artigo 179, inciso XXIX, nestes termos: “os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.” Mas apesar dessa regra constitucional, algumas leis específicas e decretos já previam responsabilização civil do Estado.⁵⁶

Também na Constituição de 1.891 se repetiu a responsabilidade dos agentes públicos no art. 82: “os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos

⁵³MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016 p. 781

⁵⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1006

⁵⁵NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021 p. 909

⁵⁶Ibid. p. 909

ou omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência, ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos”, sem prejuízo de regras ordinárias e jurisprudências paralelas no sentido de responsabilizar o Estado.⁵⁷

Apesar destes dispositivos, jamais se considerou que eles representavam excludentes de responsabilidade do Estado, mas indicavam uma certa solidariedade entre o Estado e seus agentes.⁵⁸

No período republicano do Estado Brasileiro, houve significativa evolução constitucional e pode-se dizer que esse período foi dividido em duas fases, primeiro subjetiva e depois objetiva. A fase subjetiva da responsabilidade civil já vinha desde a constituição de 1824 indo até a constituição de 1937, sendo que a partir da constituição de 1946 se inicia a fase objetiva da responsabilidade civil, quando houve grande alteração legislativa nesse sentido diante do artigo 194 daquele diploma. As Constituições de 1934 e 1937 também trouxeram dispositivos sobre a responsabilização estatal, mas a importância da Constituição de 1946 é inegável no sentido de que foi a primeira a tratar a responsabilidade objetiva do Estado. A partir dessa regra, introduziu-se normativamente a teoria da responsabilidade objetiva, com a possibilidade de o Estado ser obrigado a responder pelos atos lesivos lícitos ou ilícitos, independente da culpa do agente ou da falta de serviço.⁵⁹

Houve um movimento entre a fase subjetiva e a fase objetiva da evolução desses direitos, que foi a entrada em vigor do Código Civil de 1916, Lei 3.071, que entrou em vigor em 1917 e que trouxe no seu conteúdo o texto do artigo 15: “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

⁵⁷NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021 p. 909

⁵⁸CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021p. 283

⁵⁹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1029

dano”. Mas esse artigo trouxe grande divergência doutrinária, no sentido ambíguo da sua hermenêutica, onde não deixa claro o caráter objetivo ou subjetivo da regra com relação a responsabilidade estatal. Mas com a entrada em vigor da Constituição de 1946 essa regra perdeu seu valor.⁶⁰

Na sequência, a Constituição de 1967 repetiu o teor do texto da constituição anterior. No seu artigo 105, consta que “as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”, prevendo em seu parágrafo único a possibilidade de o Estado entrar com ação regressiva contra o funcionário responsável pelo dano, mas apenas em caso de culpa ou dolo. O mesmo texto foi repisado na Emenda Constitucional de 1969.⁶¹

Mas dentro deste contexto, a grande evolução ocorreu com a promulgação da Constituição da República e 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, em seguida confirmada pela chegada do Código Civil de 2002, consagrando definitivamente o tema e garantindo assim o seu lugar especial no ordenamento pátrio, como sendo direito com característica social de recomposição patrimonial das vítimas da Administração Pública.

2.2 A Constituição de 1988

A Constituição da República de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, chegou como sendo a grande vitória da democracia, e marca não só a alteração de regime político, mas de muitos conceitos e contextos sociais.

Nesse sentido veio também a consolidação definitiva da responsabilidade objetiva da Administração Pública com o artigo 37 §6º que aqui se destaca: “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.”⁶² Em

⁶⁰MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016 p. 783

⁶¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1029

⁶²BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição Federativa da Republica do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 02 dez 2020

suma, o Estado, que já assumia a responsabilidade subjetiva pelos danos por omissão, vai responder objetivamente, pelos atos lícitos que provocarem danos aos administrados.

Sendo que a definição de serviço público trata daquele que é disponibilizado para a sociedade, além das empresas públicas de Administração direta ou indireta, também as prestadoras de serviços públicos vão responder pelos danos causados. Vê-se na redação do referido artigo da constituição que houve uma ampliação da responsabilidade do Estado, onde o agente estatal passa a ser também o funcionário da empresa prestadora de serviço público, o que faz com que a abrangência da lei atinja mais pessoas dentro do círculo de relações que se forma durante o contrato da obra pública.⁶³

A frase: “danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros”, evidencia a Teoria do Risco Administrativo, condicionando a responsabilidade Estatal sua atividade administrativa, com a presença da relação causa e efeito entre o agente causador e o dano sofrido.⁶⁴

Portanto, temos que o Estado vai responder, independente de culpa, sempre que a sua atividade gerar prejuízo à um terceiro, onde a única premissa é a existência do serviço. Por certo, se o Estado puder provar a culpa da vítima, sendo ela total ou concorrente, estará isento, total ou parcialmente, da obrigação de indenizar, não sendo utilizada em nenhum aspecto a teoria do risco integral.⁶⁵ Nesse caso a discussão entra na seara das excludentes de responsabilidade do Estado para indenizar a suposta vítima do ato estatal, e essas causas excludentes de responsabilidade civil devem ser entendidas como sendo todas as circunstâncias que ataquem algum dos pressupostos da responsabilidade civil, desconfigurando o nexu causal e assim eliminando qualquer pretensão indenizatória.⁶⁶

⁶³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10!/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021 p. 838

⁶⁴CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03abr 2021p. 285

⁶⁵MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016 p. 784

⁶⁶GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> acesso em 02 dez 2020 p. 148

Visto que aqui se adota a teoria do risco administrativo, o Estado será o responsável pelo ressarcimento do dano, sendo que a premissa é de que sejam reconhecidos o nexo causal e o dano, independentemente de culpa ou dolo do agente, caso contrário, ausentes os pressupostos, não se configura a responsabilidade de reparação.

Conforme leciona Odete Medauar, “se outra atuação, outro acontecimento, provados pela Administração, levaram ao dano, sem o vínculo ou sem o vínculo total ou parcial com a atividade administrativa, poderá haver isenção total ou parcial do ressarcimento.”⁶⁷

Nesse contexto de ausência de nexo de causalidade, vão estar contidas as excludentes de responsabilidade do Estado, quais sejam, a culpa exclusiva da vítima, a força maior e caso fortuito”.⁶⁸ Sendo que existe forte divergência doutrinária quanto a diferença entre caso fortuito e força maior, e certos doutrinadores inclusive consideram apenas os motivos de força maior como causas excludentes de responsabilidade, podemos citar as excludentes como sendo a força maior, a culpa da vítima e a culpa de terceiros⁶⁹, e também uma atenuante de responsabilidade que seria a culpa concorrente da vítima. Sendo que a definição de cada uma é: a) força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes; b) caso fortuito ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração; c) a culpa da vítima se predefine como o ato da vítima que levou ao próprio dano; d) a culpa concorrente é se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso; e) e o fato de terceiro se refere a outrem que gera um dano que se pretende imputar no Estado, mas foi gerado por agente alheio a relação e não gera nexo de causalidade entre o evento e o ente estatal.⁷⁰

⁶⁷MEDAUAR, Odete Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 362

⁶⁸PEREIRA, Caio Mário da Silva Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Inclui bibliografia. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530980320/cfi/6/10!/4/22/2@0:0>> Acesso em 03 abr 2021 p.352

⁶⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10!/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021 p. 840

⁷⁰Ibid. p. 840

Outra questão que vale destacar é a divergência na doutrina com relação aos atos omissivos estatais. Alguns acreditam que aos casos de omissão não se pode aplicar o dispositivo constitucional, pois não se trata de responsabilidade objetiva, mas subjetiva. Sendo argumento frequente pelos adeptos dessa linha e maioria nos tribunais, o art. 37, §6º da Constituição rege que se a responsabilidade daquele que causar danos a terceiros for por omissão não cabe alegar que o agente deu causa ao dano alegado.⁷¹ Já outros insistem que não há distinção e que, para não trazer prejuízo ao lesado, a responsabilidade de indenizar é do Estado, possibilitando o direito de regresso contra o agente que provocou a lesão ao direito.⁷²

Nessa seara, para mitigar a situação de o Estado ser responsabilizado por tudo, Sergio Cavalieri Filho ofereceu dividir a omissão em genérica e específica:

Em síntese, na omissão específica o dano provém diretamente de uma omissão do Poder Público; na omissão genérica, o comportamento omissivo do Estado só dá ensejo à responsabilidade subjetiva quando for concausa do dano juntamente com a força maior (fatos da natureza), fato de terceiro ou da própria vítima.⁷³

Enfim, o artigo 37, §6º, da Constituição da República de 1988, trouxe para o ordenamento a confirmação de uma importante evolução do direito, a responsabilidade objetiva do Estado para a reparação de danos à coletividade, baseada na teoria do risco administrativo, a confirmação do dever de indenizar independente da culpa ou da falta da prestação do serviço. Apesar da doutrina divergente inclusa nas discussões sobre a aplicação desse instituto, ele representa um grande marco para a sociedade e para o direito público.

2.3 A legislação infraconstitucional

⁷¹NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021 p. 933

⁷²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10!/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021 p. 842

⁷³CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021p. 293

A evolução representada pelo dispositivo presente na Constituição da República de 1988, trouxe também na sequência, evolução no aspecto infraconstitucional, com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, Lei nº 10.406, onde constou no seu artigo 43 que “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.”⁷⁴ E nestes termos, confirma o entendimento constitucional com relação a Teoria do Risco Administrativo, punindo civilmente as entidades de direito público pelos danos causados durante a realização dos seus serviços, revogando o antigo dispositivo do Código de 1916. Vale dizer que existem correntes doutrinas que divergem desse entendimento, mas o que vale é o fato de que existe o dispositivo constitucional objetivando a responsabilidade estatal, mesmo que sem embargos a utilização da teoria subjetiva quando couber.⁷⁵

O exame do dispositivo constitucional vem revelar que se estabeleceu, para todas as entidades estatais bem como para os seus agentes paralelos, a obrigação de indenizar o dano causado a terceiros por seus servidores, independentemente da prova de culpa pelo ato lesivo.⁷⁶ E para auxiliar na definição de quais seriam os entes estatais passíveis dessa responsabilização vem o Código Civil relacionar todas as pessoas jurídicas de direito privado no seu artigo 44, afirmando assim, para esses agentes públicos, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela atuação lesiva dos agentes públicos e seus delegados.

Conforme disposto no artigo 43 do Código Civil, com relação aos danos causados a terceiros, por decisão do Supremo Tribunal Federal, ficou pacificada a reponsabilidade civil das permissionárias e concessionárias de serviço público por danos causados a estes, de forma objetiva, mesmo que a vítima não seja usuária do serviço público

⁷⁴BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em 02 dez 2020

⁷⁵CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr2021p. 285

⁷⁶MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016 p. 785

afetado.⁷⁷ A decisão do Supremo Tribunal Federal no RE nº 591.874-2MT, que tratou de caso envolvendo empresa de ônibus e um ciclista atropelado na via, baseou-se no princípio da isonomia, sendo impossível a interpretação restritiva da regra, votando pela igualdade de direitos entre usuários e ou não do serviço público, onde ambos, tanto o terceiro como o usuário, podem ser vítimas de danos causados pela atividade estatal.⁷⁸

A Constituição da República de 1988 trouxe a disciplina da responsabilidade civil do Estado no seu artigo 37, § 6º, e no final do referido artigo define que está “assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” Nesse contexto, aquele que responder pelo fato de outrem, vale dizer, que indenizar o dano por este causado a terceiros, tem o direito de reaver daquele o que pagou em seu lugar⁷⁹, portanto, os agentes que deram aso a condenação do Estado, sendo responsáveis por dolo ou culpa, poderão ser acionados para ressarcir os valores das condenações, pagos conforme a previsão da legislação constitucional. A responsabilidade do agente público pode decorrer tanto pelos atos praticados no exercício das atividades como servidor ou em eventual atuação como administrador público ou gestor, sendo que, nas duas hipóteses a sua responsabilidade será subjetiva.⁸⁰ Vale ressaltar que a exigência de se analisar a culpa ou dolo do agente afim de acioná-lo judicialmente de forma regressiva, seria mais uma proteção aos agentes no sentido trazer tranquilidade para sua atuação, de forma eficiente e estável.⁸¹

Nessa linha do ressarcimento cabe destacar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo seu artigo 28 que traz a seguinte redação: “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Com relação ao “erro grosseiro” leciona Cavalieri Filho:

Entendendo-se como erro o desconhecimento ou a falsa representação da realidade (fática ou jurídica), é de se concluir que erro grosseiro é aquele que resulta da falta de cautela grosseira, da

⁷⁷MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016 p. 784
⁷⁸CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p. 342

⁷⁹Ibid. p. 254

⁸⁰Ibid. p. 289

⁸¹Ibid. p. 289

desatenção injustificável, do desconhecimento inadmissível a qualquer agente público, vale dizer, culpa grave.⁸²

Com relação a este instituto existe grande controvérsia, sendo que em algumas doutrinas veio para reforçar o compromisso do §6º do artigo 37 da Constituição da República de 1988 no sentido da ação regressiva do Estado contra o agente que causou o dano ao patrimônio do administrado⁸³, enquanto outras veem ali uma responsabilização pessoal do agente na forma de punição direta pelo ato ilícito que causou o dano, sendo incompatível com o dispositivo constitucional, alterando a ordem de responsabilidade.⁸⁴ Neste caso pode-se levar em conta também a dupla interpretação (Teoria da Dupla Garantia) do dispositivo constitucional, onde o agente público seria o responsável solidário na demanda e seria acionado depois do Estado, ou, sendo acionado diretamente em caso de culpa exclusiva, por exemplo,⁸⁵ mas levando-se em conta que “poderá” responder, sem excluir a possibilidade de o Estado ser acionado antes.

Nesse sentido também leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O artigo 28 da LINDB contém importante norma sobre responsabilização dos agentes públicos pelas decisões ou opiniões técnicas que emitirem. Trata-se de norma limitadora dirigida aos órgãos de controle: eles somente podem responsabilizar pessoalmente o agente público se a decisão ou opinião técnica for emitida com dolo (intenção de praticar ato ilícito) ou erro grosseiro (que não admite qualquer dúvida sobre a sua ocorrência, como a aplicação de dispositivo legal já revogado ou decisão em afronta a súmula administrativa ou jurisprudencial de amplo conhecimento na esfera administrativa). O objetivo evidente da norma é o de impedir que os órgãos de controle responsabilizem os agentes públicos por decisões ou opiniões que sejam aceitáveis e defensáveis diante de divergências doutrinárias ou jurisprudenciais sobre a mesma matéria. A simples divergência de opinião em relação à adotada pelo órgão de controle não pode servir de fundamento para a responsabilização do agente público.⁸⁶

⁸²CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p. 289

⁸³Ibid. p. 289

⁸⁴CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6/10!/4/6/2@0:31.3>> Acesso em 06 jun 2021. p. 1223

⁸⁵Ibid. p. 1223

⁸⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em:

Lembrando que o fato de o Estado arcar com a responsabilidade pelo dano não isenta da mesma responsabilidade o seu agente causador.

Portanto, seja na Constituição como nas leis e regras infraconstitucionais, está evidenciada a responsabilidade civil estatal, bem como existe extensa jurisprudência corroborando com o entendimento de que, independentemente de discussões paralelas sobre formato e aplicabilidade, o Estado não vai se isentar de reparar os erros cometidos na realização de obras públicas, sejam estes por ação ou omissão durante a realização dos mesmos, ou mesmo derivados de atos ilícitos ou lícitos. E conforme decisão imposta pelo STF no RE 1027633, pacificou-se a controvérsia sobre a ordem de responsabilidade, fixando a seguinte tese: “A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.⁸⁷

3. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANOS DECORRENTES DAS OBRAS PÚBLICAS

Uma das premissas do Estado é atuar em nome do interesse público, e para suprir as necessidades dos administrados, invariavelmente, vai ter que realizar obras públicas, seja para manutenção dos serviços já existentes, seja para melhoria ou para criação de novas facilidades. Nesse contexto, como já foi visto, o Estado vai ser o responsável, objetivamente, pelos resultados destas obras em caso de dano ao patrimônio de particulares, independentemente de dolo ou culpa, ou por ter realizado a obra pessoalmente ou por intermédio de terceiros. Na visão de Maria Sylvia Di Pietro, “a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”, sendo que a

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10!/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021. p. 89

⁸⁷CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p. 290

característica principal é a existência de um dano causado a terceiro por omissão ou ato de agente do Estado.⁸⁸ Isto está pacificado tanto na lei, no caso dos artigos 37, §6º da CRFB/88⁸⁹ bem como no artigo 43 do Código Civil de 2002⁹⁰, e também em vasta doutrina tomando como exemplo as palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello que diz:

Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado 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.⁹¹

Sendo a responsabilidade extracontratual do Estado o mecanismo de defesa do indivíduo face ao Poder Público, vale definir o que se caracteriza como dano decorrente de obras públicas.

3.1 Os danos decorrentes de obras públicas

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Melo, “obra pública é a construção, reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público”.⁹²

As obras públicas podem ser executadas pelo próprio poder público, ou mesmo por empresas paralelas que prestam serviço ao Estado, sejam de direito público ou privado. Mas o mais comum é o Estado buscar na sociedade empresas que, por meio de licitação ou concorrência, realizem a obra no seu lugar, mas em seu nome de forma indireta, e com fiscalização da Administração Pública.⁹³

⁸⁸DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella Direito administrativo. – 34. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/cfi/6/54!/4/2/4@0:97.2>> Acesso em 06 jun 2021. p. 828

⁸⁹BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 03 abr 2021

⁹⁰BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em 05 jun 2021

⁹¹MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 992

⁹²MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 677

⁹³Ibid. p. 691

Na esfera administrativa, o dano decorrente de obra pública é o fato administrativo gerado pelo ato administrativo do Estado ou de seus agentes, sendo que o dano pode decorrer da má execução da obra pública bem como da própria obra em si.⁹⁴

Alguns exemplos de obras públicas que podem provocar erros de execução gerando danos a sociedade e ensejando a responsabilidade objetiva do Estado são: calçada desfeita em razão de obras de pavimentação pública, acidentes com veículos oficiais; buracos em ruas sem sinalização para veículos ou pedestres; desabamento de um túnel em construção; queda de pontes ou viadutos em construção em estradas; enfim, obras públicas (fato da obra, ausência ou insuficiência da fiscalização do Poder Público).⁹⁵

As obras públicas realizadas pelo ente estatal, mesmo seguindo rigorosos padrões técnicos sob o controle e fiscalização do poder público, podem gerar danos ao patrimônio do particular pela obra em si, apesar de sua natureza lícita. A execução indireta da obra realizada por um terceiro em nome do Estado vai ser responsabilizada pela geração do dano como resultado de imperícia, imprudência ou negligência do executante. Sendo que o Estado, regularmente, contrata terceiros para realização das obras necessárias a continuidade dos serviços públicos e desenvolvimento da sociedade, a sua responsabilidade é objetiva independente de culpa ou dolo do agente, mas essa responsabilidade também é subsidiária e indireta em relação a contratada que é a responsável direta pelo dano. Ocorre que nem sempre a contratada tem como arcar com as consequências do erro de execução da obra, não tem forças para cumprir com a obrigação de reparar o dano, e nesse momento ocorre a transferência da responsabilidade para o Estado.⁹⁶

Em decisão de recurso, o STF delineou as características do dano patrimonial:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de

⁹⁴CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p. 304

⁹⁵MEDAUAR, Odete Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018 p. 372

⁹⁶NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021 p.566

1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. 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. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417) (RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 2.8.1996).⁹⁷

Neste mesmo sentido, o jurista italiano Renato Alessi, em sua obra “La Responsabilita Della Pubblica Amministrazione” de 1.955, trouxe as características dos danos decorrentes de obras públicas da seguinte forma:

(a) o dano deve ser inerente a um imóvel e, assim, derivar de sua situação de vizinhança ou proximidade da obra pública executada; deve competir ao titular da propriedade do imóvel prejudicado; (b) o dano deve ser acompanhado de uma lesão jurídica, quer dizer, da perda ou diminuição de um direito; (c) o dano deve ser permanente; (d) deve tratar-se de um dano efetivo, emergente, não simples frustração de benefício esperado em razão da obra pública; (e) o dano deve ser representado por um verdadeiro e próprio sacrifício concreto, e não uma simples limitação de caráter geral, de um direito; (f) finalmente, deve existir um estreito nexu causal entre a execução da obra pública e o evento danoso.⁹⁸

Em suma, no contexto do “fato da obra”, o Estado agindo de forma lícita ou ilícita vai ter a obrigação e indenizar, mesmo que de forma subsidiária e na impossibilidade de

⁹⁷NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021 p.931

⁹⁸MOLIN NETO, Walmor Francisco. Responsabilidade civil e execução de obra pública. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO - FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO – FDRP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/download/139634/137650>> Acesso em 06 jun 2021 p. 10

o terceiro nomeado para realiza a obra não tenha condições de cobrir com as despesas imputadas pela responsabilidade em decorrência do erro na execução da obra.

3.2 O posicionamento doutrinário sobre o tema

A regra imposta pela Constituição da República de 1988 e seguida pelo Código Civil de 2002 é clara no sentido de responsabilizar objetivamente o Estado pelos erros na execução de obras públicas. Também existe previsão de responsabilidade no artigo 70 da antiga Lei de Licitações, Lei nº 8666/93, *in verbis*: “O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade, a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.” Pela nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/21, está previsto no artigo 120 com a seguinte redação: “O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante.”

Mesmo que o Poder Público contrate um terceiro para realizar a obra ainda vai ser responsável, até que subsidiariamente, pelo cumprimento da obrigação imposta em caso de danos ao patrimônio de terceiros. Mas apesar da expressão constitucional e infraconstitucional trazerem esse conteúdo, ainda existem certa controvérsia na doutrina com relação a interpretação da regra e a imputação injusta da obrigação de forma indevida a prestadores de serviço, ou mesmo a sobrecarga de obrigações impostas ao Estado, como foi visto no item anterior. Seguem algumas interpretações doutrinárias:

Conforme destacado dos textos de Irene Nohara, “o administrativista que se posiciona de forma mais veemente pela responsabilização subjetiva na omissão estatal é Celso Antônio Bandeira de Mello que, inspirado em Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, é seguido por Lúcia Valle Figueiredo e Rui Stoco”, no sentido que quando o dano se deu por omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) deverá ser aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva por culpa do serviço.”⁹⁹

⁹⁹NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021 p.566

Sergio Cavalieri Filho cita em suas lições que os respeitáveis doutrinadores Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Melo, entre outros, defenderam a responsabilidade objetiva do Estado, extensiva as pessoas jurídicas de direito privado que estejam participando da Administração Pública Indireta, ou como concessionários permissionários de serviços públicos, visto que devem arcar com o ônus e com o ônus dessa prestação de serviços. Estes prestadores de serviços públicos não apenas podem usufruir dos benefícios, mas devem arcar com os riscos da atividade juntamente com o Estado.¹⁰⁰ O próprio CAVALIERI FILHO defende a subsidiariedade da responsabilidade, onde “as entidades de Direito Privado, prestadoras de serviços públicos respondem em nome próprio, com o seu patrimônio, e não o Estado por elas e nem com elas.”¹⁰¹

Hely Lopes Meirelles segue a linha expressa no dispositivo constitucional e lecionou que, “[...], não é justo e jurídico que a só transferência da execução de uma obra ou de um serviço originariamente público a particular descaracterize sua intrínseca natureza estatal e libere o executor privado das responsabilidades que teria o Poder Público se o executasse diretamente, criando maiores ônus de prova ao lesado”¹⁰²

Celso Antônio Bandeira de Melo em seu texto sobre a responsabilidade do construtor ao seu contratado para obra pública foi no sentido de que ela é subsidiária: “Os danos que a obra causar a terceiros durante sua execução e que provenham de culpa ou dolo do executor por este deverão ser acobertados. Apenas em caráter subsidiário emergirá responsabilidade pública, justificada pelo fato de que, mesmo não os tendo produzido, se o causador não tem mais recursos econômicos para enfrentá-los, deverá acorrer aquele que ordenou a execução da obra.”¹⁰³

Odete Medauar defende a responsabilidade solidária entre os responsáveis pelo danos causados em decorrência de obras públicas: “Quanto às obras públicas realizadas por empreiteiras privadas contratadas, as tendências atuais sobre responsabilização

¹⁰⁰CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/10!/4/10/2@0:0ha>> Acesso em: 03 abr 2021 p. 296

¹⁰¹Ibid. p. 299

¹⁰²MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 784

¹⁰³MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 695

assim se apresentam: a) pelo fato da obra, isto é, pela existência da obra, responde somente a Administração – por exemplo: obra pública que impede acesso à garagem; b) por dolo, negligência, imprudência, imperícia da empreiteira na construção, a responsabilidade é solidária, da Administração e da empreiteira, podendo a vítima escolher quem vai acionar ou acionar ambas.”¹⁰⁴

Mesmo neste contexto de diferentes interpretações do texto constitucional e infraconstitucional, a ideia central da proteção do patrimônio lesado do terceiro continua sendo a parte importante da discussão demonstrando a preocupação de responsabilizar o Estado e os agente públicos pelos danos causados ao patrimônio do particular.

3.3 O posicionamento jurisprudencial sobre o tema

Um importante aspecto a ser analisado com relação ao sentido que se dá para os pedidos de responsabilidade civil do Estado são as decisões judiciais.

As jurisprudências, que dão rumo as decisões tomadas em consonância com o direito pátrio, e demonstram a linha de raciocínio usada nos tribunais para dar razão aos pedidos das vítimas do Estado, tem importância máxima no exame e compreensão da forma como o direito atual pensa esse direito. Conforme pesquisa, seguem algumas decisões, em primeiro lugar do TJPR:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ACIDENTE EM RODOVIA. TRECHO EM REFORMA. AUSÊNCIA DE SINALIZAÇÃO. CAPOTAMENTO DE VEÍCULO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSOS DO ESTADO DO PARANÁ, DO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ – DER E DA EMPRESA SAMP CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA. TESE DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ESTADO DO PARANÁ RECONHECIDA AFASTADA. RESPONSABILIDADE DA PARTE RÉ. NEXO DE CAUSALIDADE EVIDENCIADO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. DANOS MATERIAIS E MORAIS CONFIGURADOS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSOS CONHECIDOS E NÃO PROVIDOS. (TJPR - 4ª Turma Recursal - 0003264-64.2017.8.16.0048 - Assis Chateaubriand - Rel.: JUIZ DE DIREITO DE COMARCA DE ENTRÂNCIA FINAL GUILHERME CUBAS CESAR - J. 25.10.2021)¹⁰⁵

¹⁰⁴MEDAUAR, Odete Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018 p. 369

¹⁰⁵BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. ACÓRDÃO. TJPR - 4ª Turma Recursal - 0003264-64.2017.8.16.0048 - Assis Chateaubriand - Rel.: JUIZ DE DIREITO DE COMARCA DE ENTRÂNCIA FINAL

Neste recurso, foi decidido pela manutenção da sentença contra o Estado do Paraná, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER e construtora, por ocasião de omissão no cuidado com obra pública por falta de sinalização, onde acabou ocasionando acidente com veículo e prejuízos a um particular, que obteve no judiciário a devida prestação jurisdicional, com a condenação das rés ao pagamento de danos materiais e morais em ressarcimento à vítima evidenciando a reponsabilidade objetiva do Estado independente de dolo ou culpa.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. DANOS ALEGADOS DECORRENTES DE OBRAS EM RODOVIA REALIZADAS PELA CONCESSIONARIA AGRAVANTE QUE OCASIONAM ENXURRADA DE ENTULHO E SUJEIRA NAS TERRAS DO AUTOR. DECISÃO QUE DETERMINOU APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E INVERTEU ONUS DA PROVA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. APLICABILIDADE DO CDC NA RELAÇÃO ENTRE A CONCESSIONARIA DE SERVIÇOS RODOVIÁRIOS E SEUS USUÁRIOS. CONSUMIDOR POR EQUIPARAÇÃO - ARTIGO 17 DO CDC. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA DE OFÍCIO. POSSIBILIDADE – NORMA DE ORDEM PÚBLICA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - 0050102-78.2018.8.16.0000 - Corbélia - Rel.: JUÍZA DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU SANDRA BAUERMANN - J. 06.08.2019)¹⁰⁶

Neste caso também desprovido o agravo do ente estatal, confirmada a responsabilidade civil objetiva, mas houve a inversão do ônus da prova para o réu com a aplicação do CDC e configurando também a relação de consumo entre a concessionária e o usuário dos seus serviços.

AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS C/C LUCROS CESSANTES – LESÃO FÍSICA DECORRENTE DO ROMPIMENTO DE CALÇADA APÓS REALIZAÇÃO DE OBRAS NA REDE DE ESGOTO – INEXISTÊNCIA DE EXCLUDENTE – FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO – ART. 373, II, CPC –

GUILHERME CUBAS CESAR - J. 25.10.2021. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000011930511/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0003264-64.2017.8.16.0048#>> Acesso em 27 nov 2021.

¹⁰⁶BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. ACÓRDÃO. TJPR - 5ª C.Cível - 0050102-78.2018.8.16.0000 - Corbélia - Rel.: JUÍZA DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU SANDRA BAUERMANN - J. 06.08.2019. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000008038041/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0050102-78.2018.8.16.0000#>> Acesso em 27 nov 2021

APLICAÇÃO DO ENUNCIADO Nº 4.1 (OUTROS – RESPONSABILIDADE CIVIL) DA TR/PR – CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO – ART. 37, §6º, DA CF – ART. 14 E ART. 22 DO CDC – DANO MORAL CONFIGURADO – QUANTUM FIXADO EM R\$ 4.000,00 (QUATRO MIL REAIS) – INSUFICIENTE – APLICAÇÃO EX OFFICIO DO ENUNCIADO Nº 1, “B”, DA TRP/PR – SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. Recurso conhecido e desprovido. (TJPR - 4ª Turma Recursal - 0001443-77.2018.8.16.0084 - Goioerê - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS MARCO VINICIUS SCHIEBEL - J. 10.08.2020)¹⁰⁷

O exemplo acima trata de dano causado pela SANEPAR na má prestação de serviço com a realização de obra em calçada que causou acidente e lesão em pessoa que caminhava no local. A reclamada tentou se esquivar da condenação alegando falta de provas, o que foi refutado pelo juízo ante a responsabilidade civil objetiva da empresa na execução da obra pública. Novamente foi suscitada a inversão do ônus da prova por conta da evidente relação de consumo entre a vítima e o ente estatal.

Outros exemplos que corrobora com a obrigação objetiva do Estado constam das decisões do TRF4:

CIVIL E ADMINISTRATIVO. INDENIZAÇÃO POR DANO DECORRENTE DE OBRA PÚBLICA. FORMA DE REPARAÇÃO. BENFEITORIAS INCLUÍDAS NO QUANTUM. JUROS DE MORA. TAXA SELIC. INAPLICABILIDADE. - Os pedidos formulados pelo autor incluem as indenizações pelas benfeitorias perdidas e pelo preço médio equivalente aos serviços de remoção e transporte do material que acarretou o assoreamento do tanque. Embora cumulados na forma simples, em que se busca o acolhimento de ambas pretensões, constata-se uma incompatibilidade inerente à própria forma de reparação que se quer indenizar. - O deferimento da reparação em espécie e da reparação por equivalente, cumuladas, sobrepõe-se à lógica jurídica, cabendo a exclusão de uma delas, sob pena de enriquecimento ilícito. In casu, a escolha da reparação por equivalente se deu em razão da própria manifestação do autor em seu depoimento nos autos. - O pleito indenizatório tem por finalidade recompor não só as perdas materiais, mas também a depreciação econômica do bem. As "casas" construídas, ao que tudo indica, estavam vinculadas à

¹⁰⁷BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. ACÓRDÃO. TJPR - 4ª Turma Recursal - 0001443-77.2018.8.16.0084 - Goioerê - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS MARCO VINICIUS SCHIEBEL - J. 10.08.2020. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000010968371/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001443-77.2018.8.16.0084#>> Acesso em 27 nov 2021.

exploração da atividade de piscicultura, restando sem qualquer utilidade em face do assoreamento do tanque, cabendo seu ressarcimento em dinheiro. - Inaplicável a cumulação da correção monetária com a taxa Selic, tendo em vista que esta é composta de taxa de juros e correção monetária, não podendo ser cumulada com qualquer outro índice de atualização, sob pena de *bis in idem*. Enunciado nº 20, aprovado na Jornada de Direito Civil promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal. - Substituição da taxa SELIC por juros de mora de 1% ao mês, a partir da citação, conforme dispõe o art. 406 do Código Civil c/c art.161, § 1º, do CTN. (TRF4, AC 2003.70.00.002782-3, TERCEIRA TURMA, Relatora VÂNIA HACK DE ALMEIDA, DJ 23/08/2006)¹⁰⁸

Trata-se de uma decisão relacionada a condenação do ente estatal por danos decorrentes de obra pública em rodovia, que causou assoreamento em propriedade particular usada para exploração de piscicultura, causando além dos danos nos tanques de peixes, gastos com a remoção da terra e entulho gerados pelo problema causado. A apelação foi usada para pleitear a reparação não só das benfeitorias, mas também a reposição dos gastos da vítima com a remoção das terras danificadas, tese não aceita pelo juízo, mas confirmando a indenização equivalente e evitando assim o *bis in idem*. Restou acatar a apelação da estatal apenas no ponto relativo à taxa de juros utilizada para a atualização do valor.

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. SEGURADORA. RESSARCIMENTO DA INDENIZAÇÃO SECURITÁRIA. PROCEDÊNCIA. EMPRESA RESPONSÁVEL PELA MANUTENÇÃO DA RODOVIA. DENUNCIAÇÃO DA LIDE. 1. Presente o trinômio da responsabilidade civil (conduta + dano + nexo de causalidade), assim como a culpa, na modalidade negligência, do DNIT, ESTE deve indenizar a seguradora pelos danos patrimoniais por ela suportados. 2. Demonstrado a negligência da empresa responsável pela manutenção da rodovia na realização dos reparos a que estava obrigada por força de contrato firmado com o DNIT, a denúncia da lide é julgada procedente. 3. A denunciada deve pagar ao denunciante o valor integral atualizado fixado a título de reparação civil a que ele foi condenado a pagar à parte autora, de acordo com o índice de correção monetária estabelecido na condenação da ação principal. Acórdão Processo: 5074406-07.2014.4.04.7100 -

¹⁰⁸BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Acórdão Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL Processo: 2003.70.00.002782-3 UF: PR Data da Decisão: 24/04/2006 Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Fonte DJ 23/08/2006 PÁGINA: 1152 Relatora: VÂNIA HACK DE ALMEIDA Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200370000027823&dataPublicacao=23/08/2006> Acesso em 27 nov 2021

UF: RS - Data da Decisão: 22/06/2021 - Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA – Relator: ROGERIO FAVRETO. juntado aos autos em 25/06/202.¹⁰⁹

Para este caso, ocorreu a responsabilização do ente estatal pelo resultado de acidente de trânsito em rodovia malconservada, que levou a denunciante, no caso uma seguradora, a pagar indenização a um cliente, e, por conseguinte, recorreu ao judiciário para obter de forma regressiva o ressarcimento contra a estatal, tendo seu pedido acolhido para que a denunciada procedesse com o pagamento da condenação.

DIREITO ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. INOVAÇÃO DE MATÉRIA EM SEDE RECURSAL. PONTO DO RECURSO DO DNIT NÃO CONHECIDO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. QUEDA DO AUTOR EM BURACO AO TRAFEGAR NO ACOSTAMENTO. RESPONSABILIDADE DO DNIT. CULPA CONCORRENTE. DANOS MATERIAIS, DANOS MORAIS E DANOS ESTÉTICOS. VALORES INDENIZATÓRIOS. DPVAT E OUTROS SEGUROS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS. 1. Ponto do recurso do DNIT que traz matéria que não foi abordada durante o primeiro grau de jurisdição não pode ser conhecido. 2. Ficou demonstrado nos autos que houve falha/omissão do DNIT na manutenção do acostamento no trecho onde ocorreu o acidente examinado nos autos, sendo que o buraco existente naquele provocou a ocorrência desse. 3. Não havendo demonstração alguma nos autos, não há se falar em culpa concorrente da vítima ou mesmo de terceiro. 4. Os danos materiais foram devidamente demonstrados nos autos e foram juntados anúncios com o valor aproximado da bicicleta do autor. 5. Os valores indenizatórios fixados foram feitos de forma técnica, prudente e razoável, não tendo ocorrido enriquecimento sem causa do autor. 6. Assim, não devem ser suprimidas as indenizações, não devem ser minoradas e também não devem ser majoradas. 7. Sem nenhuma comprovação nos autos de que houve pagamento de algum prêmio de seguro ao autor (obrigatório ou não) por conta do que ocorreu, não há como ser acolhido o recurso do DNIT quanto à defesa de abatimento dos valores indenizatórios de tal coisa. 8. Considerando especialmente que a ação não é complexa - ainda que tenha havido necessária audiência de instrução - e tendo em vista que sua tramitação não foi longa até agora, entendo que o patamar inicial fixado na sentença para os honorários advocatícios

¹⁰⁹BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Acórdão Processo: 5074406-07.2014.4.04.7100 - UF: RS - Data da Decisão: 22/06/2021 - Orgão Julgador: TERCEIRA TURMA – Relator: ROGERIO FAVRETO Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002500023&verso_o_gproc=3&crc_gproc=bfc35433> Acesso em 27 nov 2021

sucumbenciais está adequado e é razoável (se dá sobre o valor da condenação), tendo observado os parâmetros legais (art. 85, §§2º e 3º, do CPC). 9. Sentença mantida. Recurso do DNIT conhecido parcialmente e negando-se provimento quanto aos pontos conhecidos. Recurso do autor também fica rejeitado. Acórdão - APELAÇÃO CIVEL - Processo: 5001146-89.2018.4.04.7120 UF: RS Data da Decisão: 29/06/2021 Orgão Julgador: TERCEIRA TURMA Relatora MARGA INGE BARTH TESSLER¹¹⁰

Neste caso o Estado, na figura do seu agente estatal, foi condenado a pagar indenização a um ciclista que sofreu queda em buraco no acostamento da rodovia, causando-lhe lesões pessoais e patrimoniais. A empresa pública apelou ao tribunal alegando além da culpa da vítima, que a mesma havia recebido seguro pelo acidente sendo desnecessário a sua condenação. O juízo afirmou que, além de não ter provas das suas alegações no processo, a estatal tem responsabilidade e deve ressarcir a vítima de acordo com a condenação, que foi imposta de forma adequada.

Também no âmbito do STJ temos decisões positivas no sentido de confirmar a responsabilidade civil objetiva o Estado, quando configurado o dano sofrido pelo particular decorrente de obras públicas, conforme segue:

[...] o contratado só responderá direta e exclusivamente pelo dano quando praticar ato não constante do projeto. 6. No caso, o Tribunal local entendeu que o DNIT é responsável pelo agravamento dos problemas verificados na casa da autora, em consequência das obras de duplicação da BR-101. 7. Se os danos materiais decorreram da simples execução do projeto, segue a Administração Pública, como dona da obra, responsável pelo prejuízo experimentado pela administrada. Assim, descabido falar-se em ilegitimidade passiva do DNIT para a presente ação. 8. A afirmação de culpa exclusiva do proprietário, com o propósito de afastar a responsabilidade civil, esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 9. A pretensão de alterar o termo inicial dos juros moratórios para a data da citação seria vantajosa apenas para a autora, e não para o recorrente. Essa circunstância impossibilita o conhecimento da tese, por ausência do interesse de recorrer. 10. Recurso especial de que se conhece em parte, e, nessa extensão, nega-se-lhe provimento. (REsp 1633343/RS (2016/0277324-7), Rel. Ministro

¹¹⁰BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. REsp 1633343/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 28/03/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002227146&verso_o_gproc=7&crc_gproc=74c89186> Acesso em 27 nov 2021.

OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 28/03/2017)¹¹¹

No ano de 2017 o STJ reconheceu responsabilidade do Estado por danos decorrentes da obra lícita, executada por construtor particular conforme projeto, confirmando que a dona da obra, no caso a estatal, é a responsável por possíveis danos ou agravamento destes em decorrência da execução das obras e dos respectivos projetos.

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. AUSÊNCIA. DIREITO CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE USINA HIDRELÉTRICA. REDUÇÃO DA PRODUÇÃO PESQUEIRA. SÚMULA Nº 7/STJ. NÃO CABIMENTO. DISSÍDIO NOTÓRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO INCONTESTE. NEXO CAUSAL. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. PRECEDENTES. 1. Não viola os artigos 458 e 535 do Código de Processo Civil, nem importa negativa de prestação jurisdicional, o acórdão que adotou, para a resolução da causa, fundamentação suficiente, porém diversa da pretendida pelos recorrentes, para decidir de modo integral a controvérsia posta. 2. Não há falar, na espécie, no óbice contido na Súmula nº 7/STJ, haja vista que os fatos já restaram delimitados nas instâncias ordinárias, devendo ser revista nesta instância somente a interpretação dada ao direito para a resolução da controvérsia. Precedentes. 3. Tratando-se de dissídio notório, admite-se, excepcionalmente, a mitigação dos requisitos exigidos para a interposição do recurso pela alínea "c" "quando os elementos contidos no recurso são suficientes para se concluir que os julgados confrontados conferiram tratamento jurídico distinto à similar situação fática" (AgRg nos EAg 1.328.641/RJ, Rel. Min. Castro Meira, DJe 14/10/11). 4. A Lei nº 6.938/81 adotou a sistemática da responsabilidade objetiva, que foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante, na espécie, a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de reparação do dano causado, que no caso é inconteste. 5. O princípio da precaução, aplicável à hipótese, pressupõe a inversão do ônus probatório, transferindo para a concessionária o encargo de provar que sua conduta não ensejou riscos para o meio ambiente e, por consequência, aos pescadores da região. 6. Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o retorno dos autos à origem para que,

¹¹¹BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. REsp 1633343/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 28/03/2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=69540183&num_registro=201602773247&data=20170328&tipo=5&formato=PDF> Acesso em 27 nov 2021.

promovendo-se a inversão do ônus da prova, proceda-se a novo julgamento. (REsp 1330027/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/11/2012, DJe 09/11/2012)¹¹²

Esta decisão do STJ trata de danos provocados pela construção de usina hidrelétrica, que causou mortandade de peixes e prejuízos a pescadores da região atingida. Os ministros entenderam que, por ocasião da responsabilidade objetiva do Estado, deveria ser invertido o ônus da prova para que o mesmo trouxesse fatos a sua alegação de falta de responsabilidade.

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. PODER CONCEDENTE. CABIMENTO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Há responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, em situações em que o concessionário não possuir meios de arcar com a indenização pelos prejuízos a que deu causa. Precedentes. 2. No que tange à alegada ofensa ao art. 1º, do Decreto 20.910/32, mostra-se improcedente a tese de contagem da prescrição desde o evento danoso, vez que os autos revelam que a demanda foi originalmente intentada em face da empresa concessionária do serviço público, no tempo e no modo devidos, sendo que a pretensão de responsabilidade subsidiária do Estado somente surgira no momento em que a referida empresa tornou-se insolvente para a recomposição do dano. 3. Em apreço ao princípio da actio nata que informa o regime jurídico da prescrição (art. 189, do CC), há de se reconhecer que o termo a quo do lapso prescricional somente teve início no momento em que se configurou o fato gerador da responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, in casu, a falência da empresa concessionária, sob pena de esvaziamento da garantia de responsabilidade civil do Estado nos casos de incapacidade econômica das empresas delegatárias de serviço público. 4. Recurso especial não provido. (Recurso Especial Nº 1.135.927-MG (2009/0073229-6) – Segunda Turma - Relator: MIN. CASTRO MEIRA - Brasília, 10 de agosto de 2010)¹¹³

Neste caso, o Estado entrou com um RESP alegando a prescrição do direito em razão da responsabilidade de ressarcir pelo dano que era da concessionária de serviços

¹¹²BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. REsp 1330027/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/11/2012, DJe 09/11/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200487660&dt_publicacao=09/11/2012> Acesso em 27 nov 2021

¹¹³BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial Nº 1.135.927-MG (2009/0073229-6) Segunda Turma - Relator: MIN. CASTRO MEIRA - Brasília, 10 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=20090732296&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>> Acesso em 27 nov 2021

públicos que se tornou insolvente. Conforme o entendimento dos Ministros não ocorre a prescrição, pois a responsabilidade subsidiária do Estado surgiu exatamente nesse momento da impossibilidade da empresa de cumprir com a sua responsabilidade, sendo que o processo foi imposto no momento e prazos corretos para o seu seguimento.

Portanto, observando todas as decisões de acordo com as instancias informadas, se confirma, em todas, a responsabilidade civil objetiva do estado, seja ela direta ou indireta, para ressarcir os danos causados pelas obras públicas, mesmo lícitas, e que por ação ou omissão acabam por causar prejuízo ao patrimônio do particular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O visível avanço tecnológico, o processo de industrialização em crescente expansão e o profundo desencontro entre o poder e o dever do Estado em cumprir com as obrigações administrativas e sociais podem trazer muitas consequências.

O aumento do tamanho do Estado e das necessidades por serviços e acessibilidade, aliada a inobservância de regras, pode gerar danos irreversíveis durante a gestão dos recursos e das pessoas, no processo de elaboração de obras públicas. Como ficou evidente durante o desenvolvimento do trabalho, a Constituição da República de 1988 trouxe no seu texto que, no desempenho de suas funções, direta ou indiretamente, o Estado vai responder pelos danos causados aos administrados.

Apesar das divergências na jurisprudência e na doutrina, com relação a forma como o Estado deve responder pelas suas falhas, as decisões judiciais em sua maioria beneficiam o particular e responsabilizam o Estado de forma objetiva, por ação ou omissão, a recompor o patrimônio pessoal e moral da vítima do dano causado pela Administração Pública.

Portanto, pode-se afirmar que no regramento brasileiro existe o interesse pela proteção ao patrimônio do particular em relação a capacidade do Estado de realizar as obras públicas, direta ou indiretamente. Com base na Teoria do Risco Administrativo é imposta ao Estado a responsabilidade civil objetiva, isentando a vítima de provar a culpa do agente causador do dano.

Seguindo este raciocínio, e com a evolução histórica do regramento em direção a pacificação desse entendimento, reforçou-se o tema da responsabilidade do Estado. No desempenho de suas funções administrativas durante a realização de obras públicas, o Estado tem a capacidade de gerar, apesar dos benefícios, grandes riscos para a sociedade em geral, pois ignorando a possibilidade do erro de seus subordinados, a consequência de sua omissão é a aceitação do risco que poderá ser produzido durante o desenvolvimento das suas funções público administrativas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 03 abr 2021

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em 05 jun 2021

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. ACÓRDÃO. TJPR - 4ª Turma Recursal - 0003264-64.2017.8.16.0048 - Assis Chateaubriand - Rel.: JUIZ DE DIREITO DE COMARCA DE ENTRÂNCIA FINAL GUILHERME CUBAS CESAR - J. 25.10.2021. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000011930511/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0003264-64.2017.8.16.0048#>> Acesso em 27 nov 2021.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. ACÓRDÃO. TJPR - 5ª C.Cível - 0050102-78.2018.8.16.0000 - Corbélia - Rel.: JUÍZA DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU SANDRA BAUERMANN - J. 06.08.2019. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000008038041/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0050102-78.2018.8.16.0000#>> Acesso em 27 nov 2021

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. ACÓRDÃO. TJPR - 4ª Turma Recursal - 0001443-77.2018.8.16.0084 - Goioerê - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS MARCO VINICIUS SCHIEBEL - J. 10.08.2020. Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/2100000010968371/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0001443-77.2018.8.16.0084#>> Acesso em 27 nov 2021

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Acórdão Classe: AC - APELAÇÃO CÍVEL Processo: 2003.70.00.002782-3 UF: PR Data da Decisão: 24/04/2006 Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Fonte DJ 23/08/2006 PÁGINA: 1152 Relatora: VÂNIA HACK DE ALMEIDA Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200370000027823&dataPublicacao=23/08/2006> Acesso em 27 nov 2021

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Acórdão Processo: 5074406-07.2014.4.04.7100 - UF: RS - Data da Decisão: 22/06/2021 - Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA - Relator: ROGERIO FAVRETO Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002500023&versao_gproc=3&crc_gproc=bfc35433> Acesso em 27 nov 2021

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 4ª Região. REsp 1633343/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 28/03/2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40002227146&versao_gproc=7&crc_gproc=74c89186> Acesso em 27 nov 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. REsp 1633343/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/03/2017, DJe 28/03/2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=69540183&num_registro=201602773247&data=20170328&tipo=5&formato=PDF> Acesso em 27 nov 2021.

BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. REsp 1330027/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/11/2012, DJe 09/11/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200487660&dt_publicacao=09/11/2012> Acesso em 27 nov 2021

BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial Nº 1.135.927-MG (2009/0073229-6) Segunda Turma - Relator: MIN. CASTRO MEIRA - Brasília, 10 de agosto de 2010. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=200900732296&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>> Acesso em 27 nov 2021

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024982/cfi/6/10!/4/6/2@0:31.3>> Acesso em 06 jun 2021

CARVALHAES, Tatiane Marques da Silva, RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e Advogada. Disponível em: <https://revistacientifica.facmais.com.br/wp-content/uploads/2015/08/artigos/responsabilidade_civil_do_estado.pdf> Acesso em 30 abr 2021

CAVALIERI FILHO, Sergio Programa de responsabilidade civil – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025422/cfi/6/2!/4/2/2@0:0.00>> Acesso em 28 abr 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989736/cfi/6/10!/4/12/2@0:43.1>> Acesso em 05 jun 2021

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo – 34. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530993351/cfi/6/54!/4/2/4@0:97.2>> Acesso em 06 jun 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Novo curso de direito civil, v. 3: responsabilidade civil – 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788553617708>> acesso em 02 dez 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto Responsabilidade civil / Carlos Roberto Gonçalves. – 19. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553617173/cfi/63!/4/4@0.00:56.6>> Acesso em 03 abr 2021

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. Até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27a edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 422010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEDAUAR, Odete Direito Administrativo moderno. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. – 16. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-5372-0/epubcfi/6/2%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcover%5D!/4/2/2%5B2d875e9c-76c5-47c4-c9ed-27e7bfa4cc64%5D%4051:34>> Acesso em 06 jun 2021

NOHARA, Irene. Direito administrativo – 10. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597025262/cfi/6/10!/4/6/2@0:48.8>> Acesso 06 jun 2021

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 9. ed., – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021. Disponível em: <<https://groups.google.com/g/armazem18/c/Tb3LvPaNKFc?pli=1>> Acesso em 11 out 2021

OLIVEIRA LEITE, Ravênia Márcia de. Revista Consultor Jurídico, 9 de setembro de 2009, 8h59. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-set-09/conceito-responsabilidade-civil-danos-indenizaveis#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20que%20rege%20a,mesmo%20a%20pincipal%20fonte%20da>> Acesso em 28 nov 2020

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade Civil / Caio Mário da Silva Pereira; Gustavo Tepedino. – 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

Disponível em <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788530980320>> Acesso em 02 nov 2020.

SANTOS, Caroline Marinho Boaventura. Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 out 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42609/evolucao-historica-da-responsabilidade-civil-do-estado>. Acesso em: 17 out 2020.

SILVA, De Plácido e, 1892-1964. Vocabulário jurídico / atualizadores Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2016. Disponível em: <<file:///C:/Users/macim/Downloads/Vocabulario%20Juridico%20-%20De%20Placido%20e%20Silva%20-%202016.pdf>> Acesso em 01 abr 2021

VENOSA, Sílvio de Salvo Direito civil: obrigações e responsabilidade civil / Sílvio de Salvo Venosa. – 20. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024678/cfi/6/2!/4/2@0.00:0>> acesso em 29 abr 2021