

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO

Jean Marcel dos Santos

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM  
ROUBOS E FURTOS NA VIA PÚBLICA

Carazinho  
2013

Jean Marcel dos Santos

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM  
ROUBOS E FURTOS NA VIA PÚBLICA

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, campus Carazinho, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas, sob a orientação da Professora Me. Bruna de Witt.

Carazinho  
2013

## RESUMO

O presente trabalho visou demonstrar a responsabilidade civil do Estado em roubos e furtos cometidos na via pública. Analisou-se em quais casos o Estado é o responsável pela garantia da segurança, imputando-o o ônus do dano causado pela ação de criminosos contra o patrimônio privado. Demonstrou-se que o instituto da responsabilidade civil está consolidado no ordenamento jurídico vigente, porém, no que concerne a responsabilidade do Estado em roubos e furtos, questiona-se a existência ou não da responsabilização acerca dos acontecimentos lesivos, decisões proferidas, principalmente às que envolvem esse ente Público fazem com que se conserve a dúvida se há ou não o dever de indenizar do mesmo, para tanto, fez-se uma análise em torno dos tipos de omissões, para que se possa verificar qual dos seus modos fará com que o Estado responda perante o lesado, verificando-se que haverá o dever de indenizar quando a omissão for específica. Necessário suscitar a singeleza da presente pesquisa, tendo em vista que não tem por escopo a realização de uma abordagem definitiva do tema, tampouco se arvorará de tamanha competência, mas buscará sim, contribuir ainda que de forma acanhada, para o esclarecimento interpretativo do tema exposto, valendo-se para tanto de todo um emaranhado histórico e das evoluções pertinentes ao assunto para que se torne viável uma análise mais crítica e esclarecedora, com fundamento em orientações doutrinárias e jurisprudenciais. O método de abordagem eleito foi o dialético e o método de procedimento foi o bibliográfico, doutrinário, legislativo e jurisprudencial, fazendo com que a pesquisa permita embasar teoricamente as hipóteses pertinentes ao tema, possibilitando que a investigação tenha maior chance de êxito. Com isso, foi possível demonstrar com o presente trabalho que o Estado responde pelos atos de seus agentes, desde que evidenciadas as circunstâncias necessárias.

Palavras-chave: Estado. Furto. Indenização. Responsabilidade. Roubo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1 RESPONSABILIDADE CIVIL .....</b>	<b>6</b>
1.1 Breve relato sobre o desenvolvimento da responsabilidade civil .....	7
1.2 Delineamentos do instituto no ordenamento brasileiro .....	11
1.3 Pressupostos necessários para a configuração da responsabilidade civil.....	13
<b>2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....</b>	<b>20</b>
2.1 O evoluir da responsabilidade estatal.....	20
2.1.1 <i>A responsabilidade objetiva</i> .....	24
2.1.2 <i>Teoria do risco administrativo</i> .....	27
2.1.3 <i>Teoria do risco integral</i> .....	29
2.1.4 <i>Teoria da omissão genérica</i> .....	30
2.1.5 <i>Teoria da omissão específica</i> .....	32
2.2 A Responsabilidade do Estado no Direito Brasileiro .....	34
<b>3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM ROUBOS E FURTOS COMETIDOS NA VIA PÚBLICA .....</b>	<b>38</b>
3.1 Danos por omissão do Estado.....	38
3.2 Exclusão da responsabilidade estatal.....	43
3.3 Roubo e furto na via pública .....	50
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

O número de roubos e furtos em todo o Brasil é alarmante e preocupa toda a sociedade. Os prejuízos decorrentes desses fatos em vias públicas são assumidos, na maioria das vezes, apenas pelos lesados, sejam eles pessoa física ou jurídica. O Estado, que é o responsável pela garantia da segurança pública, esteve por muito tempo de fora dessa responsabilidade, sem que lhe fosse imputado o ônus do dano causado pela ação de criminosos contra o patrimônio privado.

O presente trabalho busca a caracterização da responsabilidade civil do Estado por estes roubos e furtos cometidos na via pública, uma vez que ninguém deve suportar a perda decorrente de atos falhos de terceiros.

Com base em todas as teorias relativas à Responsabilidade Civil o estudo mostrará como será a resolução da questão controvertida, qual seja, se há ou não o dever de indenizar por parte do Estado, e em que situações esse dever será imputado ao mesmo.

Dessa forma, no primeiro capítulo será abordado o instituto da responsabilidade civil, trazendo consigo sua conceituação, quais são seus objetivos, qual o elemento básico que a compõe e como se demonstra mutável diante das necessidades sociais, ou seja, busca com que ninguém que sofra um dano fique sem a devida reparação.

O desenvolvimento da responsabilidade civil será analisado, e poderemos observar que ao longo do tempo inúmeras foram as modificações percebidas e sentidas, partindo inicialmente de meios primitivos para modalidades mais analíticas acerca dos casos concretos ocorridos no cotidiano.

Serão apontados os delineamentos do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando a definição e classificação da responsabilidade civil, as leis respectivas referente ao tema e também os pressupostos necessários para a sua configuração: a conduta, o dano, o nexo causal e, em alguns casos, a culpa.

A responsabilidade do Estado ficará ressaltada no segundo capítulo deste estudo. Nele será analisado o seu desenvolvimento, despontando uma longa evolução até chegar ao panorama atual. Além disso, serão destacadas algumas teorias acerca do tema.

Por fim, no terceiro capítulo serão elencados os danos decorrentes de omissão do Estado, as causas em que deverá ser excluído o dever de indenizar e o ponto central referente aos roubos e furtos ocorridos na via pública.

Objetiva-se demonstrar também, qual teoria da Responsabilidade Civil é mais adequada quando se busca reparação de danos em face ao Estado por roubos e furtos cometidos na via pública, trazendo uma reflexão acerca das situações em que seria evidente o dever, por parte do Estado, de indenizar.

## 1 RESPONSABILIDADE CIVIL

A Responsabilidade civil é a obrigação de reparar o prejuízo que uma pessoa causa a outra. E o direito determinará em que situações essas pessoas serão responsáveis pelas lesões imputadas ao outro e de que forma deverá reparar.

O principal objetivo da responsabilidade civil é fazer com que os indivíduos não prejudiquem uns aos outros. A responsabilidade vem para aplicar medidas que façam com que haja reparação dos danos causados, em razão de qualquer ação ou omissão. Nas palavras de Rui Stoco:

A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana. (2007, p. 114).

A obrigação de se reparar os danos causados a terceiros, seja moral ou patrimonial, é decorrente de toda evolução que a responsabilidade sofreu. Assim, há, atualmente, critérios diversos para que se concretize a responsabilização civil, fazendo com que o agente causador dos danos indenize o lesado.

A justiça é o elemento básico dessa entidade, pois, após causado o dano, há o rompimento de uma situação pré-existente, com isso, visa restabelecer o estado em que a vítima se encontrava anteriormente, fazendo com que ela retorne ao *status quo ante*, através da fixação de uma indenização proporcional ao prejuízo sofrido. Não se pode impor que a vítima suporte o estrago a si causado.

Segundo Maria Helena Diniz:

[...] poder-se-á definir a responsabilidade civil como a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde [...]. Definição esta que guarda, em sua estrutura, a ideia da culpa quando se cogita da existência de ilícito (responsabilidade subjetiva), e a do risco, ou seja, da responsabilidade sem culpa (responsabilidade objetiva). (2011, p. 50).

É um instituto muito flexível em razão das necessidades sociais que sempre surgem. Apresenta-se em constante evolução, se transformando para atender todas as mudanças. A ideia básica é que ninguém que sofra um dano fique sem a devida reparação, isso justifica a adaptabilidade que a responsabilidade civil tem de possuir para se adequar a todos os danos capazes de indenização.

Configura-se como um fenômeno jurídico de grande relevância, que serve para mediar situações práticas na sociedade, protegendo-as ou reprovando-as, por isso, constantemente se encontra no cerne de aguerridas discussões.

### **1.1 Breve relato sobre o desenvolvimento da responsabilidade civil**

A convivência em sociedade, a interação entre as pessoas, as ações ou omissões destas, fazem com que haja situações, nas quais, com ou sem intenção, umas causem danos a outras. Dessas ocorrências decorre a necessidade de se responsabilizar o causador do dano, sendo este obrigado a repor os prejuízos originados.

O homem comumente zela pelo que é seu e quando percebe que o seu patrimônio está sendo atacado, busca defendê-lo, garantindo sua preservação, ou, se já afetado, tenta fazer com que volte ao estado anterior, e, nas situações em que isso não seja possível, busca uma reparação ao dano sofrido.

A Responsabilidade Civil, segundo leciona Maria Clara Osuna Diaz Falavigna, “nasceu de uma necessidade da sociedade, a fim de se manter o equilíbrio nas relações jurídicas, já que o causador do dano não poderia ficar sem qualquer consequência por seu ato, tampouco o prejudicado obrigado a suportar um prejuízo sem composição alguma.” (2005, p. 26).



A responsabilidade civil contemporânea decorre de uma grande evolução através dos tempos, ocorrendo modificações até chegarmos ao modelo atual.

Inicialmente, buscava-se essa composição através da violência coletiva, tratava-se de uma ação grupal contra o agressor causador do prejuízo. Selvagem, talvez, mas humana, decorrente de reações espontâneas e naturais contra o mal sofrido, recurso comum a todos os povos em sua origem.

Depois, rumou para o desagravo privado, época da reparação do mal pelo mal, a justiça feita pelas próprias mãos da vítima, fundamentado na Lei de Talião, que passa ao poder público o dever de intervir no sentido de permitir ou reprimir tais ações, quando injustificáveis.

Segundo Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

De fato, nas primeiras formas organizadas de sociedade, bem como nas civilizações pré-romanas, a origem do instituto está calcada na concepção de vingança privada, forma por certo rudimentar, mas compreensível do ponto de vista humano como lídima reação pessoal contra o mal sofrido. É dessa visão do delito que parte o próprio Direito Romano, que toma tal manifestação natural e espontânea como premissa para, regulando-a intervir na sociedade para permiti-la ou exclui-la quando sem justificativa. Trata-se da Pena de Talião, da qual se encontram traços na Lei das XII Tábuas. (2012, p. 54).

Decorrente de uma formação primitiva, nas relações humanas da antiguidade, as formas de “ressarcimento” ocorriam através da vingança, nenhuma diferença existia entre responsabilidade civil e responsabilidade penal e não se impunha a comprovação da culpa de quem causou o dano, subsistia o “olho por olho, dente por dente”.

Existia uma pequena probabilidade, quando esses critérios não fossem utilizados, de composição voluntária, um acordo entre as partes havendo solução através do pagamento de alguma quantia em dinheiro ou de outros bens: o ressarcimento. Percebe-se, portanto, nítida evolução do conceito inicial trazido com a pena de Talião.

O dinheiro passa a ser levado em maior consideração, ficando de lado os castigos físicos.

Seguindo esse progresso, Alvino Lima aduz:

A este período sucede o da composição tarifada, imposto pela Lei das XII Tábuas, que fixava, em casos concretos, o valor da pena a ser paga pelo ofensor. É a reação contra a vingança privada, que é assim abolida e substituída pela composição obrigatória. Embora subsista o sistema do delito privado, nota-se, entretanto, a influência da inteligência social, compreendendo-se que a regulamentação dos conflitos não é somente uma questão entre particulares. A lei das XII Tábuas, que determinou o *quantum* para a compensação obrigatória, regulava casos concretos, sem um princípio geral fixador da responsabilidade civil. A *actio de rebus sanciendi*, que alguns afirmam que consagrava um princípio de generalização da responsabilidade civil, é considerada, hoje, como não contendo tal preceito (Lei das XII Tábuas – Tábua VIII, Lei 5.<sup>a</sup>). (1998, p. 21).

Nota-se, do exposto, que de uma composição voluntária parte-se para uma obrigatória, advindo, como referido, da Lei das XII Tábuas, introduzindo-se tarifação aos danos.

Na sequência evolutiva, temos a Lei Aquilia, que no seu bojo traz norteamentos gerais para ressarcimentos das perdas. Nesse sentido, Maria Helena Diniz:

*A Lex Aquilia de damno* veio a cristalizar a ideia de reparação pecuniária do dano, impondo que o patrimônio do lesante suportasse os ônus da reparação, em razão do valor da *res*, esboçando-se a noção de culpa como fundamento da responsabilidade, de tal sorte que o agente se isentaria de qualquer responsabilidade se tivesse procedido sem culpa. Passou-se a atribuir o dano à conduta culposa do agente (grifos do autor). (2011, p. 27).

Esta lei consagra a restauração pecuniária do dano, um princípio geral regulador da reparação do dano sendo que o patrimônio de seu causador deva suportar os ônus da reparação. Traz também a culpa como fundamento da responsabilidade, ou seja, não havendo culpa não há de se falar em responsabilidade.

Neste momento o Estado passa também a intervir nos conflitos privados, tendo por função fixar valor nos prejuízos, fazendo com que a vítima aceite a composição e renuncie a vingança.

É a responsabilidade auferindo traços subjetivos, sendo necessário verificar-se a culpa, para que dela decorra a obrigação de ressarcir.

Com a Idade Média, o princípio aquiliano foi se consagrando, fazendo com que a culpa, mesmo não sendo de grande proporção, gerasse a obrigação de indenizar, abandonando as situações de composição obrigatória e as indenizações tarifadas.

Segundo leciona Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

Permitindo-se um salto histórico, observe-se que a inserção da culpa como elemento básico da responsabilidade civil aquiliana – contra o objetivismo excessivo do direito primitivo, abstraindo a concepção de pena para substituí-la, paulatinamente, pela ideia de reparação do dano sofrido – foi incorporada no grande monumento legislativo da idade moderna, a saber, o Código Civil de Napoleão, que influenciou diversas legislações no mundo, inclusive o Código Civil brasileiro de 1916. (2012, p. 56).

O Código Civil de Napoleão insere a culpa como elemento básico pela busca da responsabilidade, fazendo a distinção, em definitivo, da responsabilidade civil em relação a penal.

Na atualidade, são marcos históricos desta evolução: a criação da teoria do risco, a evolução do dano, e a adoção da responsabilidade objetiva. Fazendo com que haja um aprimoramento das formas de responsabilidade, tanto subjetiva quanto objetiva, criando um sistema mesclado, no qual em cada caso concreto, se aplique a forma mais correta, sempre voltada ao alcance da justiça e proteção do lesado.

Acrescentando novas perspectivas à visão da evolução deste instituto comparando-o aos demais que evoluíam paralelamente, porém atrelado ao seu destino, a doutrinadora Maria Clara Osuna Diaz Falavigna, afirma que:

Tanto o instituto da responsabilidade Civil foi adquirindo transformações ao longo da evolução da sociedade, a ponto de se admitir a responsabilidade sem culpa, quanto à definição de dano, que tem se aprimorado, incluindo um conceito social, o que contém a noção de um dano coletivo ou difuso, como é o caso de dano ambiental. Outrossim, a possibilidade de inversão do ônus da prova, com a finalidade de favorecer os interesses do economicamente mais fraco da relação jurídica, impossibilitando ao economicamente mais forte evitar a efetiva reparação do dano. (2005, p. 28, 29).

Essas transformações que foram acontecendo ao longo do tempo fizeram com que a responsabilidade civil pudesse ser admitida sem culpa juntamente com a definição de dano, voltando-se para um conceito social a partir de um dano coletivo. Traz consigo também a inversão do ônus da prova, para que a parte mais frágil da relação jurídica seja beneficiada e a parte mais forte não evite a reparação do dano.

A Jurisprudência também acompanhou e colaborou com a evolução deste instituto como aponta a RT 646/167:

RESPONSABILIDADE CIVIL – Ato ilícito – Teoria do Risco criado – Caracterização – Fabricante que altera a composição de produto sem a mudança no rótulo e sem indicação de contra-indicações – Uso simultâneo, pelo consumidor, de substância incompatível – Ocorrência de resultado danoso – Responsabilidade Objetiva com inversão do ônus da prova – Minorante de culpa concorrente não caracterizada, vez que inexigível cautela extraordinária do usuário – Indenização devida (TARS). RT 646/167.

Sendo assim, a evolução da responsabilidade civil é pautada inicialmente com a violência coletiva, posteriormente, utilizando-se da vingança sem distinção entre responsabilidade civil e penal, a partir daí, surge a possibilidade de composição havendo a chance de um acerto financeiro entre as partes, juntamente nasce a necessidade de culpa para a verificação da responsabilidade, a intervenção do Estado para a atribuição do quantum indenizatório e posterior a isso a culpa vai perdendo a força até que se chega a desnecessidade da mesma para atribuição de responsabilidade em alguns casos.

## **1.2 Delineamentos do instituto no ordenamento brasileiro**

A definição e classificação da responsabilidade civil no Brasil são apontadas por diversos mestres em inúmeras obras doutrinárias e muitos deles referem tratar de tarefa muito arduosa, dada as suas características, pois nem sempre é possível distingui-las em sua definição.

Sergio Cavalieri Filho, por exemplo, define responsabilidade civil nos seguintes moldes:

Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário. Só se cogita, destarte, de responsabilidade civil onde houver violação de um dever jurídico e dano. Em outras palavras, responsável é a pessoa que deve ressarcir o prejuízo decorrente da violação de um precedente dever jurídico. (2007, p. 2).

O autor tem como padrão conceitual o dever jurídico, estendendo, em partes, a definição, pois, nestes moldes toda conduta humana que violar dever jurídico e vier a causar prejuízo para outrem, pode ser objeto de reparação de danos.

Além dele, pode-se citar a posição adotada por Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho: “a noção jurídica de responsabilidade pressupõe a atividade danosa de alguém que, atuando a *priori* ilicitamente, viola uma norma jurídica preexistente (legal ou contratual), subordinando-se, dessa forma, às consequências do seu ato (obrigação de reparar)”. (2006, p. 9).

Como se pode notar das definições exibidas, tais juristas, tomam como critério central a ilicitude, como molde para o estabelecimento da responsabilidade civil, a qual buscará a reparação do dano, objetivando o restabelecimento, quando possível, das situações que precediam a ocorrência do evento danoso.

Mesmo sendo matéria lecionada por inúmeros catedráticos, existe uma passividade quanto ao conceito da responsabilidade civil em relação à existência do dano, já que sem sua configuração não há o advento da responsabilidade.

O tema encontra-se em diversos segmentos do nosso ordenamento jurídico. Isso ocorre, devido as suas características, podendo ser imputada a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, sendo a responsabilidade subjetiva ou objetiva, contratual ou extracontratual.

O seu suporte legal está na Constituição Federal da República de 1988, e em diversas leis esparsas, podendo ser encontrada em leis ordinárias, complementares, códigos, decretos-leis, entre outras.

Destacamos os artigos 24, VIII e 37, parágrafo 6º ambos da Constituição Federal Brasileira de 1988. Na seara das leis complementares temos a lei complementar nº 8.935 de 18 de novembro de 1994, em seus artigos 22 e 24, que trata sobre a Responsabilidade Civil

dos Notários e de Registradores. A lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº. 6.938/1981 criou em seu artigo 14, parágrafo 1º, o regime da responsabilidade civil objetiva pelos danos causados ao meio ambiente.

E, sobremaneira, ressaltamos o disposto no Código Civil em seus artigos 186 e 187 e artigos 927 a 954, que tratam da matéria em questão.

A vasta legislação sobre a matéria revela a sua importância, de modo que no item que segue servirá para melhor identificá-la.

### **1.3 Pressupostos necessários para a configuração da responsabilidade civil**

Quanto aos pressupostos necessários para a existência ou configuração da responsabilidade civil, é necessário analisá-la separadamente quando objetiva ou subjetiva, podendo ser contratual ou extracontratual. Contudo, alguns catedráticos imputam de uma forma generalizada alguns elementos necessários para sua configuração.

O artigo 186 do Código Civil atual traz em sua redação: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Restam nesse artigo, presentes os principais elementos para a configuração da responsabilidade civil, quais sejam, a conduta humana, o dano, o nexo causal e a culpa.

O doutrinador Hélio Borghi leciona que: “para a existência e configuração da Responsabilidade Civil, pode-se afirmar que existem três elementos específicos que a compõem: o dano, a culpa e a relação entre ambos, o nexo causal”. (2009, p. 252).

De fato, esses três elementos, além da conduta, compõem as bases para identificar a responsabilização.

Para se iniciar com o levantamento dos requisitos, como base para os demais alicerces, tem de ocorrer uma conduta humana, seja ela comissiva ou omissiva é o ato da pessoa que causa lesão a alguém. Esse resultado danoso podendo ser tanto por dolo, negligência, imprudência ou imperícia, e este ato gera a obrigação de indenização. Conforme leciona Maria Helena Diniz: “É o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa

inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.” (2011, p. 137).

Sem uma ação/conduta, seja ela no sentido da prática por parte do agente de ato que não deveria fazer, ou do fato omitir ato que deveria ter feito, não há de se falar em qualquer possibilidade de satisfação de direitos de eventual lesado, pois, sem a ação não nasce uma relação entre as partes. Já, se ocorrer ação, abre o precedente para os demais pressupostos, desde que essa ação seja voluntária e imputável.

A doutrinadora individualiza o ato ao homem, ao humano, ou seja, semente ele, por si próprio, ou por meio das pessoas jurídicas que forma, poderá ser civilmente responsabilizado, através de uma conduta positiva (ação) ou negativa (omissão).

Silvio de Salvo Venosa, ensina que:

Não surgirá o dever de indenizar se não ocorrer uma conduta injurídica, a antijuricidade. O agente responsável deve ter praticado uma conduta contra o Direito contratual ou em geral. [...] Outro requisito é imputabilidade. A responsabilidade civil somente ocorrerá se puder ser imputada a um agente, ainda que terceiro responda por essa conduta, como ocorre com frequência. (2007, p. 444).

A antijuridicidade é fundamental para que nasça o dever de indenizar, o indivíduo deve atuar contra algum dispositivo legal para que seu ato possa ser responsabilizado. Necessário também é que haja a imputabilidade, pois se o agente é imputável se torna impossibilitada a ação da indenização, a não ser que terceiro responda pela conduta.

Outro pressuposto imprescindível e unânime na doutrina brasileira, para a configuração da Responsabilidade Civil, tanto subjetiva quanto objetiva é o dano, eis que não há responsabilidade sem prejuízo.

Segundo Marçal Justen Filho:

A responsabilidade civil do Estado depende da consumação de um dano, material ou moral, imputável a ele. O dano material consiste na redução da esfera patrimonial de um sujeito, causando a supressão ou a diminuição do valor econômico de bens ou direitos que integravam ou poderiam vir a integrar sua titularidade. O dano moral é a lesão imaterial e psicológica, restritiva dos processos psicológicos de respeito, de dignidade e de autonomia. (2010, p. 1247).

O autor faz a distinção entre dano material e moral, no material a supressão é na esfera patrimonial e no moral a ofensa é no campo psicológico, porém a introdução de dano dentro dos elementos é uma só, pois a exigência é que haja a ocorrência dele, não necessariamente de ambos para a legitimação da reparação.

O comportamento do agente para originar responsabilidade civil deve comprovadamente causar dano ou prejuízo à vítima. Sem o prejuízo não há que se falar em responsabilidade civil, pois sem ele não há o que reparar.

Nesse sentido, Carlos Roberto Gonçalves sustenta que “sem prova do dano ninguém pode ser responsabilizado.” (2007, p. 207).

Além disso, Hélio Borghi lembra que: “Pode se afirmar, correndo o risco da imperfeição, como conceito que o dano é o prejuízo imposto por alguém a outrem pelo consentimento de um ato, ilícito ou não e que precisa ser reparado para o restabelecimento e equilíbrio da situação anterior.” (2009, p. 253).

Já, o nexa causal, segundo Silvio de Salvo Venosa:

[...] É o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que se conclui quem foi o causador do dano. Trata-se de elemento indispensável. A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca dispensará o nexa causal. Se a vítima, experimentou um dano, não identificar o nexa causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida. Nem sempre é fácil, no caso concreto, estabelecer a relação de causa e efeito. (2011, p. 56).

No mesmo sentido entende Marçal Justen Filho:

Deve existir uma relação de causalidade necessária e suficiente entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso. Aplicam-se aqui as considerações acima, no sentido de ser insatisfatória a pretensão de estabelecer, de modo puro e simples, uma relação de causalidade física ou natural entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso. É evidente que, se o resultado danoso proveio de evento imputável exclusivamente ao próprio lesado ou de fato de terceiro ou pertinente ao mundo natural, não há responsabilidade do Estado. (2010, p. 1248).



Atribui a ligação entre a conduta do agente e o dano causado. Com a análise do nexo causal é que se chega à conclusão de quem causou o dano. É, portanto, imprescindível para qualquer tipo de responsabilização.

Assim, não satisfaz a vítima sofrer prejuízo apenas, necessário que esta perda passe a existir partindo do ato do agente causador do dano para que haja o dever de indenização. Impõe-se relação entre o ato positivo ou negativo do agente e o dano de forma que a ação do agente seja considerada como causa do dano.

Portanto, configurada a responsabilidade civil, seja ela objetiva ou subjetiva, o agente passa a ser responsável pelo evento danoso, imputando-se a este o dever de reparar.

Especificando os pressupostos, temos de falar da culpa, já que, essencial na responsabilidade do tipo subjetivo, sem esquecer, entretanto, que pode haver responsabilidade civil sem culpa, nos termos do parágrafo único do artigo 927 do Código Civil de 2002 nos traz: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Segundo Sílvio de Salvo Venosa:

A noção de culpa foi perdendo paulatinamente a compreensão decorrente do *estado de ânimo do agente* para ser entendida como um *erro ou desvio de conduta*. Há, portanto, na atualidade, forte conceito objetivo na própria noção de culpa. O modelo a ser seguido ainda é o do homem médio, o *bônus pater familias* do direito romano. Mesmo esse conceito sofre, evidentemente, gradações conforme a época. O exame desse desvio de conduta implica em verificar e comparar no caso concreto o comportamento que seria normal e aceitável pela sociedade. Não é diferente na área do *Common Law*, que busca o parâmetro do *reasonable man*. Com esse *standard*, evita-se tanto quanto possível o subjetivismo na aferição da culpa. Nesse sentido examinará o juiz se o agente agiu com imprudência ou negligência. Assim, evanesce enormemente a reprovabilidade da conduta sob o prisma moral. O agente não é culpado porque agiu desviando-se da moral, mas porque deixou de empregar a diligência social média (grifos do autor). (2011, p. 26).

Como a culpa não possui definição em nossa legislação, necessário se faz a ponderação no caso concreto para que haja a verificação ou não de uma conduta culposa. No entanto, na busca de um conceito mais objetivo, Rui Stoco afirma que:

Quando existe a intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de o praticar. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir, por imprudência ou negligência, existe a culpa (*stricto sensu*). (2007, p. 133).

Assim, verifica-se a culpa quando caracterizado que o agente agiu com imprudência, negligência ou imperícia, pois mesmo sem intenção, causou o dano.

Esses três elementos são, conceitualmente trazidos pelo próprio Rui Stoco:

A imprudência é a falta de cautela, o ato impulsivo, o agir açodado ou precipitado, através de uma conduta comissiva, ou seja, um fazer (*facere*), como quando a pessoa dirige seu veículo com excesso de velocidade. A negligência é o descaso, a falta de cuidado ou de atenção, a indolência, geralmente o *non facere quod debeat*, quer dizer, a omissão quando do agente se exigia uma ação ou conduta positiva. Pode-se identificá-la na conduta do empregado que deixa de trancar a porta ou o cofre da empresa, que vem a ser assaltada, ou do tratador que esquece de fechar o canil, deixando soltos os animais, que atacam e lesionam algumas crianças. A imperícia é a demonstração de inabilidade por parte do profissional no exercício de sua atividade de natureza técnica, a demonstração de incapacidade para o mister a que se propõe, como o médico que, por falta de conhecimento técnico, erra no diagnóstico ou retira um órgão do paciente desnecessariamente ou confunde veia com artéria. Pode-se identificar a imperícia através de ação ou de omissão. (2011, p. 158).

A imprudência ocorre por imponderação, quando por falta de cuidado, de por impulsão no cumprimento de determinado ato o agente causa prejuízo. A negligência se dá quando o agente faz descaso, não toma cautela, não acompanha a realização do ato com o devido zelo, sendo omissor. A imperícia acontece quando o profissional acredita estar apto e possui conhecimentos suficientes, porém por inaptidão técnica pratica ato para o qual não estava preparado.

O julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul embasa esses elementos:

**Ementa:** EMBARGOS INFRINGENTES. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DO MUNICÍPIO. BURACO. QUEDA. NEGLIGÊNCIA. REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS. QUANTUM INDENIZATÓRIO. 1. A Administração Pública tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, no termos do § 6º, do art. 37 da CF, o que dispensaria a parte prejudicada de provar a culpa do Poder Público para que ocorra a reparação, bastando a relação de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido. 2. Hipótese que não se verifica no caso dos autos, porquanto o evento danoso aqui analisado não foi causado por nenhum agente do

ente estatal, sendo inaplicável a norma constitucional relativa à responsabilidade civil objetiva do Estado à espécie. O presente feito versa sobre responsabilização subjetiva, restando verificar, então, a ocorrência de omissão pelo ente público para aferir o dever de indenizar por parte deste. 3. A responsabilidade subjetiva do Município réu só pode ser reconhecida quando provada a conduta culposa por seus agentes, contrária aos ditames legais e ao ordenamento jurídico vigente. Imprescindível, neste caso, a comprovação da culpa. 4. O Município agiu com culpa na modalidade de negligência, omitindo-se em adotar as providências necessárias, em tempo hábil, a fim de reparar e manter em condições de uso o logradouro no qual ocorreu o evento danoso. Ademais, sequer comprovou a ocorrência de qualquer causa excludente de sua responsabilidade, fato este impeditivo do direito da autora, ônus processual que se impunha e do qual não se desincumbiu, a teor do que estabelece o art. 333, inc. II, do CPC. 5. O valor a ser arbitrado a título de indenização por dano moral deve levar em conta o princípio da proporcionalidade, bem como as condições do ofendido, a capacidade econômica do ofensor, a reprovabilidade da conduta ilícita praticada e, por fim, que o ressarcimento do dano não se transforme em ganho desmesurado, importando em enriquecimento ilícito. Embargos Infringentes acolhidos. (Embargos Infringentes Nº 70053576534, Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em 05/04/2013).

No mesmo sentido:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO. ACIDENTE. QUEDA DE MUNICÍPE EM CALÇADA PÚBLICA. MÁ CONSERVAÇÃO. BUEIRO SEM TAMPA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. RESPONSABILIDADE NO MÍNIMO DECORRENTE DO PODER DE POLÍCIA. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos por danos causados aos administrados, via de regra, é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, assentada que está na teoria do risco administrativo. Assim, possível afirmar que o Poder Público, independentemente de prova de sua culpa, é responsável por atos comissivos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, ressalvado o direito de regresso contra esses. Contudo, doutrina e jurisprudência majoritária - e, nesse sentido, inclusive, o próprio STF - entendem que, quando o dano foi causado por uma omissão do Estado, a responsabilidade é subjetiva, devendo ser demonstrada a ocorrência de uma das modalidades da culpa: negligência, imperícia ou imprudência. Trata-se de doutrina baseada no que os franceses chamaram de *faute du service* (falta do serviço). Caso concreto em que evidente a responsabilidade do município no evento danoso, já que a lesão sofrida pela autora, em razão da má conservação de bueiro, decorreu de sua omissão no zelo do patrimônio público, obrigação inequivocamente sua. PEDIDOS PROCEDENTES. SUCUMBÊNCIA REDIMENSIONADA. APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível Nº 70051834141, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 30/01/2013).

A responsabilidade civil é baseada no conceito de culpa civil, necessitando existir a culpa por parte do agente causador do prejuízo para que haja a obrigação de indenizar. A configuração da responsabilidade civil exige então, a presença dos seguintes elementos:

conduta, dano, nexo causal e culpa, sem esses requisitos, não pode se falar em responsabilidade civil.

Porém, a culpa não é sempre componente essencial, pois haverá situações em que existirá a necessidade de indenizar mesmo que não haja culpa do agente estatal, bastando apenas existir a conduta do agente, o nexo causal e o dano.

## 2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO

### 2.1 O evoluir da responsabilidade estatal

A responsabilidade do Estado também pode ser denominada como responsabilidade da Administração Pública.

Atualmente, a responsabilidade do Estado está, em nossa legislação, entre os casos de responsabilidade objetiva. Porém houve uma longa evolução até chegar a este panorama atual.

A responsabilidade civil do Estado foi compreendida de várias formas ao longo de sua evolução histórica. No início (Estado Despótico), vigorou a teoria da irresponsabilidade do Estado.

Conforme o autor Sergio Cavalieri Filho:

No Estado despótico e absolutista vigorou o princípio da irresponsabilidade. A ideia de uma responsabilidade pecuniária da Administração era considerada como um entrave perigoso à execução de seus serviços. Retratam muito bem esta época as tão conhecidas expressões: “O rei não erra” (*The king can do no wrong*), “O Estado sou eu” (*L'État c'est moi*), “O que agrada ao príncipe tem força de lei” etc. Os administrados tinham apenas ação contra o próprio funcionário causador do dano, jamais contra o Estado, que se mantinha distante do problema. Ante a insolvência do funcionário, ação de indenização quase sempre resultava frustrada (2010, p. 239).

Vê-se o quão primitiva foi esta teoria, pois a vítima ficaria sem reparação caso o agente causador do dano fosse insolvente. Diferenciava-se o Estado de seu funcionário, fazendo com que este último, mesmo nas situações de abuso de poder, não impusesse obrigações à Administração.

A soberania do Estado prevalecia incontestável a sua autoridade, não se pode agir diretamente contra ele, e atuando contra o funcionário, a chance de reparação indenizatória essa muito inferior, diante da insolvência do funcionário.

Segundo Hely Lopes Meirelles:

A doutrina da irresponsabilidade está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e o Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947, e pelo *Federal Tort Claims Act*, de 1946. Caíram, assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes. (2011, p. 698).

Por certo que esta fase perderia força. Segundo Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho: “Com a decadência do absolutismo, e sob a influência do liberalismo, o Estado vai perdendo sua imunidade de outrora” (2012, p. 236). O Estado passa a perder o privilégio que antes possuía, até mesmo pela sua função de cuidar do bem-estar dos cidadãos, com isso não se perpetua sua fase irresponsável, tornando-se injustificável o fato da sociedade não poder pleitear indenização quando se sentisse lesada pelo Estado.

Com este entendimento, Sergio Cavalieri Filho aborda:

A teoria da irresponsabilidade era a própria negação do direito. De fato, se no Estado de Direito o Poder Público também se submete à lei, a responsabilidade estatal é simples corolário, consequência lógica e inevitável desta submissão. Como sujeito dotado de personalidade, o Estado é capaz de direitos e obrigações como os demais entes, inexistindo motivos que possam justificar a sua irresponsabilidade. Se o Estado é o guardião do Direito, como deixar ao desamparo o cidadão que sofreu prejuízos por ato próprio do Estado? (2010, p. 239).

Com o desenvolvimento sucessivo da sociedade, ficava visivelmente compreensível a necessidade da criação de instrumentos que proovessem segurança à sociedade, visto que o desenvolvimento das relações fazia com que os conflitos e danos causados crescessem ligeiramente.

Dado o absolutismo desse período de irresponsabilidade, nasce então uma segunda concepção chamada de Civilista, trazendo consigo a concepção da responsabilidade subjetiva que por sua vez necessita que haja culpa do agente estatal para a imputação de responsabilidade ao Estado.

Conforme Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

Da prepotência da teoria da absoluta irresponsabilidade estatal pelos danos causados aos particulares partiu-se para o reconhecimento da aplicabilidade da concepção da responsabilidade subjetiva. Nesse caso, o fundamento da responsabilização se refere à culpa do funcionário para a atribuição da responsabilidade ao Estado, exigindo-se, portanto, a presença do elemento anímico para sua caracterização (2012, p. 237).

O Código Civil de 1916 em seu artigo 15 foi o primeiro aporte legal a prever especificamente a responsabilização do Estado, situando que: “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 direito regressivo contra os causadores do dano”.

Aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Com o Código Civil, promulgado em 1916, entende-se que teria sido adotada a teoria civilista da responsabilidade subjetiva, à vista do disposto em seu artigo 15”.

O Estado tem os seus agentes como representantes de sua vontade, porém Estado e agente não se dividem, atuam de forma una. Decorre daí a próxima teoria, chamada de teoria do órgão. Sobre o tema leciona Sérgio Cavalieri Filho:

Cedo constatou-se, todavia, que o Estado não é representado por seus agentes, mas age através deles e dos órgãos em que atuam. Como pessoa jurídica que é, o Estado não tem vontade nem ação, no sentido de manifestação psicológica e vida anímica própria. Estas, só os seres físicos as possuem. Não podendo o Estado agir diretamente, por não ser dotado de individualidade fisiopsíquica, sua vontade e sua ação são manifestadas pelos seus agentes, na medida em que se apresentem revestidos desta qualidade e atuem em seus órgãos. Pela teoria do órgão (ou organicista) o Estado é concebido como um organismo vivo, integrado por um conjunto de órgãos que realizam as suas funções. Organismo traduz-se num conjunto de partes, às quais correspondem outras tantas funções que, combinadas, servem a manter o todo; mas cada uma das partes, separadamente, não tem função alguma, não desempenha nenhum fim fora do organismo em que se integra. (2010, p. 240).

São os agentes estatais que manifestam na prática a vontade do Estado, tais agentes formam os órgãos públicos desta situação decorre o fenômeno da imputação, ou seja, a vontade do agente é imputada ao órgão.

Como os órgãos não detêm de personalidade jurídica, sendo meras partições internas das entidades que integram, são os agentes (pessoas físicas) que demonstram sua vontade, concretizando-se, com isso, as ações das entidades de direito público.

Muitas vezes não se conseguia identificar de forma individual o causador do dano, daí decorre a necessidade de, para fazer o Estado indenizar, desvincular a necessidade de individualização do agente que praticou a conduta lesiva. Bastando o mau funcionamento do serviço público para configurar a responsabilidade do Estado pelos prejuízos daí decorrentes aos administrados.

Vislumbram-se essas situações na teoria da culpa anônima, conforme lecionam Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

Para situações como tais, propugna-se pela teoria da culpa anônima, exigindo-se para a responsabilização do Estado tão somente a prova de que a lesão foi decorrente da atividade pública, sem necessidade de saber, de forma específica, qual foi o funcionário que a produziu. (2012, p. 239).

Importante evolução esta relatada acima, pois, com isso, se torna mais fácil a possibilidade de se chegar a reparação do dano através de uma indenização, tendo em vista que agora não mais se exige que haja a individualização do agente infrator, basta, para tanto, a comprovação que a lesão foi decorrente da atividade pública.

Não se tem uma data precisa para identificação do primeiro precedente jurisprudencial relativo a esta teoria, mas foi o direito francês que a consagrou, fazendo disto mais um marco histórico na evolução da Responsabilidade Civil do Estado.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles leciona:

Sob o domínio dos Governos absolutos negou-se a responsabilidade do Estado, secularizada na regra inglesa da infalibilidade real – “The King can do no wrong” -, extensiva aos seus representantes; sob a influência do liberalismo, assemelhou-se o Estado ao indivíduo, para que pudesse ser responsabilizado pelos atos culposos de seus agentes; finalmente, em nossos dias, atribui-se à Administração Pública uma responsabilidade especial de Direito Público. (2011, p. 698).

Também parte da irresponsabilidade do Estado, e com o liberalismo o Estado passou a ter responsabilidade pelos atos culposos de seus agentes e posterior a isso, se atribuir uma responsabilidade especial de Direito Público.



Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pontualmente classifica a evolução:

O tema da responsabilidade civil do Estado tem recebido tratamento diverso no tempo e no espaço; inúmeras teorias têm sido elaboradas, inexistindo dentro de um mesmo direito uniformidade de regime jurídico que abranja todas as hipóteses. Em alguns sistemas, como o anglo-saxão, prevalecem os princípios de direito privado; em outros, como o europeu-continental, adota-se o regime publicístico. A regra adotada, por muito tempo, foi a da **irresponsabilidade**; caminhou-se, depois, para a **responsabilidade subjetiva**, vinculada à culpa, ainda hoje aceita em várias hipóteses; evoluiu-se, posteriormente, para a teoria da **responsabilidade objetiva**, aplicável, no entanto, diante de requisitos variáveis de um sistema para outro, de acordo com normas impostas pelo direito positivo. (grifos do autor) (2006, p. 618).

Posto isso, conclui-se que evolução da responsabilidade se deu de forma gradativa, partindo do período da irresponsabilidade estatal, com posterior evolução para a responsabilidade subjetiva, com vinculação à culpa, ainda aceita nos dias de hoje em diversas situações e, finalmente, a responsabilidade objetiva, com maiores possibilidades de enquadramento e adaptação de acordo com as normas positivadas.

### ***2.1.1 A Responsabilidade Objetiva***

A responsabilidade objetiva do Estado vem a ser a última fase da evolução das teorias. Nesta, é necessário que haja simplesmente a ocorrência do fato danoso para atribuir ao autor de tal ato a responsabilidade quanto à devida indenização.

Exclui-se dos requisitos essenciais para atribuição da responsabilidade a necessidade de existir a culpa, sendo esta pouco importante para a imputação do dano. Havendo o nexo causal entre o prejuízo da vítima e o ato do agente já basta para que nasça o dever de indenizar, não necessitando que este último tenha agido com culpa.

Segundo Sergio Cavalieri Filho:

Na última fase dessa evolução proclamou-se a responsabilidade objetivo do Estado, isto é, independentemente de qualquer falta ou culpa do serviço, desenvolvida no terreno próprio do Direito Público. Chegou-se a essa posição com base nos

princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais. Se a atividade administrativa do Estado é exercida em prol da coletividade, se traz benefícios para todos, justo é, também, que todos respondam pelos seus ônus, a serem custeados pelos impostos. O que não tem sentido, nem amparo jurídico, é fazer com que um ou apenas alguns administrados sofram todas as consequências danosas da atividade administrativa. (2010, p. 242).

De grande relevância para a fundamentação desta teoria são os princípios da equidade e da igualdade, tendo em vista a situação desigual existente entre cidadão e Estado, de modo a assegurar que aquele indivíduo não tenha de suportar prejuízos decorrentes de atividades desempenhadas em prol da coletividade.

Segundo Fábio Ulhoa Coelho:

A objetivação da responsabilidade permite, por fim, a abstração de qualquer juízo de valor na imputação da obrigação. O devedor deve pagar a indenização porque fez algo irregular, que merece punição. Nem poderá, por outro lado, exonerar-se por nada ter feito de errado. Sua culpa é irrelevante para qualquer efeito: não constitui a obrigação, nem a afasta; não a aumenta ou diminui. Não está em jogo, em suma, qualquer apreciação moral de sua conduta, mas exclusivamente sua aptidão econômica para socializar os custos da atividade entre os beneficiados por ela. (2010, p. 277).

O Estado deve indenizar o dano independentemente de haver dolo, sendo mais apropriado que haja a objetivação da culpa, com isso quando o Estado violar o seu dever de evitar lesões às pessoas e ao patrimônio e, na atribuição de suas competências, atuar de forma a oportunizar a ocorrência do prejuízo, já estarão presentes os requisitos indispensáveis à formulação de um juízo de reprovabilidade quanto a sua conduta.

Será desnecessária a análise subjetiva da vontade do agente que agindo ou se omitindo venha a causar o dano, não se analisa a moral de sua conduta. O embasamento legal encontra-se no artigo 37, parágrafo 6º da nossa Constituição Federal.

Nosso tribunal Gaúcho assim entende:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ENTE PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO MORAL. 1. Não se conhece do reexame necessário, pois o montante condenatório fixado não se revela superior a

sessenta salários-mínimos, tal como preconizado pelo artigo 475, §2º, do CPC. 2. A responsabilidade civil do ente público, na hipótese de omissão específica possui caráter objetivo, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 3. Restou comprovada, nos autos, a conduta omissiva do MUNICÍPIO DE MARAU, que falhou no seu dever de conservar, de forma adequada, as vias sob sua responsabilidade. 4. A reparação de danos extrapatrimoniais deve proporcionar justa satisfação à vítima e, em contrapartida, impor ao infrator impacto financeiro, a fim de dissuadi-lo da prática de novo ilícito, porém de modo que não signifique enriquecimento sem causa dos ofendidos. Na hipótese sob comento, vai mantida a verba indenizatória arbitrada em primeira instância. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO. APELAÇÃO DESPROVIDA. UNÂNIME. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70053508685, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mário Crespo Brum, Julgado em 25/04/2013).

Neste julgado consagra-se a teoria objetiva para atribuir a responsabilidade ao Estado. Na decisão proferida o Município de Marau, teve que responder por uma falha no seu dever de conservar as vias sob sua responsabilidade, e tal omissão veio a acarretar um acidente de trânsito.

Mesmo norte segue o Supremo Tribunal Federal:

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 279 DO STF. INCIDÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – A apreciação do recurso extraordinário, no que concerne à alegada ofensa ao art. 37, § 6º, da Constituição, encontra óbice na Súmula 279 do STF. Precedentes. II – A responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público. Precedentes. III – Agravo regimental improvido. AI 856249 AgR / MG - MINAS GERAIS. Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 16/10/2012

Nada mais seguro aos lesados do que buscar a indenização tendo em vista que a previsão desse tipo de reparação encontra-se respaldada em nossa Carta Magna. Porém, não é o Estado segurador universal, não sendo atribuído a este o dever de responder por tudo o que acontece na sociedade. Devendo, para tanto, estarem comprovados o nexo causal entre o evento lesivo e o dano. O Estado, por sua vez, poderá interpor ação regressiva contra o agente, porém este tem sua responsabilidade como subjetiva, devendo, portanto, o Estado comprovar a culpa do sujeito.

Neste diapasão, conclui-se que a responsabilidade objetiva toma por fundamento a teoria do risco administrativo, a qual passa a ser analisada no ponto que segue.

### 2.1.2 Teoria do risco administrativo

Como se depreende da responsabilidade objetiva, a teoria do risco administrativo vem complementando a anterior. Segue por mesmo norte a dispensa da comprovação de culpa. Em virtude do risco de dano que decorre da atividade estatal, seja ela normal ou anormal. Com isso, o Estado, representante de todos, tem de suportar os ônus decorrentes da sua atividade, independente de ter os seus agentes atuado com culpa.

Conforme entendimento do doutrinador Hely Lopes Meirelles:

A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. Na teoria da culpa administrativa exige-se a *falta do serviço*; na teoria do risco administrativo exige-se, apenas, o *fato do serviço*. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa; nesta, é indeferida do fato lesivo da Administração (grifos do autor). (2011, p. 699).

Mesmo entendimento segue Sérgio Cavalieri Filho:

Em apertada síntese, a teoria do risco administrativo importa atribuir ao Estado a responsabilidade pelo risco criado pela sua atividade administrativa. Esta teoria, como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado. (2010, p. 243)

Basta que o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Estado seja demonstrado pela vítima, baseando-se no risco que a atividade administrativa gera para os administrados e a possibilidade de que danos à população sejam ocasionados, impondo aos lesados ônus não suportados pelos demais.

Compreende-se, ao expressar o princípio da igualdade, que tem de trazer uma relação equânime entre o cidadão e o Estado, que mesmo que os danos tenham decorrido de uma atividade lícita, eles devem ser reparados. Desde que haja a relação causal entre a ação e o dano. Para equilibrar essa desigualdade, todos os integrantes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública.

Por esta teoria, exige-se apenas o desempenho do serviço, e se daí resultar o dano ao administrado, recai sobre o Estado o dever de reparação. Então, clareando os requisitos essenciais para que nasça a obrigação de reparar, temos os seguintes: a atividade administrativa, a ocorrência do dano, o nexo causal entre a atividade e o dano e a ausência de culpa excludente da vítima.

Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**Ementa:** APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS MATERIAIS. DESNÍVEL EM TAMPA DE ESGOTO. TEORIA OBJETIVA DERIVADA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO DAS DESPESAS DEVIDAMENTE COMPROVADAS. AFASTAMENTO DA CONCORRÊNCIA DE CULPAS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. Artigo 37, § 6º da Constituição de 1988. Demonstrados o ato, o dano e o nexo causal. O desnível da tampa de esgoto em relação ao piso da via foi a causa do acidente, provocando danos no veículo do autor, devendo o Município ressarcir-lo da importância efetivamente despendida para o conserto do veículo. Afastada a concorrência de culpas, pois não demonstrada a pretensa velocidade excessiva imprimida pelo autor a seu veículo. UNÂNIME. DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO APELO DO AUTOR E JULGARAM PREJUDICADO O RECURSO DO DEMANDADO. (Apelação Cível Nº 70051142768, Décima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Katia Elenise Oliveira da Silva, Julgado em 31/10/2012).

Assim, vê-se necessário a verificação dos requisitos para se legitimar e fundamentar o ato indenizatório. Não ocorrendo algum deles, se abre ao Estado a possibilidade de afastamento da responsabilidade, nos casos, por exemplo, em que não haja o nexo causal, o fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro, os quais serão vistos no prosseguir do trabalho. Com isso, conclui-se que tal teoria não traz consigo a ideia de que o Estado tenha que indenizar sempre o dano sofrido pelo particular.

### 2.1.3 Teoria do risco integral

Essa teoria faz com que a Administração sempre responda pelo dano sofrido por terceiro, mesmo tendo sido causado pelo próprio. É a exacerbação da teoria do risco administrativo que acarreta abuso e iniquidade social.

Segundo Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

A sua aplicação levaria a reconhecer a responsabilidade civil em qualquer situação, desde que presentes os três elementos essenciais, *desprezando-se quaisquer excludentes de responsabilidade*, assumindo a Administração Pública, assim, todo o risco de dano proveniente da sua atuação (grifos do autor). (2012, p. 243).

Não se analisa as causas excludentes da responsabilidade, é uma situação extrema, onde a ocorrência de desvios e excessos é iminente. Verifica-se que mesmo o dano tendo decorrido de culpa ou dolo da vítima, a Administração fica obrigada a indenizar.

Demasiada sua conceituação, tendo em vista não questionar a culpa do agente, muito menos a natureza do ato praticado, é conduzida para a afronta e à injustiça, pois traz consigo que todo e qualquer dano suportado por terceiro deva ser indenizado.

Segundo Sérgio Cavalieri Filho:

[...] Se fosse admitida a teoria do risco integral em relação à Administração Pública, ficaria o Estado obrigado a indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular, ainda que não decorrente de sua atividade, posto que estaria impedido de invocar as causas de exclusão do nexo causal, o que, a toda evidência, conduziria ao abuso e à iniquidade. (2010, p. 244).

Vê-se o quão extremada é tal teoria em relação à teoria do risco administrativo, diante disso, inutilizada na prática por fazer com que a Administração Pública assumira todos os riscos de danos decorrentes da sua atuação, sendo tal ato uma situação extraordinária, que, em regra, não deve ser aceita levando em consideração a grande possibilidade de ocorrência de desvios e excessos.

O entendimento do Tribunal de Justiça Gaúcho segue o mesmo norte, conforme jurisprudência abaixo:

**Ementa:** [...] O texto constitucional consagrou a teoria do risco administrativo, e não a teoria do risco integral, condicionando a responsabilidade do ente estatal ao dano decorrente da sua atividade, qual seja, a existência de causa e efeito entre a atividade do agente público e o dano. 8. A demandada poderia ter providenciado a realização de vistoria completa e pormenorizada, com o objetivo de infirmar as alegações e provas trazidas pela parte autora, não obstante, preferiu se manter silente, não trazendo ao feito qualquer evidência que pudesse obstar a pretensão deduzida. Nessa seara, a prova carreada ao feito dá conta da existência de nexos causal entre o dano suportado pela parte postulante, avaliados nos documentos insertos nos autos, e a deficiência no fornecimento da energia. Afastadas as preliminares suscitadas e negado provimento ao recurso. (Apelação Cível Nº 70045627817, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto, Julgado em 30/11/2011).

A diferença entre as duas teorias consiste em que para a teoria do risco administrativo há a necessidade da existência do dano decorrente da atividade do ente estatal, sendo imprescindível a relação entre causa e efeito entre a atividade do agente público e o dano, o nexos causal, não sendo sempre passível a indenização. Já para o risco integral esses requisitos são inexigíveis, e a indenização é sempre devida.

#### ***2.1.4 Teoria da omissão genérica***

Omissão genérica é a que não decorreu diretamente de inércia do Estado. Assim, não podemos, por exemplo, responsabilizar o Estado por este tipo de omissão sem verificar previamente a culpa. Nesses casos não é possível identificar um agente público responsável, sendo, nessas situações, responsabilidade subjetiva, onde se torna errado invocar a teoria objetiva do risco administrativo.

A omissão genérica caberá nas situações onde não se pode cobrar do Estado uma atuação específica. A Administração só viria a ser responsabilizada quando comprovado que por sua omissão genérica ou desempenho deficiente, teve concorrência decisiva para a ocorrência do episódio danoso.

Segundo o doutrinador Sérgio Cavalieri Filho:

[...] A chuva, o vento, a tempestade, não são agentes do Estado, nem o assaltante e o saqueador o são. Trata-se de fatos estranhos à atividade administrativa, em relação aos quais não guarda nenhum nexo de causalidade, razão pela qual não lhes é aplicável o princípio constitucional que consagra a responsabilidade objetiva do Estado. (2010, p. 267).

Essas são situações em que o Estado não possui obrigação individualizada de atuar, se isentando do dever de indenizar. Os eventos, como citados, não são causados por agentes do Estado.

A inatividade do Estado não se oferece como causa direta e imediata da não ocorrência do dano, razão pela qual deve o prejudicado provar que a falta do serviço (culpa anônima) concorreu para o dano, que se houvesse uma conduta positiva praticada pelo Poder Público o prejuízo poderia não ter ocorrido.

Segue o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AUTOR ATINGIDO POR DISPARO DE ARMA DE FOGO EM ESTABELECIMENTO ABERTO AO PÚBLICO. CONFRONTO ENTRE OS PRESENTES. INTERVENÇÃO DE POLICIAL MILITAR. ALEGAÇÃO DE QUE A BALA FOI ORIUNDA DA ARMA DA AGENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE PELA OMISSÃO DO ESTADO EM IMPEDIR A OCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DO PLEITO. 1. Relativamente à alegação de ato comissivo do Estado, inexistente evidência de que a bala que atingiu o autor tenha se originado da arma do Policial Militar que interveio no confronto estabelecido entre terceiros. 2. Por outro lado, a responsabilidade estatal por omissão genérica se dá na forma subjetiva – omissão. Ausência de prova de que a administração pública tenha se omitido na execução de um dever. Crime cometido por pessoa livre, sem demonstração de omissão culposa ou mesmo de que a Administração tenha criado situação propícia para a ocorrência do evento. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70050665819, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 14/11/2012).

Fica demonstrado no julgado que a omissão genérica se dá na forma subjetiva, então, levando-se em consideração que não ficou demonstrada a omissão do Estado na situação em tela, não há de se falar em indenização.



Concluindo, quando não se pode exigir do Estado uma atuação específica, tendo este, entretanto, um dever genérico de agir, e o serviço não funciona, funciona mal ou funciona tardiamente, haverá omissão genérica, pela qual responde a Administração subjetivamente.

### ***2.1.5 Teoria da omissão específica***

Conceitualmente o inverso da omissão genérica, na teoria da omissão específica é quando a inércia da Administração Pública é causa direta e imediata do não impedimento do evento, na qual há a configuração de um dever individualizado de agir, sendo forma de responsabilidade objetiva.

Conforme observa Sérgio Cavalieri Filho:

[...] Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Assim, por exemplo, se o motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado. (2010, p. 252).

A distinção é básica entre as omissões genéricas e específicas. Na específica a responsabilidade é objetiva, há o dever individualizado de agir, o Estado tinha o dever de impedir o resultado e não o fez, já na genérica a responsabilidade é subjetiva, fazendo-se necessária a comprovação de culpa para que possibilite a responsabilização.

Nessas situações de omissão específica, o Estado responderá objetivamente, e caberá ao autor da ação indenizatória provar ou demonstrar a existência de uma omissão específica para que haja responsabilização do Estado, independentemente da existência de culpa.

Para embasar o conceito, observamos a jurisprudência abaixo:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO. LESÃO POR AGRESSÃO SOFRIDA EM EVENTO FUTEBOLÍSTICO SEM SEGURANÇA PATROCINADO PELO MUNICÍPIO. OMISSÃO ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos por danos causados aos administrados, via de regra, é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, assentada que está na teoria do risco administrativo. - No caso de ato omissivo, importante distinguir a omissão genérica da omissão específica. No segundo caso, conforme doutrina adotada, há dever individualizado de agir, hipótese em que a responsabilidade é objetiva. - Caso concreto em que o Município demandado foi o responsável pela criação e organização do evento em que se deu o infortúnio causador do dano reclamado e, como patrocinador do Campeonato de Futebol Amador, criou o risco do infortúnio e disso advém sua obrigação pelo impedimento do resultado, submetendo-se ao regime de responsabilidade objetiva. - Ato ilícito consistente na evidente falta de segurança no evento futebolístico, o que implica no dever de indenizar pelo Município. - Indenização por danos morais (*in re ipsa*) em valor que não configura enriquecimento injustificado para a parte autora e, ao mesmo tempo, não desconsidera o caráter pedagógico da reparação e atende à exata extensão dos danos. Indenização mantida. APELOS DESPROVIDOS. (Apelação Cível Nº 70051254423, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 12/12/2012).

Como o Município foi o responsável pela criação e organização do evento em que ocorreu o dano, e também por ser patrocinador do Campeonato de Futebol Amador, sendo considerado como criador do risco do dano e em decorrência disso, sua obrigação pelo impedimento do resultado, nascendo a responsabilidade objetiva, comprovando o ato ilícito pela falta de segurança no evento ficou o Município incumbido do dever de indenizar.

Imprescindível é a prova da omissão direta para que se viabilize o alcance da pretensão indenizatória, na qual fica ressaltada a prova que houve um dever individualizado de agir, que preveniria o dano, e não ocorrendo esse ato, houve o prejuízo.

Ao distinguir omissão genérica de omissão específica, Guilherme Couto de Castro sucinta:

‘não ser correto dizer, sempre, que toda hipótese de dano proveniente de omissão estatal será encarada, inevitavelmente, pelo ângulo subjetivo’. Assim o será quando se tratar de omissão genérica. Não quando houver omissão específica, pois aí há dever individualizado de agir. (1997, p.37).

Basicamente está trazendo a conceituação de que a omissão genérica é tratada pelo ângulo subjetivo e a omissão específica pelo objetivo, pois há o dever individualizado de agir.

Portanto, na omissão específica, o Estado está obrigado a agir, a responsabilidade é objetiva, sendo suficiente para a responsabilização do Estado a comprovação de que o dano emanou da sua omissão.

## **2.2 A Responsabilidade do Estado no Direito Brasileiro**

O Estado na atualidade é um dos maiores “clientes” do Poder Judiciário, visto que a participação da pessoa jurídica de direito público verifica-se dentro da maioria das ações judiciais. Dentre o objeto dessas demandas, a superioridade delas tratará da responsabilidade do Estado em relação a algum ato que praticou ou se omitiu. Porém, como vimos, a possibilidade de o Estado ser responsabilizado nessas situações, é uma ocorrência relativamente nova no direito, sendo decorrência de uma longa evolução histórica, onde vigia, antigamente, o princípio da irresponsabilidade do Estado.

A responsabilidade existe há muito tempo, como já pudemos observar nos tópicos anteriores. O causador do dano terá que ser responsável por ele. Porém, o método de reparação evoluiu muito, já que inicialmente na Lei de Talião era o “olho por olho, dente por dente” que vigia. Então, a responsabilidade do Estado é obra de uma fiel luta ideológica de proteção dos direitos dos indivíduos em face dos interesses do Estado.

Segundo o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello: “No Brasil, jamais foi aceita a tese da irresponsabilidade do Estado” (2010, p. 1025).

Isso se explica pela época histórica do nascimento do Estado Brasileiro ser posterior ao antigo regime e o absolutismo, fazendo com que o Brasil não passasse por essa fase de irresponsabilidade do Estado.

Desde a época do Império que a legislação brasileira antevê a reparação dos prejuízos causados a terceiros pelo Estado, por ato ou inatividade dos seus agentes. Problemas de omissão, excesso no exercício de função e outros tipos de absurdos sempre existiram no serviço público, o que é perfeitamente possível devido às particularidades da administração pública, tanto do ponto de vista da sua complicação quanto de sua grandiosidade.

Conforme ilustra Sérgio Cavalieri Filho:

A Constituição do Império (1824), em seu art. 178, n. 29, estabelecia que: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.” A Constituição Republicana (1891), por seu termo, em seu art. 79, continha disposição idêntica, responsabilizando os funcionários pelos abusos e omissões em que incorressem no exercício dos seus cargos. (2010, p. 244).

Mesmo observando que na citação acima a responsabilidade ficava adstrita aos empregados públicos que cometessem abusos ou omissões estando na prática de suas funções, não se isentava a responsabilidade do Estado, atuando como solidário em relação aos seus agentes.

O que se verifica, então, é que na Constituição do Império de 1824 e na Constituição Republicana de 1891 os agentes eram responsabilizados pelos seus atos, tanto omissivos quanto comissivos. Porém, a responsabilização decorreria se comprovada a culpa dos funcionários, por atos de negligência, imprudência ou imperícia.

Embora sem caráter constitucional, adveio a previsão contida no Código Civil Brasileiro de 1916, que em seu artigo 15 implantou o modo subjetivo da responsabilidade estatal por atos de seus agentes, tanto para as condutas comissivas contrárias ao direito quanto para omissivas frente a dever prescrito por lei.

É o que observa o doutrinador Rui Stoco:

Adveio o Código Civil de 1916, cujo art. 15 dispunha que “as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”, que passou a prever e admitir a responsabilidade direta ou primária do Estado, sem prejuízo do direito de regresso contra o servidor. Mas por longos anos a responsabilização do Estado ficou condicionada ao elemento subjetivo (culpa). (2011, p. 1123).

Ficava então estabelecida no Código Civil a modalidade de responsabilização das pessoas jurídicas de direito público em relação aos atos danosos que seus agentes vierem a cometer, admitindo o direito de regresso contra o responsável pelo prejuízo.

Verifica-se que a teoria adotada dentro desse dispositivo legal foi a teoria da culpa como fundamento da responsabilidade civil do Estado, pois nomeia os agentes públicos como “representantes”, atuando como prepostos do Estado. Fundamental então, a comprovação da culpa para que nasça o direito de responsabilização.

Concluindo as fases, o autor Rui Stoco assim expõe:

A Constituição de 1934 admitiu a responsabilidade direta e solidária do Estado, sem ressaltar a natureza criminosa do fato como excludente (art. 171). Todavia, com a Carta Magna de 1946 – que redemocratizou o País – manteve-se a responsabilidade direta do Estado, mas adotou-se, pela primeira vez, a responsabilidade sem culpa, ou seja, objetiva do Estado (art. 194). Tanto as Constituições de 1967 (art. 105) como a Emenda de 1969 (art. 107) mantiveram essa mesma direção. Por fim, a chamada “Constituição cidadã”, de 1988, consagrou a responsabilidade objetiva do Estado, sem prejuízo do direito de regresso se o seu servidor tiver agido culposamente (dolo ou culpa). Mas, impõe-se registrar, estendeu essa responsabilidade objetiva também às pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos. (2011, p. 1123)

Com a previsão contida no art. 194 da Carta de 1946, restou esquematizada a matriz da responsabilidade objetiva do Estado por atos de seus agentes. A Constituição de 1967 bem como a Emenda número 1 de 1969 mantiveram o princípio da responsabilidade objetiva do Estado.

Hodiernamente vale a Constituição de 1988, com expressa previsão da responsabilidade objetiva do Estado e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, por atos de seus agentes. A regra matriz vem desenhada no artigo 37, parágrafo 6º, assim, expresse: “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 caso de dolo ou culpa”.

Conforme ilustra o autor Sérgio Cavalieri Filho:

O exame desse dispositivo revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco

integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já ficou assentado, não há como e nem porque responsabilizá-lo. (2010, p. 246).

Nossa carta Magna então traz consigo a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, porque condiciona a responsabilidade objetiva do Estado ao dano decorrente da ação do agente, ou seja, necessário se faz a existência do nexos causal entre a atuação do servidor público e o dano, sem isso, não há a possibilidade de responsabilização.

Não é necessário que o agente no exercer de sua função constitua diretamente o evento danoso, basta que ele participe da ocasião para a ocorrência do ato, isso decorre da existência entre função pública que o agente exerce e o fato gerador do dano.

Conforme observa Arnaldo Rizzardo:

Resta evidente a responsabilidade pelo risco administrativo, não se impondo a prova da culpa do agente público. Na visão de Yussef Said Cahali, “o dano sofrido pelo administrado tem como causa o fato objetivo da atividade (comissiva ou omissiva) administrativa, regular ou irregular”. Embora não se exija a prova da culpa, não se impede que o Poder Público faça a demonstração da culpa da vítima, o que leva a afastar a responsabilidade, ou a atenuá-la, oportunizando a reconhecer a culpa concorrente. (2007, p. 358).

Em suma, o Estado será responsabilizado quando puder se identificar essa relação entre a atuação do agente e o dano causado a terceiro.

Percebe-se, portanto, que com o evoluir da responsabilidade estatal no direito brasileiro, a teoria que passa a ser adotada é a do risco administrativo, consolidada com a Constituição de 1988, ou seja, quando se verifica uma ligação entre nexos causal e evento danoso, para que assim resulte na responsabilização do Estado.

### 3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM ROUBOS E FURTOS COMETIDOS NA VIA PÚBLICA

#### 3.1 Danos por omissão do Estado

Em face do disposto no artigo 37, parágrafo 6º da nossa Constituição Federal de 1988, os prestadores de serviços públicos e o Estado respondem objetivamente, isto é, sem verificações quanto à culpa ou dolo, pelos detrimientos que seus agentes, neste atributo, ocasionarem a terceiros. Em um último diagnóstico de tal constituição teórica, apresenta uma implicação do princípio da isonomia, se toda a sociedade se favorece dos benefícios da atuação do Estado, seria inadmissível que apenas alguns se prejudicassem com os danos que decorrem dessa atuação.

Observa-se o entendimento do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjetiva*. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja *obrigado a impedir* o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se *descumpriu dever legal* que lhe impunha obstar o evento lesivo. (grifos do autor). (2010, p. 1013).

Assim, tem a maior parte da doutrina e da jurisprudência entendido que para efeito de caracterizar-se a responsabilidade civil do Estado em face de uma omissão é necessário que haja o descumprimento de um dever jurídico de agir. Assim, somente se poderia pleitear uma indenização em face da Administração Pública por ato omissivo quando esta omissão representasse uma violação direta de um dever expresso em uma norma jurídica, o que faria com que a responsabilidade deixasse de ser objetiva para tornar-se subjetiva.

Segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO. MORTE DE PRESIDIÁRIO POR OUTRO PRESIDIÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FAUTE DE SERVICE. C.F., ART. 37, § 6. I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. II – Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. III – Tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a *faute de service* dos franceses. IV – Ação julgada procedente, condenando o Estado a indenizar a mãe do presidiário que foi morto por outro presidiário, por dano moral. Ocorrência da *faute de service*. V – RE não conhecido. (Recurso extraordinário no. 179.147/SP, 2ª. T, Rel. Min. Carlos Veloso, DJU 27.02.98).

Vê-se então que nas ocorrências de omissão do Poder Público, a aplicação é da responsabilidade subjetiva, exigindo o dolo ou culpa em alguma das três hipóteses, negligência, imperícia ou imprudência.

Contudo, a Administração Pública não é seguradora universal, ou seja, mesmo podendo incorrer responsabilidade em ambas as situações, objetiva ou subjetivamente, o Estado não deve, necessariamente, assumir uma obrigação geral de indenizar, devendo para tanto, estarem presentes todos os requisitos necessários.

Segundo Arnaldo Rizzardo:

No caso, o Estado, por seus agentes, omite-se de atuar quando se encontrava obrigado a tanto. Em tumultos, ou ataques de marginais, invasões, desordens, lutas corporais, depredações, roubos, furtos, embora ciente por seus agentes, não intervém ou ocorre, deixando as pessoas à mercê da violência e de todos os males possíveis de sobrevirem. A situação comporta distinções, urgindo que sejam observadas. (2007, p. 364).



Os exemplos citados pelo autor são alguns onde a omissão do Estado, quando este estava obrigado a agir, causa males ao cidadão, e a análise da responsabilidade passa a ser em benefício do lesado.

Na omissão do Estado, esta não funciona, propriamente, como causa de qualquer resultado, pois nada pode surgir da ausência de comportamento. Imprescindível que o dano seja decorrente de uma falha em relação ao dever e a possibilidade de agir por parte do Estado, para que reste configurada a responsabilidade.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A dificuldade da teoria diz respeito à possibilidade de agir; tem que se tratar de uma conduta que seja exigível da Administração e que seja possível. Essa possibilidade só pode ser examinada diante de cada caso concreto. Tem explicação, no caso, o princípio da reserva do possível, que constitui aplicação do princípio da razoabilidade: o que seria razoável exigir do Estado para impedir o dano. (2011, p.655).

O Poder Público como já visto não tem o condão de ser garantidor universal, então para que seja determinada a falta do serviço, com conseqüente responsabilização estatal, a análise deve ser em torno da antijuridicidade da omissão, ou seja, se há o descumprimento de uma obrigação legal expressa ou implícita.

Observarmos um julgado do Tribunal de Justiça Gaúcho:

**Ementa:** AGRAVO INTERNO. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU SEGUIMENTO À APELAÇÃO CÍVEL. Não desmerecida pelas razões deduzidas no agravo interno, subsiste a decisão que negou seguimento à apelação cível em conformidade com o art. 557, caput, do Código de Processo Civil. NULIDADE. Plenamente possível o julgamento de forma monocrática do recurso, porquanto em consonância com o disposto no artigo 557, caput, do CPC. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. FURTO DE VEÍCULO EM VIA PÚBLICA. DA REVELIA. Verificado nos autos que a contestação fora apresentada dentro do prazo previsto no art. 297 c/c art. 188, ambos do CPC, inviável o reconhecimento da revelia do réu. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR. INOCORRÊNCIA. Em se tratando de ato imputado ao ente político por falha no serviço prestado por seus órgãos, a presença do dever de indenizar é de ser analisado sob o prisma da teoria subjetiva, sendo imprescindível a demonstração de uma conduta dolosa ou culposa por parte do agente público, do dano suportado pela vítima e do respectivo nexo de causalidade. Hipótese em que não restou comprovada nos autos a conduta dolosa ou culposa por parte de agente público a ensejar o furto

do veículo do autor, o qual encontrava-se estacionado em via pública. Impossibilidade de se atribuir ao Estado o dever de segurador universal, para coibir todas as práticas ilícitas ocorridas no âmbito de sua circunscrição territorial. Precedentes. Sentença de improcedência mantida. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. (Agravo Nº 70042481515, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Julgado em 30/06/2011).

Aqui a teoria imposta foi a subjetiva, nesta se faz necessária a demonstração de uma conduta dolosa ou culposa por parte do agente público, do dano suportado pela vítima e do respectivo nexo de causalidade. Dessa forma, ficaria imputado ao Estado o dever de indenizar, situação que não ocorreu no julgado, e como não podemos ter os entes públicos como segurador universal, se mostra correta a decisão.

Mesmo norte segue a decisão abaixo:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. FURTO DE VEÍCULO EM VIA PÚBLICA. FATO DE TERCEIRO. NEXO DE CAUSALIDADE ROMPIDO. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. Em se tratando da conduta omissiva, a responsabilidade civil do Estado é subjetiva perante os danos causados ao particular e está subordinada à prova dos danos e do nexo de causalidade entre a ausência ou má prestação do serviço público e o evento danoso e a culpa. Muito embora o Estado tenha o dever de prestar segurança pública (art. 144, CF), o fato aqui debatido se insere na qualidade de ato de terceiro, o que afasta o dever de indenizar, pois rompido o nexo de causalidade entre os prejuízos e qualquer conduta (ainda que omissiva) da administração. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70037763794, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 02/03/2011).

Mais um caso que se verifica a grande importância da demonstração do nexo de causalidade entre a ausência ou má prestação do serviço público e o evento danoso e a culpa para que se gere o dever de indenizar.

Porém, entendimentos do próprio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sobre o tema demonstram que conforme for a variação decorrente de cada caso concreto, a corrente atribuída para a análise da responsabilidade nos casos de omissão do Estado também pode ser objetiva, devendo o cidadão que sofreu o infortúnio comprovar a omissão, o dano e o nexo de causalidade.

Observa-se alguns julgados que tratam dessa temática:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. FURTO DE VEÍCULO EM ESTACIONAMENTO DE ESCOLA ESTADUAL. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ENTE PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DO DEVER JURÍDICO DE GUARDA. - DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO - NATUREZA OBJETIVA - Tratando de responsabilidade civil do Estado por omissão, aplica-se a teoria da responsabilidade civil objetiva, segundo a qual deve o cidadão comprovar a omissão, o dano e o nexo causal. A omissão capaz de gerar o dever de indenizar está relacionada com o descumprimento de um dever jurídico de agir. Exigibilidade de conduta, examinada a partir do princípio da proporcionalidade e das situações do caso concreto. A responsabilidade pelo furto de veículos em estacionamentos do Poder Público é também regulada pelo princípio da boa-fé objetiva, impondo o dever de guarda dos veículos estacionados. Relação de lealdade para com o cidadão que utilizou o espaço e, de forma objetiva, possui razões fáticas para acreditar que deixou o veículo em condições de segurança melhores do que na via pública. - DO CASO CONCRETO DOS AUTOS - Restou comprovado pela prova dos autos que o demandado violou o dever jurídico de guarda e vigilância dos veículos estacionados em escola estadual, descumprindo dever legal que lhe impunha de obstar a implementação do evento lesivo. Manutenção da sentença de procedência. APELO IMPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70040930190, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 14/09/2011).

No caso em tela, o ato omissivo foi considerado responsabilidade objetiva em função do descumprimento do dever jurídico de guarda em estabelecimentos de sua proteção que à Administração Pública possui, fazendo com que o cidadão acredite estar seu veículo sob o manto da proteção estatal, porém, como comprovado no caso, o Estado não observou com zelo esse dever, atuando em desobediência aos deveres a si impostos, sem prevenir esse tipo de evento lesivo. Com isso, foi mantida a sentença que obriga o Estado a indenizar.

Levando em consideração o dever jurídico de agir por parte dos agentes estatais, nos casos onde ocorrer o descumprimento de tal dever, poderá gerar com isso, a possibilidade de reparação indenizatória ao lesado.

Para concluir, colaciona-se outra jurisprudência do nosso Egrégio Tribunal de Justiça:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ENTE PÚBLICO POR OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INUNDAÇÃO DA RESIDÊNCIA DA PARTE AUTORA. INOPERÂNCIA DO PODER PÚBLICO QUANTO AO SISTEMA DE ESGOTO/ESCOAMENTO PLUVIAL. EXCLUDENTE DE FORÇA MAIOR NÃO DEMONSTRADO. DEVER DE INDENIZAR. O Estado (*latu sensu*) responde objetivamente por eventuais danos causados, seja de ordem moral ou material, porque incide a teoria do risco objetivo da administração. Mesmo em se tratando de conduta omissiva pela inoperância estatal no cumprimento de um dever prestacional

- no caso, a deficiência do sistema de esgoto/escoamento pluvial - a responsabilidade estatal dá-se de forma objetiva, na esteira do disposto no art. 37, §6º, da Constituição Federal. Caso dos autos em que demonstrado que a inundação na residência da parte autora foi decorrente da deficiência do sistema de esgoto/escoamento pluvial no bairro em que localizada. Ausência de demonstração da alegada causa excludente de força maior. Configuração do dever de indenizar. DANOS MATERIAIS. MANUTENÇÃO. Comprovado pela parte autora que a inundação em sua residência danificou os bens móveis que a guarneciam, deve ser mantida a indenização por danos materiais. Mitigação do ônus probatório em relação ao valor dos bens, dada as peculiaridades do evento danoso, razão pela qual, considerando as notas fiscais acostadas aos autos, bem como que o valor apontado pelos bens (sofá, geladeira e alimentos) em que inexistente nota fiscal se mostra razoável, vai mantido o valor dos danos materiais. DANOS MORAIS IN RE IPSA. QUANTUM INDENIZATÓRIO. CRITÉRIOS. MANUTENÇÃO. Evidentes os danos morais sofridos pela parte autora em razão da inundação de sua residência, caracterizados pelo próprio evento danoso, *in re ipsa*. Valor da condenação mantido de acordo com as peculiaridades do caso concreto, bem como observada a natureza jurídica da condenação e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS. MANUTENÇÃO. Verba honorária mantida no valor fixado pela sentença, eis que adequado a remunerar o labor do procurador da parte autora, em consonância com o disposto no art. 20, §4º do CPC. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70051422749, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 28/11/2012).

Portanto, as circunstâncias que são requisitos para comprovação do dever de indenizar pelo Estado ficam evidentes, nada mais certo ao lesado que buscar a reparação dos danos que lhe foram gerados, independentemente de qual tipo de responsabilidade irá se enquadrar.

### **3.2 Exclusão da Responsabilidade Estatal**

Há circunstâncias em que inexistirá a responsabilidade do Estado, esta só irá ocorrer se o dano, a culpa do agente e o nexo de causalidade se fizerem presentes, pois, esses são os pressupostos gerais àquela. Portanto, para que a configuração da responsabilidade se efetive não poderá faltar nenhuma destas hipóteses.

A responsabilidade civil do Estado será eliminada se houver alguns casos específicos, que são capazes de anular o nexo causal dentre o comportamento do Estado e o detrimento ocasionado ao privado, são eles: o caso fortuito, o estado de necessidade, a força maior, e a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro.

Toshio Mukai nos traz a definição de força maior como:

Um fenômeno da natureza, um acontecimento imprevisível, inevitável ou estranho ao comportamento humano, por exemplo, um raio, uma tempestade, um terremoto. Neste caso o Estado torna-se impotente diante da imprevisibilidade e da falta de conhecimento das causas 10 determinantes de tais fenômenos, o que, por conseguinte, justifica a exclusão de sua obrigação de indenizar eventuais danos por eles causados. (1999, p. 499).

Em situações quando o prejuízo for provocado por acontecimentos inesperados e não em razão do cumprimento do serviço público, não se pode pensar em responsabilidade civil, por não existir o indispensável pressuposto do nexo de causalidade entre a Administração e o detrimento. A responsabilidade da Administração não pode ser configurada porque o motivo do prejuízo não foi um ato, omissivo ou comissivo, cometido por um agente seu, em resultado do serviço público, mas por causa de força maior.

Porém, se durante a prestação do serviço público o Estado não efetivar ato ou obra que seja indispensável, acontecendo fato natural que cause prejuízos a particulares pela ausência daquela obra, o Poder Público ficará compelido a compor os prejuízos. Portanto, a causa do prejuízo não é o fato da força maior, mas a negligência do Estado, em sendo possível antever tal acontecimento e suas decorrências, nada ter feito para impedi-las.

Segue o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. COLISÃO. VIATURA DA BRIGADA MILITAR. RESPONSABILIDADE CIVIL DOS ENTES PÚBLICOS. AQUAPLANAGEM. NEXO CAUSAL. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA. 1. Responsabilidade civil do Estado: a aquaplanagem da viatura em atendimento de ocorrência não isenta de culpa o seu condutor, porquanto não se trata de fenômeno de todo imprevisível ou inevitável. Alegação de caso fortuito ou de força maior não configurada. 2. Correção monetária e juros de mora: em se tratando de condenação imposta à Fazenda Pública, o "quantum" indenizatório deve ser atualizado, após a entrada em vigor da Lei nº 11.960/09 (a qual alterou a redação do art. 1º-F da Lei nº 9.494/97), pelos índices oficiais aplicados à remuneração básica e à caderneta de poupança. Apelo parcialmente provido. (Apelação Cível Nº 70051405256, Décima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Umberto Guaspari Sudbrack, Julgado em 11/04/2013)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim conceitua:

Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexos de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. (2006, p. 624).

Ensina-se com isso que a força maior é caracterizada por algo impossível de se prevenir, mesmo que fosse possível prever sua ocorrência, os exemplos citados são de fenômenos da natureza, que por não ocorrer a existência do nexo de causalidade entre o prejuízo e a conduta da Administração, não haverá consequências práticas para com o Estado.

Já o caso fortuito trata das situações normalmente imprevisíveis, fatos da natureza ou fato humano, diferentemente da força maior que são os episódios de situações inevitáveis. Mas ocorrem divergências na doutrina onde alguns autores tratam do caso fortuito e força maior como sinônimos.

O caso fortuito pode ser considerado um episódio natural, não pode ser previsível e não é de competência perceptível do homem, não sendo possível impedir as consequências, isto é, a ocorrência súbita e até então desconhecida do evento atingir a parte imprudente, impossibilitando a execução de uma obrigação, são alguns exemplos um roubo ou um atropelamento.

Nosso Tribunal Gaúcho demonstra seu entendimento:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUÇÃO. DEMORA NO RESTABELECIMENTO. CASO FORTUITO. TEMPESTADE OCORRIDA NO RS. AGOSTO DE 2011. EXCLUDENTE DA RESPONSABILIDADE CIVIL. IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. 1. Embora o Código de Defesa do Consumidor silencie a respeito, o caso fortuito e a força maior atuam como excludentes do nexo causal também no microsistema consumerista. 2. No caso, a tempestade ocorrida em grande parte do Estado, incluindo o Município de Tenente Portela/RS, no dia 08.08.2011 configura caso fortuito, capaz de eximir a concessionária de energia elétrica da obrigação de indenizar os danos suportados pelos consumidores em virtude da interrupção do serviço. Precedentes específicos. 3. Ausência de comprovação suficiente por parte do autor no sentido de que efetivamente teria sido privado do fornecimento de energia elétrica por período injustificado de tempo. Existência de provas acerca da tomada de medidas no sentido de minimizar os danos por parte da RGE. Manutenção da sentença de improcedência. APELO DESPROVIDO, POR MAIORIA. (Apelação Cível Nº 70053201422, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em 10/04/2013).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Já na hipótese de caso fortuito, em que o dano seja decorrente de ato humano, de falha da Administração, não ocorre a mesma exclusão; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando dano a terceiros, não se pode falar em força maior.” (2006, p. 625).

Portanto, pela separação da atividade humana do anseio do Poder Público é que este não deverá ser culpado pelos prejuízos daqueles resultantes. Então será separada a responsabilidade estatal pela falta do nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido pelo particular e o evento prejudicial, que não ocorreu por conduta do Estado.

Porém, por outro ponto, não basta a simples argumentação do Poder Público de acontecimento do caso fortuito para se isentar da responsabilidade civil, sendo indispensável que se responsabilize com o ônus de tal alegação e, se não provar, será responsabilizado nos termos da Constituição Federal. Podemos advertir que a força maior e o caso fortuito estão previstos juntos no artigo 393 do Código Civil: “O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado”.

E perante o equívoco do texto legal que não os distinguem, estas declarações são objetos de desacordos doutrinários quanto ao seu significado, existindo doutrinadores renomados que abrangem que a força maior incide em atos humanos e que o caso fortuito faz referência a eventos da natureza, precisamente o contrário do que entende a corrente predominante.

Segundo Maria Helena Diniz:

Na força maior conhece-se o motivo ou a causa que dá origem ao acontecimento, pois se trata de um fato da natureza, como, p.ex., um raio que prova um incêndio, inundação que danifica produtos ou intercepta as vias de comunicação, impedindo a entrega da mercadoria prometida, ou um terremoto que ocasiona grandes prejuízos etc. Já no caso fortuito o acidente que acarreta advém de causa desconhecida, como o cabo elétrico aéreo que se rompe e cai sobre fios telefônicos, causando incêndio, explosão de caldeira de usina, e provocando morte. (2002, p.346).

A autora busca um meio de distinção entre caso fortuito e força maior, não levando para a conceituação sinonímia que muitos sustentam, pois, segundo ela, a força maior é

previsível, pois se sabe o que ensejará o acontecimento, já no caso fortuito a causa é desconhecida, ou seja, é uma incógnita a sua ocorrência.

Já o estado de necessidade é uma causa que exclui a ilicitude, mas não o dever de indenizar, que se constata diante de circunstâncias de ameaça iminente, não atentado pelo agente. Quando alguém estraga ou devasta coisa alheia ou causa lesão em pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Nos termos do artigo 188 do Código Civil, quem pratica ato em estado de necessidade ou legítima defesa não pratica ato ilícito:

**Art. 188.** Não constituem atos ilícitos:

I - os praticados em legítima defesa ou no exercício regular de um direito reconhecido;

II - a deterioração ou destruição da coisa alheia, ou a lesão a pessoa, a fim de remover perigo iminente.

Parágrafo único. No caso do inciso II, o ato será legítimo somente quando as circunstâncias o tornarem absolutamente necessário, não excedendo os limites do indispensável para a remoção do perigo.

No caso de estado de necessidade, o causador do dano responde diante do lesado, se este não criou a situação de perigo. Contudo, caso a situação de perigo tenha sido criada por um terceiro, terá ação regressiva em face deste.

É o que se extrai da junção dos artigos 929 e 930 do Código Civil:

**Art. 929.** Se a pessoa lesada, ou o dono da coisa, no caso do inciso II do art. 188, não forem culpados do perigo, assistir-lhes-á direito à indenização do prejuízo que sofreram.

**Art. 930.** No caso do inciso II do art. 188, se o perigo ocorrer por culpa de terceiro, contra este terá o autor do dano ação regressiva para haver a importância que tiver ressarcido ao lesado.

Ambos os artigos referem-se ao direito de regresso que o causador do dano terá em face de terceiro que tenha criado a situação de perigo, e em decorrência desta, tenha nascido o dano.



Nessa hipótese a ação regressiva será o meio legal para que o autor do dano busque reaver os valores que tenha gasto para ressarcir ao lesado.

O entendimento do nosso Tribunal de Justiça em relação ao estado de necessidade é pacífico:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL E RECURSO ADESIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL EM ACIDENTE DE TRÂNSITO. CULPA. DANOS MATERIAIS. DENUNCIACÃO DA LIDE. Conjunto probatório contido nos autos que deixa claro que o responsável pelo evento foi o condutor réu, que, para evitar o atropelamento de ciclista, obstruiu a frente do condutor do veículo do autor, o qual rodopiou e colidiu em um poste, o que ocasionou avarias no veículo. Hipótese de estado de necessidade, em que o condutor adota conduta causadora de dano a outrem para resguardar a si ou terceiros de perigo iminente, e que, embora seja excludente de ilicitude, não afasta o dever de indenizar. Danos materiais causados ao veículo do autor comprovados mediante a apresentação de três orçamentos elaborados por empresas que se presumem idôneas. Reparação devida. Ação principal procedente. Procedência da denunciação da lide que decorre do julgamento de procedência da demanda principal, observados os limites da apólice. Valores contidos na apólice corrigidos desde a contratação, com base no IGP-M, sem incidência de juros moratórios, em razão da ausência de resistência da seguradora. Não tendo a denunciada ofertado qualquer espécie de resistência à denunciação da lide, descabe a sua condenação em honorários advocatícios em favor do patrono dos denunciantes. APELAÇÃO PROVIDA E RECURSO ADESIVO IMPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70051117067, Décima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Roberto Imperatore de Assis Brasil, Julgado em 20/02/2013).

A culpa exclusiva da vítima ou de terceiro também é ponderado motivo excludente da responsabilidade do Estado, pois existirá rompimento do nexo de causalidade, tendo em vista que o Poder Público não pode ser culpado por um acontecimento a que, de qualquer modo, não deu causa.

Já que é certo que só se responde perante o dano a que tenha dado causa, é de se afirmar, também, que ninguém pode ser obrigado a indenizar por um resultado a que não tenha ocasionado.

Segundo o autor Fábio Ulhoa Coelho:

Quando o dano decorre de culpa exclusiva da vítima, também não se estabelece a relação de causalidade entre ele e o ato ou atividade do demandado. Na verdade, neste caso, é a vítima que causou o dano e não há razões para imputar-se a quem quer que seja a responsabilidade pela indenização dos prejuízos. A vítima deve

suportá-los inteiramente porque foi apenas dela a culpa pelo evento danoso. Não basta que o demandado tenha-se envolvido direta ou indiretamente com o dano para que surja sua responsabilidade. É necessário que seus atos ou atividades tenham sido a *causa* do prejuízo. A culpa da vítima afasta esta possibilidade. (2010, p. 407).

Quando incidir fato exclusivo da vítima, portanto, fica abolida a responsabilidade do agente em razão da cessação do nexo de causalidade. Ou seja, nesse caso deixa de existir a relação de causa e efeito entre o ato do agente e o dano experimentado pela vítima.

Entretanto, o ato da vítima pode não ser satisfatório para a produção do dano, será tão somente quando incorporada ao comportamento do agente. Nesses casos, estaremos pensando acerca da chamada culpa concorrente. Nessa situação, a ação do agente e da vítima compete para o efeito em nível de importância e proporção de sorte que o agente não conseguiria o objetivo sozinho, contando, para tanto, com a essencial ajuda da vítima. Isto é, autor e vítima colaboram para a produção de um mesmo fato danoso. Nota-se que no dolo concorrente a implicação jurídica será distinta, pois não será eliminada a responsabilidade, mas apenas atenuada, nos termos do artigo 945 do Código Civil: “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”.

É certo que somente a culpa exclusiva da vítima inibe o dever de indenizar do Estado. Com relação à culpa concorrente Edimur Ferreira assim preceitua: “Quando há culpa concorrente da vítima e do agente causador do dano, a responsabilidade e, conseqüentemente, a indenização são repartidas, podendo as frações de responsabilidade ser desiguais, de acordo com a intensidade da culpa”. (2001, p. 529).

Elucidando todas as explanações acima, nosso Tribunal de Justiça Gaúcho assim entende:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ABORDAGEM POLICIAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. AUSÊNCIA DE EXCESSO. ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS. Trata-se de ação de indenização por danos morais, consubstanciado em excesso de poder em abordagem policial, julgada improcedente na origem. 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. Ademais, o texto constitucional consagrou a teoria do risco administrativo, condicionando a responsabilidade do ente estatal ao dano decorrente

da sua atividade, qual seja, a existência de causa e efeito entre a atividade do agente público e o dano. Inteligência do artigo 37, § 6º, da CF. O ente público se exonera do dever de indenizar caso comprove a ausência denexo causal, ou seja, provar a culpa exclusiva da vítima, fato exclusivo de terceiro, caso fortuito ou força maior. "In casu", não restou devidamente configurada a responsabilidade do ente público, uma vez que os depoimentos prestados em juízo são uniformes e demonstram que o Policial Militar agiu no estrito cumprimento do dever legal. Destarte, não há nenhum elemento de prova que demonstre que o Policial Militar tenha agido em excesso ou fora dos limites legais ou das balizas permitidas pelo direito e em desacordo com a melhor técnica indicada à espécie, estando devidamente comprovada a excludente da culpa exclusiva da vítima a afastar o dever de indenizar. Dessa feita, a parte autora não logrou comprovar os fatos articulados na exordial, ônus que lhe cabia e do qual não se desincumbiu, a teor do que estabelece o artigo 333, inciso I, do Código de Processo Civil. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70041294448, Sexta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em 04/04/2013).

Fica claro que se as pessoas jurídicas de direito público, representadas por seus agentes, causarem danos a terceiros, estas responderão pelos mesmos, porém a legislação pátria não chegou ao extremo de obrigar a Administração de indenizar sempre e por qualquer dano sofrido pelo administrado, a teoria não é do risco integral, admitindo questionamentos sobre as causas excludentes de responsabilidade, tais como os elencados nesse ponto.

Diante desse contexto, quando, no processo indenizatório, o arcabouço probatório por parte da vítima não demonstrar de forma incisiva o dever de indenizar do Estado, ou, de igual forma, os procuradores do Estado fizerem a demonstração de alguma das excludentes cabíveis, restará afastada a responsabilidade civil do Estado.

### **3.3 Roubo e Furto na via pública**

Nesse ponto em específico a questão nodal é a análise entre a obrigação de indenizar ou as excludentes da ilicitude, que isentam o Estado de tal dever. Onde os pontos de esclarecimento são se o agente público descumpriu ou não sua função jurídica de agir, tendo este deixado de exercer suas funções de guarda e vigilância, e, com isso, não obstante a prática do evento lesivo, ou, se não houve uma conduta dolosa ou culposa por parte do agente público, comprovação do dano sofrido pela vítima e também do nexo causal, daí, em decorrência disso, não haverá que se falar em responsabilidade indenizatória.

Como já visto no decorrer dos estudos, o Estado não é segurador universal, não tendo este que indenizar por todas as práticas ilícitas ocorridas no âmbito de sua circunscrição territorial, porém, em casos em que restarem comprovadas as situações elencadas acima, farão com que a reparação se torne legítima.

Então, a pergunta a ser implantada na situação de algum roubo ou furto nas vias públicas é a seguinte: estava o Estado obrigado a agir para coibir tal acontecimento? Devemos voltar à análise da teoria da omissão genérica e da omissão específica, pois esta será o divisor entre o dever de indenizar ou a excludente da responsabilização.

Na omissão genérica a Administração só viria a ser responsabilizada quando comprovado que por sua omissão ou desempenho deficiente, teve concorrência decisiva para a ocorrência do episódio danoso, ou seja, fundamental o elemento culpa.

Já na omissão específica a inércia da Administração Pública é causa direta e imediata do não impedimento do evento, onde há a configuração de um dever individualizado de agir, sendo forma de responsabilidade objetiva.

Observamos alguns julgados do Tribunal de Justiça Gaúcho:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. FURTO DE VEÍCULO EM VIA PÚBLICA. FATO DE TERCEIRO. NEXO DE CAUSALIDADE ROMPIDO. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. Em se tratando da conduta omissiva, a responsabilidade civil do Estado é subjetiva perante os danos causados ao particular e está subordinada à prova dos danos e do nexo de causalidade entre a ausência ou má prestação do serviço público e o evento danoso e a culpa. Muito embora o Estado tenha o dever de prestar segurança pública (art. 144, CF), o fato aqui debatido se insere na qualidade de ato de terceiro, o que afasta o dever de indenizar, pois rompido o nexo de causalidade entre os prejuízos e qualquer conduta (ainda que omissiva) da administração. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70037763794, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 02/03/2011).

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. FURTO DE VEÍCULO EM VIA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR. INOCORRÊNCIA. Em se tratando de ato imputado ao ente político por falha no serviço prestado por seus órgãos, a presença do dever de indenizar é de ser analisado sob o prisma da teoria subjetiva, sendo imprescindível a demonstração de uma conduta dolosa ou culposa por parte do agente público, do dano suportado pela vítima e do respectivo nexo de causalidade. Hipótese em que não restou comprovada nos autos a conduta dolosa ou culposa por parte de agente público a ensejar o furto do veículo do autor, o qual encontrava-se estacionado em via pública. Impossibilidade de se atribuir ao Estado o dever de segurador universal,

para coibir todas as práticas ilícitas ocorridas no âmbito de sua circunscrição territorial. Precedentes. Sentença de improcedência mantida. HIPÓTESE EM QUE SE NEGA SEGUIMENTO AO APELO. (Apelação Cível Nº 70037631439, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Julgado em 17/12/2010).

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. FURTO. VEÍCULO. VIA PÚBLICA. MUNICÍPIO. 1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos por danos causados aos administrados, via de regra, é objetiva, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal, assentada que está na teoria do risco administrativo. Assim, possível afirmar que o Poder Público, independentemente de prova de sua culpa, é responsável por atos comissivos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, ressalvado o direito de regresso contra esses. Contudo, doutrina e jurisprudência majoritária - e, nesse sentido, inclusive, o próprio STF - entendem que, quando o dano foi causado por uma omissão do Estado, a responsabilidade é subjetiva, devendo ser demonstrada a ocorrência de uma das modalidades da culpa: negligência, imperícia ou imprudência. Trata-se de doutrina baseada no que os franceses chamaram de *faute du service* (falta do serviço). 2. No caso concreto, os elementos disponíveis indicam que o veículo furtado (e posteriormente recuperado) não estava sob a guarda do município, mas em via pública sem controle ou cobrança pelo ente público, circunstância que afasta sua culpa específica necessária para a responsabilização civil. Precedentes jurisprudenciais. APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70046871356, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 28/03/2012).

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. FURTO DE VEÍCULO EM ESTACIONAMENTO DE SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. MUNICÍPIO DE MONTENEGRO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ENTE PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DO DEVER JURÍDICO DE GUARDA. DANOS MATERIAIS, MANUTENÇÃO DO VALOR DEFERIDO. - PRELIMINAR CONTRARRECURSAL DE NÃO-CONHECIMENTO - DESERÇÃO - INOCORRÊNCIA Carece de acolhida a preliminar de não-conhecimento suscitada, em razão da suposta deserção, pois a parte demandada trata-se de município, pessoa jurídica de direito público interno, sendo-lhe aplicável a regra inserta no art. 511, §1º, do CPC, pela qual está dispensado do preparo. - DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO - NATUREZA OBJETIVA - Tratando de responsabilidade civil do Estado por omissão, aplica-se a teoria da responsabilidade civil objetiva, segundo a qual deve o cidadão comprovar a omissão, o dano e o nexo causal. A omissão capaz de gerar o dever de indenizar está relacionada com o descumprimento de um dever jurídico de agir. Exigibilidade de conduta, examinada a partir do princípio da proporcionalidade e das situações do caso concreto. A responsabilidade pelo furto de veículos em estacionamentos do Poder Pública é também regulada pelo princípio da boa-fé objetiva, impondo o dever de guarda dos veículos estacionados. Relação de lealdade para com o cidadão que utilizou o espaço e, de forma objetiva, possui razões fáticas para acreditar que deixou o veículo em condições de segurança melhores do que na via pública. - DO CASO CONCRETO DOS AUTOS - Restou comprovado pela prova dos autos que o demandado violou o dever jurídico de guarda e vigilância dos veículos estacionados em órgão público municipal integrante da administração pública direta, descumprindo dever legal que lhe impunha de obstar a implementação do evento lesivo. O montante arbitrado na sentença refere-se ao valor nominal da avaliação realizada na época da propositura da ação, sendo inevitável que tenha sofrido

majoração, em razão da atualização monetária e da incidência dos juros de mora, a serem aplicáveis nos termos da Súmula 54 do STJ. Ademais, o quantum fixado pela sentença está consonância com os valores praticados no mercado de veículos usados. REJEITADA A PRELIMINAR CONTRARRERCURSAL. APELO IMPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70039330600, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 24/11/2010).

**Ementa:** RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. FURTO DE VEÍCULO ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. Não obstante o dever do Estado de zelar pela segurança pública, não lhe podem ser imputados os prejuízos experimentados pelo proprietário de veículo que se encontrava estacionado na via pública e foi furtado, porquanto inexistente nexos de causalidade entre o dano e o ato do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado que resta afastada por fato exclusivo de terceiro. Apelação desprovida. (Apelação Cível Nº 70029892254, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 12/08/2009).

Pela ótica da teoria da omissão genérica o Estado não estaria obrigado a indenizar, já pela ótica da teoria da omissão específica, haveria o dever de indenizar.

Colocando uma situação específica em análise, quando ocorrer um roubo ou um furto por fugitivo do presídio estadual a diferenciação se dará em decorrência de qual regime prisional o indivíduo se encontra, para que se possa então saber se o Estado, através dos seus agentes, estava ou não obrigado a reprimir o dano causado.

Segundo o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. FURTO PRATICADO POR DETENTO FORAGIDO DO REGIME ABERTO. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL. JUÍZO DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDO. Tratando-se de omissão ou falha na prestação de serviço pelo Poder Público, sua responsabilidade é pautada pela Teoria da Responsabilidade Subjetiva, exigindo conduta dolosa ou culposa, numa das três modalidades: negligência, imprudência ou imperícia. A fuga do detento, em regime aberto, não pode ser considerada como motivo direto do furto do veículo do autor, restando afastado o liame de causalidade a ação estatal e a ocorrência do evento danoso. Fato de terceiro a elidir o dever do réu de indenizar. Precedentes jurisprudenciais do STF, STJ e desta Corte. Sentença de improcedência confirmada. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70051085678, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Julgado em 25/10/2012).

No caso acima, o regime prisional do detento foragido era o aberto, o que configurou o afastamento da responsabilidade estatal em decorrência da inexistência do nexos causal, pois,

teoricamente, não estava o detento sob o crivo da guarda dos agentes penitenciários, ou seja, não houve uma falha direta na prestação do serviço de guarda e vigilância.

Ainda há que se analisar a peculiaridade do semi-aberto, que prevê a possibilidade de serviço externo ou outros benefícios que torna esse regime menos restritivo que o fechado, fazendo com que também possa haver a possibilidade de o fugitivo não estar sob os cuidados dos agentes penitenciários.

Já quando comprovado que o regime prisional era outro que não o aberto ou o semi-aberto (o fugitivo poderia estar fora do estabelecimento prisional), não terá o Estado como se eximir do dever indenizatório, pois ficará demonstrado a sua falta em relação a obrigação de guarda e vigilância, decorrendo o evento lesivo, configurado motivo direto do furto ou roubo que daí decorrer, pois transcorreu de uma das três modalidades de dolo ou culpa: negligência, imprudência ou imperícia. A teoria adequada para esse caso é a da omissão específica.

Pela pesquisa realizada, verificou-se o quão específico são os casos onde a Administração Pública responde por roubos e furtos na via pública, desfazendo a perspectiva inicial em que o Estado deveria sempre indenizar nesse tipo de situação.

Entende-se que somente quando a omissão for específica, ou seja, quando a inércia da Administração Pública é causa direta e imediata do não impedimento do evento, na qual há a configuração de um dever individualizado de agir, sendo forma de responsabilidade objetiva é que será gerado o dever de indenizar e a pretensão reparatória por parte do lesado irá obter maior possibilidade de êxito perante as vias judiciais.

## CONCLUSÃO

O convívio social, as relações interpessoais e também com o Estado, incluindo os atos ou omissões destas farão com que situações sejam criadas, e decorrentes de culpa ou dolo, podem vir a causar prejuízos a outras. Desses acontecimentos lesivos decorrerão naturalmente a obrigação de se responsabilizar o causador do dano.

Nesse sentido, o presente trabalho objetivou demonstrar em que situações a Administração Pública deverá responder pelos roubos e furtos cometidos na via pública.

Através do estudo pôde-se analisar que diversas transformações aconteceram ao longo do tempo, fazendo com que a responsabilidade civil evoluísse de acordo com as teorias criadas, sempre buscando analisar cada caso concreto e aplicando o direito da forma mais equânime possível.

Dessa forma, voltada à atribuição de justiça, a responsabilidade civil tem como principal escopo impor medidas que reparem os danos causados a terceiros, visando, na medida do possível, restabelecer o estado em que a vítima se encontrava anteriormente, desde que feita uma análise em torno da real obrigação de reparação, para que com isso, ninguém seja condenado indevidamente.

Trata-se de fenômeno jurídico de grande proeminência, servindo para mediar situações da sociedade, protegendo ou reprovando-as. Por isso, encontra-se constantemente no centro de aguerridas discussões.

A pesquisa voltou-se a averiguar o delineamento do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, tendo suporte legal na Constituição Federal da República de 1988, em leis complementares tais como a nº 8.935/1994 e a nº 6.938/1981 e também no Código Civil de 2002. Também apurou os pressupostos necessários para a configuração da responsabilidade civil.

Voltando-se para o foco principal do trabalho, iniciou-se uma exposição sobre a evolução da responsabilidade estatal, demonstrando desde os meios primitivos onde o princípio vigente era o da irresponsabilidade do Estado até as formas atuais de análise do tema, através da responsabilidade subjetiva, vinculada a culpa, e posteriormente, à responsabilidade objetiva, mais adaptável às normas atuais positivadas.



A responsabilidade objetiva se fundamenta nas teorias do risco administrativo, que é baseada no risco criado pelo Estado em sua atividade administrativa e à do risco integral, que atribui a Administração Pública assumir uma obrigação de indenizar todo e qualquer dano sofrido por terceiro. No Brasil, adotamos a teoria do risco administrativo.

Pertinente à omissão do Estado outras duas teorias adentraram no estudo para análise, quais sejam, da omissão genérica, na qual a Administração Pública responde subjetivamente por ter um dever genérico de agir e da omissão específica, tratada pelo ângulo objetivo, onde há o dever individualizado de agir.

A omissão genérica se dá quando não se pode cobrar do Estado uma atuação específica. A Administração caso ocorra a omissão genérica ou desempenho deficiente, será responsabilizada, se comprovada a concorrência decisiva para a ocorrência danosa. Já na omissão específica a Administração Pública está obrigada a agir, a responsabilidade é objetiva, sendo suficiente para a responsabilização do Estado a comprovação de que o dano emanou da sua omissão.

Portanto, tratando-se de roubos e furtos cometidos na via pública, serão analisadas as teorias da omissão genérica e específica para que com isso possamos ter uma melhor percepção em relação a cada caso concreto. Concluindo-se por fim que a Administração Pública deverá responder somente quando a sua omissão tiver sido específica, pois sua inércia nesse caso terá sido causa direta e imediata do não impedimento do evento, será configurado um dever individualizado de agir, atribuindo-se responsabilidade no modo objetivo.

Deverá então, para que reste configurada a responsabilidade civil do Estado em roubos e furtos na via pública, ser comprovado que a Administração Pública descumpriu um dever específico. Portanto, análise fundamental nos casos concretos é de verificar se o dano ocorrido atribuiu ao Poder Público um dever genérico ou específico de agir.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Civil.** Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm) > Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) > Acesso em:  
 13 mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. AI 856249-MG.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Minas Gerais, MG, 16 de out. de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 179147- SP.** Relator: Ministro Carlos Velloso. São Paulo, SP, 12 de dez. de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>> Acesso em: 05 mar. 2013.

BORGHI, Hélio. **Responsabilidade civil: breves reflexões doutrinárias sobre o Estado no direito brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2009.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Curso de Direito Civil.** Volume 2: obrigações: responsabilidade civil. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro.** Volume 7: Responsabilidade Civil. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo.** 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FALAVIGNA, Maria Clara Osuna Diaz; KELCH, Rita. **Teoria e Prática da Responsabilidade Civil.** 3. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2005.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo.** 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil.** Volume 3: Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro.** Volume 4: Responsabilidade Civil. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LIMA, Alvino. **Culpa e Risco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes et. al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

OLIVAES, Augusto Fragomeni et. al. **Estudos de Direito Administrativo**. Passo Fundo: UPF, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Embargos Infringentes n. 70053576534** Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto. Santa Maria, 05 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 13 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051834141** Nona Câmara Cível, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. Uruguaiana, 30 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 14 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70053508685**, Décima Segunda Câmara Cível, Relator: Mário Crespo Brum. Marau, 25 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 30 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051142768**, Décima Primeira Câmara Cível, Relator: Katia Elenise Oliveira da Silva. Caxias do Sul, 31 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 18 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70045627817**, Quinta Câmara Cível, Relator: Jorge Luiz Lopes do Canto. São Leopoldo, 30 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 02 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70050665819**, Nona Câmara Cível, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. Santa Rosa, 14 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 22 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051254423**, Nona Câmara Cível, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. Bagé, 12 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 24 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo n. 70042481515**, Décima Câmara Cível, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz. Porto Alegre, 30 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 18 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70037763794**, Nona Câmara Cível, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary. Porto Alegre, 02 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 14 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70040930190**, Nona Câmara Cível, Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Pelotas, 14 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 03 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051422749**, Nona Câmara Cível, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary. Caxias do Sul, 28 de novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 07 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051405256**, Décima Segunda Câmara Cível, Relator: Umberto Guaspari Sudbrack. São Leopoldo, 11 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 20 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70053201422**, Nona Câmara Cível, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira. Tenente Portela, 10 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 24 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051117067**, Décima Primeira Câmara Cível, Relator: Luiz Roberto Imperatore de Assis Brasil. Soledade, 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 09 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70041294448**, Sexta Câmara Cível, Relator: Niwton Carpes da Silva. Sapiranga, 04 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 29 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70051085678**, Décima Câmara Cível, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz. Novo Hamburgo, 25 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 15 mar. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70037763794**, Nona Câmara Cível, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary. Porto Alegre, 02 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 05 mai. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70037631439**, Décima Câmara Cível, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz. Porto Alegre, 17 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 02 mai. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70046871356**, Nona Câmara Cível, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. Canoas, 28 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 29 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70039330600**, Nona Câmara Cível, Relator: Leonel Pires Ohlweiler. Montenegro, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 05 mai. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Civil n. 70029892254**, Quinta Câmara Cível, Relator: Leo Lima. Pelotas, 12 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.tj.rs.gov.br>> Acesso em: 05 mai. 2013.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil: Lei n° 10.406, de 10.01.2012**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil: doutrina e jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

WALD, Arnaldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Introdução e Parte Geral**. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.