

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NOS CASOS DE
DANOS DECORRENTES DE “BALA PERDIDA”**

**UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO**

VICTOR IANNARELLI DUBOURCQ GARCIA BARROSO

**RIO DE JANEIRO
2021**

VICTOR IANNARELLI DUBOURCQ GARCIA BARROSO

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NOS CASOS DE
DANOS DECORRENTES DE “BALA PERDIDA”**

**UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira, Mestre em Direito e Doutor em Direito Público.**

RIO DE JANEIRO

2021

CIP - Catalogação na Publicação

B277r Barroso, Victor Iannarelli Dubourcq Garcia
Responsabilidade civil do Estado por omissão nos
casos de danos decorrentes de "bala perdida" /
Victor Iannarelli Dubourcq Garcia Barroso. -- Rio
de Janeiro, 2021.
74 f.

Orientador: Fábio Corrêa Souza de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Direito Administrativo. 2. Responsabilidade
civil do Estado. 3. Omissão estatal. 4. Bala
perdida. I. Oliveira, Fábio Corrêa Souza de,
orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

VICTOR IANNARELLI DUBOURCQ GARCIA BARROSO

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NOS CASOS DE
DANOS DECORRENTES DE “BALA PERDIDA”**

**UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO
DE JANEIRO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Fábio Corrêa Souza de Oliveira, Mestre em Direito e Doutor em Direito Público.**

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

_____ Orientador

_____ Membro da Banca

_____ Membro da Banca

Data de aprovação: ____ / ____ / 2021

RIO DE JANEIRO

2021

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos meus pais, Renata e Mauricio, pelo total suporte e dedicação a minha formação, não apenas profissional, mas também humana. Vocês são meus exemplos, sempre serão o alicerce da minha existência e o motivo de todas as minhas conquistas. Espero um dia retribuí-los por tanto. Amo vocês.

À Julia, minha namorada, pelo companheirismo e carinho durante essa jornada.

Aos meus amigos Matheus, Natália, Paula, Caio, Fernando, Pedro Lucas, Accioly, Alves e Ricardi, por terem tornado esse período muito mais fácil e divertido. Torço muito pela felicidade e sucesso de todos vocês. É sempre uma honra inenarrável compartilhar com vocês tantos momentos e histórias.

Faço menção especial ao Ração, grande amigo de faculdade, estágio e da vida, pela companhia e resenha nessa árdua jornada. A gente demorou mas conseguiu, meu irmão.

Por último, mas não menos importante, agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro, por ter me apresentado, desde 2015, com experiências sociais e ensinamentos que certamente me transformaram muito além do profissional e acadêmico. Meu mais sincero obrigado. Até breve.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da responsabilidade civil do Estado em razão de condutas omissivas, especificamente no que se refere à obrigação de indenizar as vítimas de bala perdida, em situações nas quais ausente o aparato policial. Para a compreensão da matéria, serão abordados o conceito de responsabilidade civil, sua evolução histórica, o tratamento dado pelo ordenamento jurídico brasileiro, os fundamentos das responsabilidades objetiva e subjetiva do Estado, bem como as hipóteses de exclusão ou atenuação destas. Em seguida, será abordada a questão da responsabilidade civil estatal em virtude de condutas omissivas, com a posterior delimitação do conceito de omissão juridicamente relevante, a análise dos posicionamentos doutrinários da atualidade e as divergências entre estes, bem como o rechaço à admissibilidade da responsabilidade objetiva em tais casos. Pretende-se, assim, a fim de delimitar o objeto de estudo, realizar uma pesquisa jurisprudencial, a partir da coleta de dados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Para fins didáticos, as decisões foram agrupadas em 2 (duas) grandes hipóteses principais: (1) bala perdida proveniente de confronto entre marginais¹, ou de ação por estes realizada, sem a presença da polícia; e (2) bala perdida de origem incerta, sem comprovação confronto entre policiais e marginais.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado; Omissão estatal; Bala perdida; Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

¹ Necessário ressaltar que os termos “marginal”, “meliante” ou “bandido” utilizados neste trabalho não têm conotação pejorativa. Trata-se da nomenclatura utilizada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e pela doutrina que cuida da responsabilidade civil do Estado por danos produzidos por bala perdida.

ABSTRACT

The objective of this monographic work is to deal with the civil responsibility of the State for omissive behaviors in the Public Administration, with special focus on its responsibility to provide indemnity to the victims of stray bullets. In order to do so, will be analyzed relevant points to understand the theme, such as the concept of civil responsibility, its historical evolution, the treatment conferred by the Brazilian legal system, the basis of the subjective and objective responsibilities of the State, as well as hypotheses of exclusion or mitigation of these. Then, the issue of state civil liability due to omissive conduct will be addressed, with the subsequent delimitation of the concept of legally relevant omission, the analysis of current doctrinal positions and the divergences between them, as well as the rejection of the admissibility of objective responsibility of the public entity in such cases. This research is mainly jurisprudential in order to delimit the object of study. Most of the data were collected from the Appellate Court of the State of Rio de Janeiro documents and this work considers cases that were tried by the State's Court of Justice between 2011 and 2021. The decisions were arranged in 2 (two) mainly groups for didactic purposes: (1) confrontation between outlaws² or outlaws' action without the presence of the police; and (2) stray bullet with unknown origin of the shot fired, without proof of confrontation between the police and the outlaws.

Keywords: Civil liability of the State; Administrative omission; Stray bullets; Appellate Court of the State of Rio de Janeiro

² It must be clarified that the expressions "outlaw", "delinquent" or "bandit" used on this work do not have a pejorative connotation. The Appellate Court of the State of Rio de Janeiro and the sector that analyses the State's responsibility for damage caused by stray bullets widely used those expressions in tried cases.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA	13
1.1 Conceito	13
1.2 Responsabilidade civil do Estado e sua trajetória histórico-evolutiva: uma busca pela proteção do indivíduo	15
1.3 Responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro	19
1.4 Fundamentos da responsabilidade objetiva: a teoria do risco administrativo e o princípio da igualdade de todos perante à repartição dos encargos sociais	22
1.5 Responsabilidade subjetiva	29
1.6 Excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado	31
1.6.1 Força maior e caso fortuito	33
1.6.2 Culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro	35
1.6.3 Culpa concorrente da vítima ou de terceiro	35
2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO ADMINISTRATIVA 37	
2.1 O Estado responde por omissão	37
2.2 Omissão juridicamente relevante	39
2.3 Entendimento doutrinário	41
2.3.1 Corrente objetiva	42
2.3.2 Corrente subjetiva	46
2.4 Breve análise crítica à adoção da responsabilidade objetiva nos atos omissivos do Estado	50
3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO NOS CASOS DE DANOS DECORRENTES DE BALA PERDIDA	54
3.1 Bala perdida oriunda de confronto entre marginais, ou ação por estes realizada, sem a presença da polícia	54
3.2 Bala perdida de origem não identificada, sem confronto entre policiais e marginais	61
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
ANEXOS	72

INTRODUÇÃO

A temática da segurança pública no mundo contemporâneo mostra-se central sob os mais variados aspectos. Especialistas de diversas áreas se debruçam sobre a matéria, a qual se torna relevante tendo em vista o cenário brasileiro do século XXI, caracterizado pela crescente violência, em especial nos grandes centros urbanos, de modo a causar na população um sentimento constante de insegurança e medo.

De fato, o tema ganha contornos particulares no país diante de uma conjuntura caracterizada pela expansão desenfreada de territórios informais localizados nas grandes cidades. Esse processo foi, sobretudo, resultado de um acentuado processo de urbanização ocorrido durante o século passado, responsável por gerar um intenso aumento populacional.

Além disso, a ausência de amparo estatal, atrelada a uma situação de desigualdade socioeconômica estrutural do país entre as diversas classes sociais, intensificou o processo de recrudescimento da violência urbana nas grandes cidades do Brasil.

Assim, pode-se afirmar que o crescimento desenfreado da população não foi acompanhado de serviços prestacionais ou de políticas públicas do Estado capazes de suprir as demandas das diferentes classes socioeconômicas, em virtude do que muitos territórios passaram a ser geridos por autoridades informais, as quais determinam suas regras políticas, econômicas e jurídicas. É nesse sentido que leciona Maurício Jorge Pereira da Mota, em seu importante artigo sobre a responsabilidade civil do Estado por danos oriundos de balas perdidas:

Esse recrudescimento da violência urbana no país não é somente uma expressão imediata do crescimento do desemprego e dos trabalhos precários, mas também uma consequência do fato de que grandes aglomerados habitacionais vêm se convertendo em territórios regulados por autoridades informais, nos quais não faltam uma ordem jurídica e uma moralidade mais ou menos autônomas. Não por acaso, nesse ambiente, vicejam, de modo crescente, os negócios clandestinos, envolvendo tráfico de drogas e de armas, que importam para esses territórios mecanismos autoritários de controle social, que, em muitos casos, chegam a cancelar os direitos civis mais básicos das populações que ali vivem.³

Em relação a esse ponto, necessário atentar para o relatório mais atualizado do qual se sabe relacionado aos casos registrados de “bala perdida”, publicado no ano de 2012, feito pelo

³ MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Responsabilidade Civil do Estado por balas perdidas**. Revista de Direito da Cidade, vol.03, nº 02, p. 330.

Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Foi demonstrado que houve 59 (cinquenta e nove) vítimas não fatais, sendo que 33 (trinta e três), ou seja, mais da metade, na capital, bem como a existência de 2 (duas) vítimas fatais, que também se encontravam na capital. A segunda região com maior número de vítimas foi a Baixada Fluminense, com 19 (dezenove), seguida pela Grande Niterói e, por último, o interior do Estado⁴.

Nas últimas décadas, a temática, além de se tornar objeto central de pesquisas e estudos de diferentes áreas, passou a ser abordada pelo Direito. Nesse sentido, o Estado Brasileiro passou a tomar diversas medidas no campo da segurança pública, fundamentalmente com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988. Assim dispõe a Carta Magna, em seu art. 144, capítulo III (“Da Segurança Pública”), Título V (“Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”): “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos(...)”⁵.

Importante destacar também que a segurança foi incluída pelo legislador no rol de direitos e garantias individuais disposto no caput do art. 5º da Constituição da República. Dessa forma, notável sua importância no ordenamento jurídico pátrio, na medida em que os direitos que constam no artigo supracitado são considerados como pertencentes ao rol das chamadas cláusulas pétreas, em virtude do que não são suscetíveis de alterações por meio de emendas constitucionais.

Tal o contexto, passa-se a notar que a forma como é realizada a prestação das políticas de segurança pública, sobretudo por meio das forças policiais, aparelho do Estado, denota a possibilidade da ocorrência de lesões à esfera jurídica de terceiros, danos estes refletidos no âmbito jurídico sob a ótica de responsabilidade civil do Poder Público.

Cumprido destacar que este trabalho se limitará a abordar a responsabilidade civil na seara administrativa, nas hipóteses em que o dever de reparação advém da própria atividade do Poder Público, sobretudo nos casos de ações ou omissões estatais ensejadoras de danos a terceiros, ou seja, será tratada a responsabilidade extracontratual do Estado.

⁴ TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza, OLIVEIRA, João Batista Porto de, PROVENZA, Marcello Montillo. **Relatório Temático Bala Perdida**. Rio de Janeiro: ISP, 2012. Arquivo disponível em www.isp.rj.gov.br.

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

É notório que toda ação ou omissão do Poder Público que vier a causar prejuízos a particulares deve estar sujeita à responsabilização civil. Nesse sentido, para efeitos desta obra, o foco do estudo será as condutas omissivas do Estado. Assim, como será exposto, enquanto nas hipóteses de condutas comissivas o ente público responderá mesmo por ações lícitas que resultem em danos a terceiros, de modo a ser desnecessária a existência ou não de culpa, nos casos relativos às omissões estatais, a responsabilidade restará configurada apenas quando se aferir a contrariedade à ordem jurídica, ou seja, a ilicitude da conduta.

Portanto, ao se levar em conta a relevância da matéria para o Direito, o objetivo geral a ser alcançado na presente monografia é analisar de que modo a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas relativas a danos decorrentes de bala perdida vem sendo enfrentada pela jurisprudência, especialmente a partir das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Diante de todo o exposto e com a finalidade de se realizar a consecução da presente pesquisa, a monografia foi dividida em três capítulos. O primeiro capítulo abordará o conceito de responsabilidade civil do Estado, sua evolução histórica, como se trata do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, os fundamentos da responsabilidade estatal, bem como suas respectivas hipóteses de excludentes e atenuação.

Já o segundo capítulo terá foco na responsabilidade civil do Poder Público em virtude de condutas omissivas. Nesse diapasão, será abordada a discussão no âmbito doutrinário e analisados os argumentos apresentados pela corrente que sustenta a adoção da responsabilidade subjetiva do Estado por omissão e pelos que defendem que a responsabilidade deve ser objetiva nos casos em questão. Em seguida, será realizada uma breve análise crítica da controvérsia teórica, de modo a sustentar a admissibilidade da responsabilidade subjetiva em tais casos, expondo, para isso, fundamentos para afastar a responsabilidade objetiva do ente público nos casos de condutas omissivas.

Por fim, o terceiro capítulo analisará o objeto deste trabalho, que consiste no modo pelo qual a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas relativas a danos decorrentes de bala perdida vem sendo enfrentada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos últimos 10 (dez) anos, ou seja, entre os anos de 2011 e 2021. Nesse prisma, a análise será realizada a partir de duas hipóteses centrais: (1) bala perdida oriunda de confronto entre

marginais, ou de ação por estes realizada, sem a presença do aparato policial; e (2) bala perdida de origem incerta, sem confronto entre policiais e marginais.

Para tanto, a técnica de pesquisa a ser utilizada é a análise da doutrina, legislação e, sobretudo, da jurisprudência. Assim, o estudo foi pautado na coleta de julgados emanados do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro⁶, no período compreendido entre 2011 e 2021, bem como nas obras dos juristas José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Diógenes Gasparini, Maria Sylvia Di Pietro, Rafael Carvalho Rezende Oliveira, Hely Lopes Meirelles, Sérgio Cavalieri Filho, dentre outros.

⁶ Registre-se que a pesquisa foi filtrada pelo termo “bala perdida”, no período compreendido entre os anos de 2011 e 2021. Nesse sentido, há inúmeros acórdãos que, sem fazer uso da expressão “bala perdida”, tratam de alguma das hipóteses, posteriormente tratadas, em que terceiro é atingido por projétil de arma de fogo e que, conseqüentemente, não serão abarcadas pela pesquisa. Assim, a delimitação do objeto do estudo se faz importante para a reprodução mais fiel do entendimento da Corte de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

1. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA

1.1 Conceito

O instituto da responsabilidade civil extracontratual do Estado refere-se, em linhas gerais, à noção de obrigação de reparar danos causados aos indivíduos em função de uma conduta imputável ao Poder Público⁷ comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita.

Nesse prisma, como leciona Diógenes Gasparini, a responsabilidade extracontratual do Estado se distingue da responsabilidade estatal proveniente de contratos administrativos⁸. De acordo com o autor, a diferença reside no fato de que, enquanto as consequências do descumprimento de cláusulas contratuais estão previstas no próprio contrato do qual a Administração Pública é parte, os danos oriundos da atividade estatal são reparados mediante indenização, o que traduz-se na responsabilidade extracontratual do Estado ou responsabilidade civil do Estado.

O princípio *neminem laedere*, que significa “não causar dano a outrem”, fundamenta a responsabilidade civil, cuja natureza jurídica tem caráter sancionador. Nesse sentido leciona Sergio Cavalieri Filho:

“O anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça. O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. Há uma necessidade fundamental de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no status quo ante. Impera neste campo o princípio da restitutio in integrum, isto é, tanto quanto possível, repõe-se a vítima à situação anterior à lesão”.⁹

Resta salientar a impossibilidade de o Estado, por si só, causar danos a alguém. Assim, segundo o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, o Estado apenas “se faz presente no mundo jurídico através de seus agentes, pessoas físicas cuja conduta é a ele imputada”¹⁰.

⁷ Neste trabalho, não se adota distinção entre as expressões Estado, Poder Público e Administração Pública, de sorte que concebida, esta última, em seu sentido amplo.

⁸ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 1.025.

⁹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 26.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 667.

Agentes, portanto, são todos aqueles que, de alguma forma, estejam juridicamente vinculados ao Estado. Caso, em sua atuação, gerem danos a terceiros, acarretam a responsabilidade civil estatal.

Em outras palavras, o Estado é civilmente responsável pelos danos que seus agentes causarem a terceiros. Logo, configurada a responsabilidade, fica obrigado a reparar os prejuízos causados, de sorte que deverá pagar ao indivíduo lesado a respectiva indenização.

É necessário destacar que a responsabilidade civil do Estado corresponde a uma responsabilização patrimonial, de ordem pecuniária, ou seja, refere-se a uma reparação civil por meio de indenização; ademais, trata-se de uma responsabilidade estatal ampla, na medida em que abarca as funções administrativa, a jurisdicional e a legislativa. Sendo assim, em que pese ser o foco deste trabalho, a obrigação de reparação não diz respeito apenas aos atos administrativos.

A responsabilidade civil estatal, registre-se, ao contrário do preconizado no direito privado, pode decorrer não apenas dos atos ilícitos¹¹, ou seja, contrários à lei, mas também de condutas que, embora lícitas, resultem em maior ônus aos indivíduos lesados do que em relação ao restante da coletividade.

Em contrapartida, ao atuar de forma a descumprir o ordenamento jurídico, o Estado o prejuízo causado pelo Estado será proveniente de uma conduta ilícita, em virtude do que a responsabilidade estatal terá como fundamento a própria violação da legalidade.

Nesse sentido, conforme leciona a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, consiste a responsabilidade extracontratual do Estado na “obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”¹².

Ao longo deste obra, será dado foco aos danos gerados no âmbito do Poder Executivo resultantes de uma omissão estatal, especificamente aos casos de danos decorrentes de “bala perdida” no Estado do Rio de Janeiro.

¹¹ Prescreve o art. 186 do Código Civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. pp. 887-888.

1.2 Responsabilidade civil do Estado e sua trajetória histórico-evolutiva: uma busca pela proteção do indivíduo

A Constituição da República de 1988 estabelece em seu art. 37, §6º, que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

Pela leitura do dispositivo, observa-se que a responsabilidade por danos causados aos indivíduos em decorrência da conduta estatal tem contornos específicos e diversos da regra geral do Código Civil. Isso se explica, sobretudo, pela evolução histórica do Estado, a qual resultou na exigência de que este atue exclusivamente dentro dos limites impostos pela lei.

Por outro lado, tendo em vista o fato de se situar em posição diferenciada em relação a dos particulares, torna-se indispensável a outorga de poderes, privilégios e prerrogativas ao Estado, a fim de atingir seus fins primordiais, razão de sua existência, o qual seria a conquista do bem comum.

Assim, se por um lado há restrições de atuação estatal ante os limites legais, há também, por outro, a outorga de privilégios e prerrogativas necessárias para atingir o bem da coletividade. Esse é o atributo primordial do regime jurídico ao qual se submete o Estado, denominado regime jurídico administrativo, definido de forma certa por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como “o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares(...)”¹³.

Pois bem. Embora o tema esteja inserido no regime jurídico administrativo, não há como deixar de destacar suas origens, as quais perpassam intensamente pelo direito civil, na medida em que o instituto da responsabilidade civil do Estado, historicamente, retirou regras e conceitos privatísticos.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 131.

Desde o período do Estado Absolutista até meados do século XIX, prevalecia, no mundo ocidental, a teoria da irresponsabilidade estatal, baseada, sobretudo, na ideia de que o Estado não tinha responsabilidade pelos danos praticados a particular por seus agentes.

Essa teoria tinha como fundamento a noção de soberania, ou seja, na autoridade incontestável estatal em relação ao indivíduo, considerado, no contexto dos estados absolutistas, como súdito do monarca, figura a qual se confundia com a do Estado. Foi um período marcado pelas conhecidas expressões: “O rei não pode fazer mal” (*le roi ne peut mal faire*), “o Rei não erra” (*The king can do no wrong*)” e o “Estado sou eu” (*L'État c'est moi*)¹⁴.

Essa teoria perdurou no período do Estado Liberal, caracterizado por sua atuação limitada e pouco intervencionista na esfera particular, segundo José dos Santos Carvalho Filho, “de modo que a doutrina de sua irresponsabilidade constituía mero corolário da figuração política de afastamento e da equivocada isenção que o Poder Público assumia àquela época”¹⁵.

Com o advento das revoluções liberais – em especial a Revolução Francesa de 1789 – e do surgimento do Estado de Direito, marcado, sobretudo, pela limitação da atuação do governante ante a ordem jurídica, iniciou-se a deterioração da teoria da irresponsabilidade estatal, posteriormente superada pela legislação e jurisprudência¹⁶. Assim, com o passar do tempo a noção do Estado como insuscetível de causar danos foi substituída pela ideia de Estado de Direito, baseado nos princípios da legalidade e da separação dos poderes, bem como no dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais da coletividade.

A erosão da teoria da irresponsabilidade do Estado marcou o surgimento da doutrina da responsabilidade estatal no caso de ação culposa de seu agente. Desse modo, passou a adotar-se a doutrina civilista da culpa, calcada em princípios do Direito Civil.

Tal teoria fundamenta-se na ideia de que o Estado é o defensor do interesse público, e, por consequência, atuaria sempre dentro da legalidade, enquanto o agente é quem pode agir de forma ilícita, motivo pelo qual deve haver aferição de sua culpa. Assim, conforme essa doutrina, o Estado seria responsabilizado sempre que os seus agentes incorrerem em culpa.

¹⁴ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed, São Paulo: Atlas, 2014, p. 283.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 668.

¹⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 808.

Em um primeiro momento, para fins de responsabilidade, diferenciava-se os atos de império dos atos de gestão. Enquanto estes referiam-se a atos de direito privado, às condutas nas quais o Estado atua em igualdade aos particulares, aqueles consistiam em atos de soberania, de imposição por parte do Estado, de modo que não eram passíveis de resistência do indivíduo.

Logo, para aferir a responsabilidade do Estado, devia-se indicar a natureza do ato praticado: caso se tratasse de um ato de império, não se configurava a responsabilização estatal; fosse um ato de gestão, o Estado devia ressarcir o indivíduo pelos danos causados.

Emergiu, portanto, a denominada a teoria da culpa do agente, segundo a qual apenas o agente que praticou a conduta era passível de responsabilização. Assim, a obrigação de indenizar do Estado só restaria configurada desde que demonstrada a culpa do preposto. Trata-se, portanto, de uma teoria da responsabilidade subjetiva.

Cumprir destacar o apuro das vítimas para a obtenção do respectivo ressarcimento, uma vez que, na prática, havia muita dificuldade, e até mesmo impossibilidade, em distinguir os atos de império dos atos de gestão.

No que tange à teoria da culpa do agente, notou Rafael Rezende Carvalho Oliveira que “a responsabilidade dependeria da identificação do agente público e da demonstração da sua culpa, o que dificultava, na prática, a reparação dos danos suportados pelas vítimas, especialmente em virtude da complexidade da organização administrativa”¹⁷. Além disso, registre-se a limitação patrimonial do agente público como outro empecilho para o indivíduo lesado obter sua devida indenização, na medida em que o patrimônio deste é, normalmente, menor do que a capacidade financeira estatal.

Desse modo, evidente que tal doutrina representa apenas um abrandamento da antiga tese da irresponsabilidade estatal, porquanto protege o Estado no concernente à prática dos atos de império, bem como resulta em nítido desamparo dos indivíduos lesados.

A partir da consagração da teoria da culpa administrativa ou da *faute du service* (falta ou ausência do serviço), pela clássica doutrina de Paul Duez, a responsabilidade civil do Estado passou a depender apenas da comprovação, por parte da vítima, do elemento culpa no funcionamento estatal. Logo, incumbia ao indivíduo tão somente o ônus de demonstrar o mau

¹⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. pp. 808-809.

funcionamento do serviço público, ainda que não fosse possível apontar o agente causador do dano.

Nesse sentido é o magistério de Ricardo Alexandre e João de Deus:

“De acordo com essa teoria, para que o Estado possa ser responsabilizado não é mais necessário identificar a culpa do agente público causador do dano, sendo suficiente demonstrar que o dano foi consequência do não funcionamento ou do inadequado funcionamento do serviço público”.¹⁸

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, configurava-se a falta do serviço em três situações: nos casos de inexistência do serviço, de mau funcionamento ou o se este fosse prestado com atraso¹⁹. Nesse sentido, para que a vítima pudesse exercer seu direito à reparação, necessitava comprovar que o referido fato danoso decorria da falta do serviço.

Logo, cuidava-se também de uma teoria da responsabilidade subjetiva; entretanto, diferentemente da teoria da culpa do agente, segundo a qual o indivíduo necessitava de demonstrar a culpa do preposto para restar configurada a responsabilidade estatal, de acordo com a teoria da culpa administrativa, o administrado arcava com o ônus de comprovar a existência do elemento subjetivo na conduta praticada pelo ente público.

Entendimento semelhante é o de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Em face dos princípios publicísticos não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar-se a responsabilidade do Estado. Esta noção civilista é ultrapassada pela ideia denominada de *faute du service* entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou “falta do serviço”, quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva”.²⁰

Destarte, em que pese a teoria da culpa administrativa ter representado um avanço no tocante à proteção dos indivíduos lesados, porquanto menos onerosa, incumbia-lhes comprovar a existência de culpa a fim de obter a reparação pelos danos sofridos.

Nesse cenário, ao partir de doutrinas civilistas para uma concepção publicista da responsabilidade civil extracontratual do Estado, conforme o entendimento de Yussef Said

¹⁸ ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Método, 2018. p. 1076.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 669.

²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 1.064.

Cahali²¹, o direito moderno passou a consagrar a responsabilidade objetiva estatal, baseada na desnecessidade de verificação do elemento culpa em relação ao fato que produziu o dano.

Destaca-se que a teoria da responsabilidade objetiva surge a partir das decisões do Conselho de Estado francês e representa uma evolução ainda maior no que é relativo à matéria, em virtude da ampliação da tutela em face dos jurisdicionados.

A fim de comprovar a responsabilidade, com o superveniente dever de reparação, basta a identificação da relação causal entre o comportamento de um agente público e o dano. Observa-se, assim, a irrelevância do elemento subjetivo baseado na vontade do agente no âmbito da responsabilidade objetiva, de modo que suficiente a comprovação de que ocorreu lesão à esfera jurídica de terceiros, bem como o que deu causa ao dano ter sido um comportamento, comissivo ou omissivo, lícito ou ilícito do Poder Público.

Desse modo, evidente que a adoção da teoria da responsabilidade objetiva é resultado de um intenso processo evolutivo, na medida em que tem como finalidade conferir maior proteção ao indivíduo lesado ante ao Estado. Isso pois a vítima, a fim obter sua reparação pelos danos sofridos, fica dispensada da comprovação de elementos como a identificação do agente público responsável, a existência de culpa deste na conduta administrativa, bem como a falta do serviço.

1.3 Responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro

Em primeiro lugar, registre-se que jamais a teoria da irresponsabilidade foi acatada no ordenamento jurídico pátrio. Conquanto não houvesse normas expressas nesse sentido, a doutrina, bem como os tribunais, sempre negaram tal orientação.

De acordo com as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as Constituições de 1824 e 1891 não continham normas referentes a responsabilidade civil estatal, de modo que havia

²¹ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 33.

apenas previsão relativa à responsabilidade do funcionário decorrente de abuso ou omissão praticados no exercício da função pública²².

No entanto, havia, nesse período, leis ordinárias que estabeleciam a responsabilidade estatal, a exemplo dos danos provenientes de estrada de ferro, colocação de linhas telegráficas e dos serviços do correio. Nestes casos, existia, conforme a jurisprudência, solidariedade entre o Estado e os agentes públicos.

Por sua vez, compreende-se a adoção da doutrina civilista da responsabilidade subjetiva do Estado com o advento da promulgação do Código Civil de 1916, ao se observar o disposto no art. 15 do diploma mencionado:

“As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo do modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano”.²³

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o referido dispositivo exigia a comprovação da culpa do agente público a fim de que restasse configurada a responsabilidade do Estado. Contudo, o doutrinador aduz que a imprecisão do texto provocou divergências doutrinárias, de modo a alguns intérpretes adotarem a teoria da responsabilidade objetiva a partir do Código²⁴.

A Constituição de 1934 recepcionou o posicionamento jurisprudencial da responsabilidade solidária entre Estado e funcionário. Assim, prescreveu, nos termos de seu artigo 171: “Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.”²⁵ Destaca-se que a norma foi repetida na Constituição de 1937.

A teoria do risco administrativo e, assim, da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público, consagrou-se no ordenamento jurídico brasileiro com o advento da Constituição de 1946, de acordo com os ensinamentos de Tarcísio Vieira de Carvalho Neto²⁶.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 892.

²³ BRASIL. Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Código Civil. 1916.

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=79402>. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 671.

²⁵ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

²⁶ CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por omissão**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, pp. 57-58.

O referido diploma prescrevia no *caput* do seu art. 194, que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.”²⁷ Já o parágrafo único do dispositivo supracitado estabelecia: “Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.”²⁸

Manteve-se a doutrina da responsabilidade objetiva na Constituição de 1967, bem como posteriormente na Emenda Constitucional nº 01/1969. Contudo, houve o acréscimo de que cabível a ação regressiva em caso de culpa ou dolo, expressão não incluída no respectivo dispositivo da Constituição anterior.

Nota-se que o art. 37, §6º, da Constituição da República de 1988 consolida, de forma definitiva, a responsabilidade civil objetiva das pessoas de direito público. Prescreve o referido dispositivo:

“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”.²⁹

É imperioso acentuar que o atual Código Civil Brasileiro reafirma a teoria da responsabilidade objetiva prevista na Carta Magna, de modo a corrigir a imprecisão observada no código anterior. Todavia, não faz referência expressa às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Determina o art. 43 do aludido diploma:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.³⁰

Por seu turno, destaca-se ainda que o art. 927 do diploma supramencionado estabelece que: “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”³¹.

²⁷ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

²⁸ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 19 de agosto de 2021.

²⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

³⁰ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

³¹ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

Percebe-se, assim, que é alargada, no texto constitucional, a incidência da responsabilização estatal ao abarcar as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, garantindo o direito de regresso em face de seus respectivos agentes, que respondem subjetivamente.

Cumprido destacar que a aplicação da teoria do risco integral³² no ordenamento jurídico pátrio é defendida, por parte da doutrina, apenas em situações excepcionais decorrentes de previsão legal. Nesse sentido, entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro pela sua adoção nos casos de danos causados por acidentes nucleares, com previsão no art. 21, XXIII, “d”, da Constituição da República³³, disciplinados pela Lei nº 6.453, de 17/10/1977; bem como na hipótese de danos decorrentes de atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, conforme previsto na Lei nº 10.309, de 22/11/2001, e na Lei nº 10.744, de 09/10/2003³⁴.

Evidente, portanto, que o ordenamento jurídico brasileiro adotou, como regra, a teoria do risco administrativo, bem como a teoria da responsabilidade objetiva. No entanto, conclui-se que a lei civil encontra-se atrasada em relação à norma constitucional, porquanto não engloba a figura das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.

1.4 Fundamentos da responsabilidade objetiva: a teoria do risco administrativo e o princípio da igualdade de todos perante à repartição dos encargos sociais

A responsabilidade objetiva do Estado pressupõe os seguintes elementos: I) a conduta comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita, por parte do agente público; II) dano, seja moral ou material; e III) nexo de causalidade entre a conduta praticada e o dano sofrido.

³² A teoria do risco integral será abordada com maior detalhamento na sequência deste trabalho.

³³ Prescreve a Constituição da República: “*Compete à União:*

(...)XXIII - *explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:*

(...)d) *a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;*”

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 891.

O primeiro pressuposto, no âmbito da configuração da responsabilidade objetiva, segundo José dos Santos Carvalho Filho, é a ocorrência de um fato administrativo, definido pelo autor como “qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público”³⁵, produzindo consequências jurídicas.

Logo, necessária a demonstração de que o dano tem relação direta com o exercício da função pública, nos atos comissivos, ou com a omissão juridicamente relevante³⁶ dos agentes públicos.

Também expõe o doutrinador que o fato é considerado como administrativo ainda quando o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las³⁷.

Em seguida, necessária a ocorrência de um dano para configurar a responsabilidade objetiva. Refere-se, nesse prisma, o dano à lesão a determinado bem jurídico do administrado, decorrente de atividade administrativa, judicial ou legislativa. Nesse sentido, o dano pode ser material ou patrimonial, caso ocorra lesão ao patrimônio do ofendido, ou moral, se ofender algum direito da personalidade da vítima, tais como sua honra, imagem ou reputação.

Não é suficiente apenas um risco de dano ou a prática de conduta contrária ao ordenamento jurídico, mas sim uma consequência concreta lesiva, patrimonial ou extrapatrimonial, ao administrado. Assim, caso não haja comprovação da ocorrência de dano na esfera jurídica do membro da coletividade, não se configura o dever de reparação.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera como pressuposto da responsabilidade objetiva a ocorrência de dano específico - na medida em que atinge apenas alguns membros da coletividade - e anormal, isto é, que supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, oriundos da atuação estatal³⁸.

Nesse sentido, a respeitável doutrinadora entende, que o ato antijurídico, definido como o ato ilícito e o ato lícito ensejador de dano anormal e específico a determinados indivíduos,

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 677.

³⁶ O conceito de omissão juridicamente relevante será oportunamente exposto e detalhado neste trabalho.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 677.

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 891.

configura pressuposto da responsabilidade objetiva. A prática do ato antijurídico, nesse prisma, romperia o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais³⁹.

Semelhante o entendimento de Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

No campo da responsabilidade objetiva do Estado, a ilicitude desloca-se da conduta estatal para o resultado (dano antijurídico). Independentemente da conduta do agente (lícita ou ilícita), a responsabilidade do Estado restará configurada quando comprovado o dano ilícito, anormal, desproporcional, causado à vítima.⁴⁰

Por fim, o outro elemento de fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil do Estado é o nexo de causalidade. Consiste na relação de causa e efeito entre a conduta e o dano efetivamente produzido. É, assim, o vínculo entre o evento e o prejuízo superveniente.

A definição de nexo de causalidade segundo Sergio Cavalieri Filho consiste em determinar esse pressuposto da responsabilidade civil estatal não apenas a partir de um conceito naturalístico, mas sim compreendendo-o como um elo jurídico, normativo⁴¹. Assim, o professor entende o nexo causal como “um elemento referencial entre a conduta e o resultado. É um conceito jurídico-normativo através do qual poderemos concluir quem foi o causador do dano”⁴².

Registre-se, por fim, que, de acordo com a teoria do risco administrativo, o Poder Público não será responsabilizado em todo e qualquer caso no qual existente o dano causado aos administrados, mas apenas a partir da verificação que tal dano decorreu de um fato administrativo.

Nesse prisma, as causas excludentes da responsabilidade estatal (fato exclusivo da vítima, fato de terceiro, caso fortuito e força maior), quando comprovadas, afastam o nexo de causalidade⁴³. Nesse cenário, o Estado não será responsabilizado nas ações indenizatórias por meio da comprovação de que o dano suportado pela vítima não foi causado pela ação ou

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 895.

⁴⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 811.

⁴¹ CAVALIERI FILHO,, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014. pp. 62-63.

⁴² CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 63.

omissão administrativa. Há a possibilidade ainda de a responsabilidade do ente público ser atenuada, na ocorrência de casos que denotem culpa concorrente da vítima ou de terceiro.

Portanto, restará configurada a responsabilidade civil do Estado quando presentes os elementos supramencionados, de modo que garantido, ao Poder Público, o direito de regresso em face do agente causador do dano, em processo autônomo.

Diante do exposto, define-se a responsabilidade objetiva do Estado a partir da existência de uma conduta comissiva do Poder Público, lícita ou ilícita, que resulte em danos a terceiros. Os atos comissivos consistem em comportamentos ativos manifestados pelo ente público.

Esse é o entendimento do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, que define a responsabilidade objetiva como “a obrigação de indenizar a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Pra configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano”⁴⁴.

Tal o contexto, indispensável ressaltar que o Estado, por meio de seus agentes, poderá não só atuar de forma comissiva, mas também adotar posturas omissivas. Como será abordado nesta obra, a conduta omissiva do Estado é caracterizada por um não atuar do ente público quando este deveria agir, ou seja, não atuou mesmo quando o mandamento legal o compelia. Assim, evidente que a omissão administrativa trata-se de um comportamento ilícito.

Nesse cenário, o art. 37, §6º da Constituição da República de 1988 dispõe que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

A partir da leitura do dispositivo supracitado, parte da doutrina tem o entendimento de que somente será cabível a responsabilidade objetiva quando se trata de condutas comissivas. Para estes doutrinadores, a contrário *sensu*, aos casos de condutas omissivas estatais seria aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva.

. Logo, somente necessária a verificação da relação causal entre a atividade estatal e o dano sofrido pelo indivíduo para restar configurada a responsabilidade do Estado.

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 1.065.

Desse modo, no âmbito da responsabilidade objetiva, além da dispensa, por parte da vítima, da comprovação do fator culpa, pouco importa tratar-se de uma conduta lícita ou ilícita praticada pela Administração Pública. Destarte, cuidando-se de condutas comissivas ensejadoras de dano a um membro da coletividade, um comportamento que não atenta contra o direito não exime o Estado da responsabilização em face do indivíduo lesado.

Pois bem. Indispensável, como já apontado anteriormente, o reconhecimento de que o Estado tem muito mais poderes em relação aos seus administrados. Se faz necessária essa outorga de privilégios e prerrogativas necessárias, na medida em que a finalidade estatal, bem como a razão de sua existência, é atingir o bem da coletividade.

Diante dessa posição estatal privilegiada em relação aos indivíduos, passou a se considerar que o Estado tinha o poder-dever de arcar com um risco natural proveniente da complexidade da própria atividade administrativa, em virtude da qual, seja exercida de forma lícita ou ilícita, surge o dever de indenizar na ocorrência de fato danoso. Trata-se do risco administrativo.

Em virtude da ingerência do Estado sobre a vida coletiva, a partir do controle de diversas atividades, não seria razoável exigir dos administrados que arcassem com os danos sofridos por eventual conduta oriunda do Poder Público. Esse é o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho:

“Esses fundamentos vieram à tona na medida em que se tornou plenamente perceptível que o Estado tem maior poder e mais sensíveis prerrogativas do que o administrado. É realmente o sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso. O indivíduo, ao contrário, tem posição de subordinação, mesmo que protegido por inúmeras normas do ordenamento jurídico. Sendo assim, não seria justo que, diante de prejuízos oriundos da atividade estatal, tivesse ele que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos”.⁴⁵

Surge, assim, diante do risco natural decorrente da atividade estatal, a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado. Essa teoria, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, “parte da ideia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente”⁴⁶.

No mesmo sentido é o magistério de Ricardo Alexandre e João de Deus:

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, pp. 669-670.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 891.

“Em suma, a teoria do risco se baseia na ideia de que aquele que, no exercício de suas atividades, naturalmente gera riscos para terceiros tem o dever de indenizá-los quando lhes causar concretos prejuízos, independentemente de a atuação ter se dado em conformidade ou desconformidade com o direito”.⁴⁷

A razão de existir da teoria do risco administrativo decorre, justamente, do fato de ser inadmissível o indivíduo lesado suportar o encargo proveniente da conduta estatal, mesmo que esta não infrinja o direito. Desse modo, da evidente ausência de isonomia entre a Administração Pública e o administrado, emerge o dever de equilibrar a relação entre os sujeitos, como medida de equidade.

Observa-se o reconhecimento da teoria do risco administrativo, nesse sentido, a partir de um cenário caracterizado pela primazia dos direitos fundamentais em uma ordem jurídica constitucional. Nesse sentido, situa-se o indivíduo no centro do sistema de tutela jurídica, na medida em que passa a ser considerado como sujeito de direitos, bem como “objeto” da proteção estatal.

No contexto da responsabilidade civil, ao se estabelecer, no âmbito da relação entre Estado e administrados, que o Poder Público deve suportar os danos causados a estes, bem como que a atuação estatal visa satisfazer os interesses da coletividade, observa-se como fundamento da responsabilidade objetiva a ideia de repartição dos encargos sociais.

Portanto, a doutrina da responsabilidade objetiva baseia-se no princípio da igualdade de todos perante a repartição dos encargos sociais, cujas origens se encontram no artigo 13 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. O dispositivo prescreve: “Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades”⁴⁸.

Consiste o referido princípio na noção de que toda a coletividade, por meio do Estado, deve assumir o prejuízo gerado ao indivíduo lesado por conduta oriunda da conduta estatal, tendo em vista razões de solidariedade social. Assim, mediante a atividade fiscal, os cidadãos

⁴⁷ ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. São Paulo. Método, 2018, p. 1078.

⁴⁸ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. 1789.

http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0_cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-dedireitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html. Acesso em: 18 de agosto de 2021.

sustentam a atividade administrativa. Quem se beneficia da atividade estatal deve, portanto, arcar com a repartição dos agravos causados a determinado membro da sociedade.

Logo, a população que arca com o bônus proveniente da atividade administrativa também tem o ônus de reparar os indivíduos que sofreram eventuais danos gerados por essa mesma atividade.

Esse é o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o tema em questão:

“O princípio significa que, assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário”.⁴⁹

Por isso, na medida em que um indivíduo arca com encargos maiores do que os experimentados pelo restante, o Estado deve, mediante a utilização de recursos do erário, reparar o prejudicado, com a finalidade de reequilíbrio da repartição dos encargos sociais.

O princípio da igualdade de todos perante a repartição dos encargos sociais funda-se, portanto, na ideia segundo a qual, na medida em que há “benefícios gerados à coletividade pelo desenvolvimento das atividades administrativas, os eventuais danos suportados por determinados indivíduos devem ser suportados, igualmente, pela coletividade”⁵⁰.

Em suma, nota-se que busca a teoria do risco administrativo uma forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todas as pessoas que são beneficiadas pela atividade da Administração Pública⁵¹.

Por fim, destaca-se outra teoria que busca justificar a responsabilidade civil estatal: a teoria do risco integral, segundo a qual o Estado assume integralmente o risco de potenciais danos decorrentes de condutas praticadas por ele, em virtude de o ente público ser considerado o denominador comum das pretensões assistenciais de qualquer indivíduo posto sob o seu domínio.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 891.

⁵⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 811.

⁵¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 287.

Registre-se que há, na doutrina, posicionamento no sentido de tratar como sinônimas as teorias do risco administrativo e do risco integral, bem como há entendimento contrário por parte de outros autores, ou seja, sustentando haver distinção entre as teorias supramencionadas, posição adotada nesta obra..

A teoria do risco integral difere-se, assim, da teoria do risco administrativo⁵² na medida em que a responsabilidade sequer depende do nexo de causalidade para ser configurada. Assim, segundo as lições de Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁵³, é afastada a possibilidade, por parte do Estado, da alegação de causas excludentes do nexo causal para se eximir da obrigação de indenizar o indivíduo lesado, enquanto a teoria do risco administrativo admite tal possibilidade. Transforma-se, no âmbito da teoria do risco integral,, o Estado em uma espécie de “segurador universal”.

Por conta dessa imensa amplitude dos casos de responsabilização e do decorrente ônus fiscal que a Administração Pública seria obrigada a suportar, com graves prejuízos para as finanças públicas, caso adotada a teoria do risco integral, sua aplicação é admitida, por parte da doutrina, apenas em situações excepcionais, derivadas de expressa previsão legal.

1.5 Responsabilidade subjetiva

A responsabilidade subjetiva se alicerça na ideia de culpa, entendida em seu sentido lato, de forma a abarcar o dolo, entendido como a vontade livre e consciente de praticar o ato contrário ao ordenamento jurídico, e a culpa *stricto sensu*, a qual refere-se à negligência, imprudência ou imperícia do sujeito que praticou o ato.

A negligência refere-se ao descuido, ao desleixo, à omissão propriamente dita; a imprudência, ao desrespeito às cautelas necessárias relativas a uma situação específica; enquanto a imperícia consiste na falta de habilidade técnica para execução de um trabalho.

Assim, de acordo com as lições de Oswaldo Antônio Bandeira de Mello, quando o agente público atua com dolo ou culpa, o Estado responde pelos seus atos culposos ou dolosos,

⁵²Não se trata, contudo, de uma superação da teoria do risco administrativo.

⁵³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. pp. 811-812.

“se no exercício das atividades que lhe são próprias, e causando dano a terceiros por lhe serem imputados”⁵⁴.

No entendimento de Sérgio Cavalieri Filho, a responsabilidade subjetiva é estruturada em quatro pressupostos: a atividade humana (ação ou omissão); a culpa *latu sensu*; o dano, material ou moral, e o nexo causal. Nas palavras do autor:

“Há primeiramente um elemento formal, que é a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária; um elemento subjetivo, que pode ser o dolo ou a culpa; e, ainda, um elemento causal-material, que é o dano e a respectiva relação de causalidade. Esses três elementos, apresentados pela doutrina francesa como pressupostos da responsabilidade civil subjetiva, podem ser claramente identificados no art. 186 do Código Civil, mediante simples análise do seu texto, a saber: a) conduta culposa do agente, o que fica patente pela expressão “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imperícia”; b) nexo causal, que vem expresso no verbo causar; e c) dano, revelado nas expressões “violar direito ou causar dano a outrem”. Portanto, a partir do momento em que alguém, mediante conduta culposa, viola direito de outrem e causa-lhe dano, está-se diante de um ato ilícito, e deste ato deflui o inexorável dever de indenizar, consoante o art. 927 do Código Civil. Por violação de direito deve-se entender todo e qualquer direito subjetivo, não só os relativos, que se fazem mais presentes no campo da responsabilidade contratual, como também e principalmente os absolutos, reais e personalíssimos, nestes incluídos o direito à vida, à saúde, à liberdade, à honra, à intimidade, ao nome e à imagem. Os pressupostos aqui examinados são comuns à responsabilidade contratual, com a única peculiaridade de ser a prova da culpa, nesse caso, limitada à demonstração de que a prestação foi descumprida”⁵⁵.

Nesse sentido, prescreve o art. 186 do Código Civil atual: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”⁵⁶.

Conforme a análise histórica relativa à responsabilidade civil do Estado realizada anteriormente nesta obra, nota-se o advento da responsabilidade subjetiva a partir das teorias civilistas da culpa: a teoria da culpa do agente e a teoria da culpa administrativa, relativa à falta do serviço.

Observa-se que ambas as teorias baseiam-se na necessidade de comprovação do elemento culpa em sentido amplo, seja ao se tratar da culpa do preposto, no caso da teoria da culpa do agente, seja ao se referir à culpa do serviço público, na teoria da culpa administrativa.

⁵⁴ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1969. p. 482.

⁵⁵ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 34.

⁵⁶ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

Em seguida, houve o surgimento da teoria da responsabilidade objetiva, caracterizada pela desnecessidade de comprovação da culpa para a configuração da responsabilidade estatal. Conforme já exposto, segundo tal teoria, necessário tão apenas verificar a existência do fato administrativo e do dano causado ao administrado, bem como o respectivo nexo de causalidade.

Nesse sentido, como já mencionado, a teoria a responsabilidade objetiva do Estado, foi consagrada no art. 37, §6º, da Constituição da República. Assim, restará configurado o dever de reparação estatal a partir da comprovação de uma conduta comissiva, lícita ou ilícita, por parte do Poder Público, ensejadora de dano aos administrados.

Insta salientar, em contrapartida, que a teoria da responsabilidade objetiva não superou a da responsabilidade subjetiva, de modo que ambas coexistem no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse contexto, parte da doutrina tem o entendimento de que, quando se está diante de uma omissão do Estado que enseje danos aos administrados, adota-se a responsabilidade subjetiva. Dessa forma, necessária a comprovação da culpa administrativa, para além da demonstração do fato administrativo, do dano, bem como do nexo de causalidade, a fim de obter a respectiva reparação.

Portanto, a responsabilidade subjetiva pressupõe o cometimento de ato ilícito. Em outras palavras, há a ocorrência de comportamento caracterizado por uma vontade livre e consciente de atuar de forma contrária ao ordenamento jurídico (dolo) ou de conduta negligente, imprudente ou imperita, caracterizando, assim, a falta de um dever de cuidado (culpa *stricto sensu*), de modo a violar direito de outrem.

1.6 Excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado

Conforme oportunamente observado, para que se configure a responsabilidade civil do Estado, seja ela objetiva ou subjetiva, necessário aferir a existência um fato administrativo, um dano e um nexo de causalidade entre o primeiro e o segundo. Consiste na relação de causa e efeito, direta e imediata, entre a conduta e o dano efetivamente produzido ao administrado, o que resultará no surgimento do dever de indenização.

Delimitar o conceito nexu de causalidade se faz indispensável para a compreensão da matéria. Contudo, o estudo desse pressuposto da responsabilidade civil é objeto de muita discussão doutrinária, na medida em que nem sempre é fácil estabelecer que condutas, sejam comissivas ou omissivas, podem ser apontadas como causas de um determinado dano.

Nesse contexto, registre-se que o ordenamento jurídico pátrio adota a relação de causalidade no Código Civil. Assim consta do art. 43 do aludido diploma: “Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual”⁵⁷.

Assim, conforme as lições de Sergio Cavalieri Filho⁵⁸, é acolhida de forma expressa pelo Código Civil atual, bem como pela jurisprudência da Suprema Corte, a teoria do dano direto e imediato ou da interrupção do nexu causal, segundo a qual é causa toda conduta que se liga ao resultado de forma necessária, indispensável.

Por conseguinte, nota-se que não é qualquer causa que concorreu para o evento danoso que enseja a responsabilidade estatal, tendo em vista a necessidade de a causa ser direta e imediata, ou seja, que seja suficiente para ocasionar o dano, por si só, ou tendo contribuição direta para sua ocorrência.

Cumprido destacar que o vínculo direto e o imediatismo sustentado pela teoria supramencionada não diz respeito a um elemento de ordem cronológica, ou seja, a última cadeia de nexu causal não é, necessariamente, a causa mais firme ligada ao evento danoso. Nesse sentido, sob a ótica da teoria do dano direto e imediato, a causa é tudo aquilo que se liga ao resultado por meio de uma relação de necessidade.

Diante do exposto, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a responsabilidade estatal será afastada, ou mesmo a atenuada, “quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única”⁵⁹. Logo, não se constituirá o nexu causal quando o serviço público não for a causa direta e imediata do dano.

⁵⁷ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

⁵⁸ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 64.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 896.

Nesse sentido, haverá a desconstituição do nexo de causalidade nas hipóteses de fato de terceiro, culpa exclusiva da vítima e força maior, em virtude do que será afastada a responsabilidade estatal e, por conseguinte, o dever de reparação em face do indivíduo lesado. Ao revés, caso o ente público não tenha causado o dano exclusivamente, mas tenha concorrido para a sua ocorrência, subsiste a responsabilidade estatal. Contudo, o Poder Público responderá parcialmente pelos prejuízos causados.

Em sequência, passa-se a abordagem das uma das hipóteses relativas à exclusão ou atenuação da responsabilidade estatal.

1.6.1 Força maior e caso fortuito

Conforme Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a força maior e o caso fortuito tratam-se de “eventos naturais ou humanos imprevisíveis que, por si sós, causam danos às pessoas”⁶⁰. Logo, referem-se a acontecimentos imprevisíveis e inevitáveis que desconstituem o nexo de causalidade existente entre o fato administrativo e o resultado danoso, de modo que afasta a responsabilidade civil estatal. No entanto, há a possibilidade de o Poder Público ter de ressarcir o indivíduo lesado caso tenha concorrido para a ocorrência do dano.

Registre-se que há, na doutrina, grande divergência na caracterização da força maior e do caso fortuito. Nesse sentido, alguns autores sustentam que a força maior refere-se ao acontecimento produzido pela natureza e que o caso fortuito decorre de evento caracterizado pela vontade humana, enquanto outros autores defendem justamente o contrário. Ainda existem doutrinadores que consideram o caso fortuito como um acidente que não afasta a responsabilidade estatal.

O entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro é de que a força maior refere-se a um “acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio”. A autora, por outro lado, não considera como hipótese de exclusão da

⁶⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 815.

responsabilidade estatal o caso fortuito, o qual, segundo leciona, ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de comportamento humano ou de falha da Administração⁶¹.

Em que pese as divergências doutrinárias, o ordenamento jurídico confere tratamento idêntico às duas hipóteses ao considerá-las como causas excludentes do nexo de causalidade. Nesse sentido, destaca-se o assentado no art. 393 do atual Código Civil: “O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado”. Ademais, em seu parágrafo único, assim dispõe o dispositivo supracitado: “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”⁶².

José dos Santos Carvalho Filho sustenta que, seja no caso fortuito ou na força maior, os efeitos são idênticos, na medida em que ambos são fatos imprevisíveis e, por isso, também são chamados de acaso. Isto posto, não é possível a atuação do Poder Público a fim de evitar a ocorrência de tais eventos. Assim argumenta o autor:

“(…)na hipótese de caso fortuito ou força maior nem ocorreu fato imputável ao Estado, nem fato cometido por agente estatal. E, se é assim, não existe nexo de causalidade entre qualquer ação do Estado e o dano sofrido pelo lesado. A consequência, pois, não pode ser outra que não a de que tais fatos imprevisíveis não ensejam a responsabilidade do Estado. Em outras palavras, são eles excludentes da responsabilidade”.⁶³

Portanto, ao serem considerados eventos imprevisíveis, sendo impossível sua prevenção, o caso fortuito e a força maior desconstituem o nexo de causalidade, em virtude do que a responsabilidade estatal deve ser afastada em ambas as hipóteses.

Por outro lado, existem casos em que haverá apenas a atenuação da responsabilidade do Estado será atenuada apenas, e não excluída totalmente, caracterizados pelo fato de o dano ser gerado pelo fato imprevisível, bem como por uma conduta do Estado, que concorre parcialmente para a ocorrência do evento lesivo. Por conseguinte, surge o dever do ente público deve de indenizar o indivíduo lesado na proporção de sua culpa. Nesse sentido sustenta José dos Santos Carvalho Filho:

“É preciso, porém, verificar, caso a caso, os elementos que cercam a ocorrência do fato e dos danos causados. Se estes forem resultantes, em conjunto do fato imprevisível e de ação ou omissão culposa do Estado, não terá havido uma só causa,

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 896.

⁶² BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 680.

mas concausas, não se podendo, nessa hipótese, falar em excludente de responsabilidade. Como o Estado deu causa ao resultado, segue-se que a ele será imputada responsabilidade civil”.⁶⁴

1.6.2 Culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro

Outra hipótese de exclusão da responsabilidade estatal, a culpa exclusiva da vítima refere-se ao caso em que a própria vítima deu causa ao dano sofrido, ou seja, há a ocorrência de uma autolesão. Um exemplos que ilustra tal hipótese é o caso do pedestre que, por vontade própria livre e consciente, ou em virtude da falta de um dever de cuidado, sai de trás do ônibus para atravessar a rua e é atropelado.

Nessas situações, por conseguinte, não restará configurado o dever do Estado de indenizar o indivíduo lesado, na medida em que o ente público não deu causa ao resultado danoso, nem concorreu para sua ocorrência.

Já no que tange ao fato de terceiro, tanto a vítima quanto o agente não dão causa ao dano, porquanto este foi ocasionado por um terceiro. Em tais casos, o fato é imprevisível e inevitável, de modo que não é possível atrelar o dano ao agente. Assim, o fato de terceiro rompe o nexo causal e, desse modo, não há o dever estatal de indenizar a vítima.

Tal o exposto, a conclusão que se chega é que em ambas as hipóteses há o rompimento da relação de causalidade entre o fato administrativo e o dano, sendo este atribuído exclusivamente à vítima ou a uma terceira pessoa sem vínculo com o Estado ou com o ofendido. Assim, afasta-se a responsabilidade civil estatal, em virtude do que não surge o dever do Poder Público de reparação em face do indivíduo lesado.

1.6.3 Culpa concorrente da vítima ou de terceiro

A culpa concorrente da vítima ou de terceiro pressupõe que o indivíduo lesado ou uma terceira pessoa se comportem no sentido de dar causa ao evento danoso, e o Estado, por sua

⁶⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 680.

vez, também colabore a ocorrência do aludido dano, em virtude de conduta comissiva ou omissiva.

Assim, difere-se da culpa exclusiva, na medida em que estes casos consistem na ocorrência de uma determinada conduta que é responsável pelo resultado danoso por si só, enquanto nas hipóteses de culpa concorrente é necessário que o comportamento da vítima ou de terceiro seja somado a uma conduta estatal para que, só assim, ocorra o evento lesivo. Fato é que, em tais hipóteses, a responsabilidade estatal é atenuada, e não afastada, como nos casos abordados anteriormente.

O conceito de culpa concorrente pode ser extraído do art. 945 do atual Código Civil. Assim prescreve o dispositivo: “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”⁶⁵. Cumpre destacar que a aplicação desse conceito é estendida para o Direito Administrativo.

Nesse sentido, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

“Se, ao contrário, o lesado, juntamente com a conduta estatal, participou do resultado danoso, não seria justo que o Poder Público arcasse sozinho com a reparação dos prejuízos. Nesse caso, a indenização devida pelo Estado deverá sofrer redução proporcional à extensão da conduta do lesado que também contribuiu para o resultado danoso”.⁶⁶

Isto posto, nos casos de culpa concorrente, ao contrário da culpa exclusiva, não se desconstitui o nexo de causalidade existente entre o fato administrativo e o dano, em virtude de fato imprevisível ou inevitável. Nesse sentido, nas hipóteses que atenuam a responsabilidade estatal, há uma concorrência de causas que resultam em um mesmo evento danoso, de modo que deve responder o Poder Público na proporção de sua participação para a ocorrência do sinistro.

⁶⁵ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

⁶⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 679.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO ADMINISTRATIVA

Dedica-se agora este ponto do trabalho à análise das condutas omissivas oriundas da atividade estatal, a fim de que, esgotado o tema, sejam investigadas as hipóteses de lesões de “bala perdida”, quando ausente o aparato militar.

Nesse sentido, a pergunta que se coloca é se seria possível a Administração Pública responder por danos decorrentes de (1) confronto entre marginais ou ação de marginais sem a presença do aparelho policial e (2) arma e local incertos ou origem do disparo desconhecida sem confronto entre policiais e marginais.

Nesse sentido, para a melhor compreensão, em capítulo posterior, relativa a como a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decide os litígios nos quais se apresentam as hipóteses em pauta, é necessária uma análise sobre (1) a possibilidade de o Poder Público responder por condutas omissivas; (2) a omissão estatal juridicamente relevante; e, assim, (3) as correntes doutrinárias que abordam a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos.

2.1 O Estado responde por omissão

Conforme o disposto oportunamente nesta obra, a Constituição da República consagra em seu art. 37, §6º a teoria do risco administrativo e a responsabilidade objetiva do Estado em razão dos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, garantido o direito de regresso contra o agente público responsável nos casos de dolo ou culpa em sentido estrito. Reproduz-se, uma vez mais, o dispositivo constitucional:

“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”.⁶⁷

⁶⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

Há bastante discussão doutrinária sobre a extensão do termo “causarem” disposto no artigo em comento, na medida em que o legislador não fez distinção expressa alguma entre os atos comissivos e omissivos por parte do Estado. Nesse prisma, a controvérsia reside em saber se o termo supracitado refere-se apenas as condutas comissivas do Poder Público, ou se também abarca as hipóteses de omissão estatal.

Para uma parcela da doutrina, o vocábulo em questão engloba tanto as condutas comissivas do Estado quanto as omissivas, de modo que se entende pela aplicabilidade da responsabilidade objetiva não só nos casos de um “agir” estatal, mas também nas hipóteses em que o ente público não agiu, quando lhe era juridicamente exigível.

Nesse sentido, a partir de uma interpretação literal do texto do artigo supracitado, o entendimento é no sentido de que, em razão de a norma ser expressa em garantir o direito de regresso do Estado ante os agentes públicos responsáveis pela produção do dano, nos casos de dolo ou culpa, a primeira parte do texto do dispositivo, a contrário senso, ao não fazer referência ao referido elemento subjetivo, o ente público tem o dever de reparação relativo aos prejuízos causados, independentemente de ter incorrido em culpa.

Esse é o entendimento de Maurício Jorge Pereira da Mota, em seu artigo “Responsabilidade civil do Estado por balas perdidas”:

“a doutrina é unânime em reconhecer que, se o elemento culpa é previsto apenas para assegurar a ação regressiva das pessoas jurídicas contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa ou dolo deles, daí resulta, por exclusão, que omitindo-se o corpo do artigo quanto a se referir ao elemento subjetivo, terá estabelecido que essas entidades devem reparar o dano mesmo sem culpa, em qualquer caso(...)”.⁶⁸

Evidente, portanto, não restar dúvidas quanto à aplicação da responsabilidade objetiva no que se refere aos atos comissivos praticados pelo ente público. Assim, constatado o fato administrativo, o dano subsequente e o nexos causal entre a conduta praticada e o resultado produzido, restará configurada a responsabilidade do Estado, o qual, por conseguinte, terá o dever de reparação em face do indivíduo lesado.

O ponto controvertido, por outro lado, se encontra nas hipóteses relativas a ocorrência de danos, causados a terceiros, decorrentes de uma omissão estatal. Isso porque, ao se interpretar o mencionado artigo constitucional de forma literal, concluir-se-ia que, tendo em

⁶⁸ MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Responsabilidade Civil do Estado por balas perdidas**. Revista de Direito da Cidade, vol. 03, nº 02, p. 332.

vista o Estado apenas responder pelos danos que produzir, ao não adotar uma conduta positiva, o Poder Público não poderia ter causado o evento danoso.

Outra compreensão possível, defendida por parte da doutrina, é a do alargamento da abrangência do termo “causarem”. De acordo com este posicionamento, na medida em que não consta estabelecida no art. 37, §6º, da Carta Magna, a distinção expressa entre atos comissivos e omissivos, depreende-se, pois, a aplicação da responsabilidade objetiva para ambas as condutas. Logo, segundo tal entendimento, o Poder Público responde objetivamente pelos danos gerados a terceiros, sendo desnecessária a comprovação de culpa do ente público tanto em relação às condutas comissivas, como no que tange às hipóteses de omissão estatal.

Em contrapartida, há outra corrente doutrinária que entende que a Constituição da República não rejeita as hipóteses de omissão estatal, embora não faça referência expressa no dispositivo supramencionado. Nesse sentido, sustenta que, tendo em vista a indicação apenas das condutas comissivas no texto constitucional, a responsabilidade civil do Estado por omissão seria subjetiva.

Diante do exposto, nota-se que as referidas correntes doutrinárias divergem em relação à natureza jurídica da responsabilidade civil estatal oriunda de condutas omissivas. Contudo, o fato é que, independentemente da teoria adotada, é pacífico na doutrina e na jurisprudência que o Estado responde por omissão.

2.2 Omissão juridicamente relevante

A partir da constatação de que o Estado responde por condutas omissivas, mostra-se necessário delimitar o conceito de omissão adotado.

Nesse prisma, para efeitos de responsabilização civil do Poder Público, não se trata a omissão de um conceito exclusivamente naturalístico, simplesmente o “não atuar”, uma inércia relativa a algo que não se tinha obrigação, ou seja, uma mera faculdade. Assim, nota-se que nem toda conduta omissiva caracteriza fato gerador da responsabilidade civil estatal.

Segundo Ricardo Alexandre e João de Deus, “a responsabilização do Estado por atos omissivos só ocorre quando o agente público tem o dever legal de praticar um determinado ato, e não o faz”⁶⁹.

Flávio Tartuce entende que, para que seja configurada a omissão juridicamente relevante, é necessário que exista um dever jurídico de praticar determinado ato, bem como a comprovação de que este ato não foi praticado. Ademais, sustenta o jurista ser preciso ainda que seja demonstrado que a conduta, se praticada, evitaria a ocorrência do dano⁷⁰.

Logo, para que se configure a responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva, é imprescindível a existência da previsibilidade do dano e a possibilidade de agir do Poder Público com a finalidade de evitar o evento lesivo. Caso não atestadas a previsibilidade e a possibilidade de agir, não há que se falar em ato ilícito.

Faz-se mister recordar o conceito de ato ilícito disposto no atual Código Civil. Nesse sentido, o art. 186 do referido diploma prescreve: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”⁷¹.

Ademais, cumpre destacar o texto do art. 927 da lei civil supracitada, o qual dispõe que “aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”⁷².

Depreende-se da leitura dos dispositivos em comento que, no que diz respeito aos atos omissivos, necessária a voluntariedade – entendida como a vontade livre e consciente de atuar de determinado modo – do agente ao não cumprir a conduta quando lhe é exigível juridicamente. Em outras palavras, o que se quer dizer é que, embora haja consciência da previsibilidade do dano e possibilidade de agir para impedir sua consumação, o agente age com negligência, imprudência e/ou imperícia, e, assim, opta por descumprir o mandamento normativo, cometendo, por consequência, ato ilícito.

Logo, nota-se que a omissão juridicamente relevante é caracterizada pela violação de um dever de cuidado, de sorte a ser, portanto, contrária ao ordenamento jurídico. A omissão espelha, assim, a inércia daquilo que era devido acontecer. Portanto, para que se configure a

⁶⁹ ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. São Paulo. Método, 2018, p. 1071.

⁷⁰ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Volume Único. 4ª Ed. São Paulo: Editora Método, 2014, p. 338.

⁷¹ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

⁷² BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

omissão que adquire relevância jurídica, é elemento indispensável a imprescindibilidade do dever de agir.

José dos Santos Carvalho Filho tem o entendimento de que, para restar configurado o dever de reparação civil do Estado em face do indivíduo lesado, é necessário que a omissão seja juridicamente relevante. Assim sustenta o autor:

“O Estado causa danos a particulares por ação ou por omissão. Quando o fato administrativo é comissivo, podem os danos ser gerados por conduta culposa ou não. A responsabilidade objetiva do Estado se dará pela presença dos seus pressupostos – o fato administrativo, o dano e o nexa causal. Todavia, quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos”.⁷³

Em contrapartida, conclui-se que, quando o agente público deixa de praticar determinado ato, quando lhe é juridicamente exigível, por conta da impossibilidade de atuar ou em virtude da imprevisibilidade absoluta da ocorrência do sinistro, não incorre em culpa (*lato sensu*), em virtude do que não comete ato ilícito.

Em linhas gerais, nota-se que a omissão juridicamente relevante consiste na violação de um dever de cuidado, em uma ausência de diligência devida por parte do Estado, isto é, o Poder Público permanece inerte, a despeito de um mandamento normativo de atuação, de modo que se trata de conduta contrária ao ordenamento jurídico (ato ilícito). Emerge, assim, o dever de reparação do ente público em face do indivíduo lesado.

2.3 Entendimento doutrinário

Assentado o entendimento de que o Estado responde por atos omissivos e definida a acepção utilizada da palavra omissão nesse âmbito, cumpre, a seguir, o estudo das duas posições da doutrina sobre a matéria, de modo a analisar o que sustentam estas correntes doutrinárias, bem como observar suas divergências.

⁷³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, pp. 682-683.

2.3.1 Corrente objetiva

Uma parcela da doutrina entende que a responsabilidade civil do Estado decorrente de condutas omissivas é objetiva. Assim, de acordo com esta visão, a responsabilidade estatal por omissão não depende, em determinados casos, da demonstração de culpa, de modo que, para restar configurado o dever de reparação em face do jurisdicionado, suficiente a comprovação do ato omissivo praticado pelo ente público, o dano e o nexos causal.

No entendimento desta referida corrente, o art. 37, §6º, da Constituição da República não estabeleceu distinção alguma entre condutas comissivas e omissivas do Estado, de sorte que não incumbe ao intérprete realizá-la. Logo, se sustenta que, segundo o dispositivo em questão, a responsabilidade civil estatal é objetiva, porquanto este abarcaria não apenas as condutas comissivas praticadas pelo ente público, como também os atos omissivos estatais.

Nesse sentido, Gustavo Tepedino argumenta que o dispositivo constitucional supracitado, o qual consagra a adoção da teoria da responsabilidade objetiva, não faz distinção entre atos comissivos e omissivos, de modo a abarcar ambas as condutas. Assim sustenta o autor:

“Não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando do legislador constituinte – ubi lex no distinguit nec nos distinguere debemus. A Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos da administração pública, altera inteiramente a dogmática da responsabilidade neste campo, com base em outros princípios axiológicos e normativos (dentre os quais se destacam o da isonomia e o da justiça distributiva), perdendo imediatamente base de validade o art. 15 do Código Civil, que se torna, assim, revogado, ou, mais tecnicamente, não recepcionado pelo sistema constitucional”.⁷⁴

Flávio de Araújo Willeman, outro entusiasta desta teoria, indica o art. 37, §6º, da Constituição da República e o art. 43, do atual Código Civil, a fim de argumentar que “à luz da legislação vigente no Brasil, não há mais espaço para sustentar a responsabilidade subjetiva das pessoas jurídicas de direito público, baseada na culpa.”⁷⁵

⁷⁴ TEPEDINO, Gustavo. **Código civil interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, v. I, 2004. pp. 210-211.

⁷⁵ WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. pp. 26-27.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles também entende ser objetiva a responsabilidade civil do Estado nas hipóteses de condutas omissivas. Leciona o doutrinador:

“Observe-se que o art. 37, §6º, só atribui responsabilidade objetiva à Administração, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. (...) O essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou a omissão administrativa no exercício das suas atribuições ou a pretexto de exercê-las”.⁷⁶

Cumprе destacar que uma parcela significativa da corrente doutrinária que advoga pela responsabilidade objetiva nos atos omissivos fundamenta-se em uma criação jurídica que divide a omissão em duas espécies: a omissão genérica e a omissão específica. Em suma, a omissão genérica refere-se a uma obrigação jurídica genérica de atuação, enquanto a omissão específica corresponde ao descumprimento de um dever legal específico de agir.

Sérgio Cavalieri Filho, em sua obra “Programa de Responsabilidade Civil”, conceitua a omissão específica da seguinte maneira:

“Haverá omissão específica quando o Estado estiver na condição de garante (ou de guardião) e por omissão sua cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo; a omissão estatal se erige em causa adequada de não se evitar o dano. Em outras palavras, a omissão específica pressupõe um dever especial de agir do Estado, que, se assim não o faz, a omissão é causa direta e imediata de não se impedir o resultado. (...) Em suma, a omissão específica, que faz emergir a responsabilidade objetiva da Administração Pública, pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso, quando a vítima se encontrava sob sua proteção ou guarda”.⁷⁷

Assim, assevera o autor que na omissão específica há um dever jurídico específico de agir do Estado, que, se não atuar para impedir o dano, sua omissão configura causa direta e imediata do não impedimento do dano. Destarte, será configurada a omissão específica quando o Estado, ao estar na condição de garantidor da não ocorrência da lesão, produz o resultado danoso em razão de sua abstenção.

A título de exemplo, o referido autor aduz que há omissão específica nos casos de morte de detento em virtude de rebelião em presídio; de inatividade por parte dos agentes públicos que seriam exigíveis para que fosse evitado o homicídio ou suicídio de detento; bem como na morte de aluno nas dependências de escola pública no horário escolar, em virtude de queda em bueiro existente no pátio da escola municipal⁷⁸.

⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 589.

⁷⁷ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 298.

⁷⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 298.

Nessa linha, defende-se que o dever específico ostenta carga probatória suficiente para desprezar a aferição da culpa, na medida em que se contenta com os demais elementos pressupostos da responsabilidade: agente, dano e nexo de causalidade.

Já no que tange à omissão genérica, o autor explica:

“Em contrapartida, a omissão genérica tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado. Em síntese, na omissão específica o dano provém diretamente de uma omissão do Poder Público; na omissão genérica, o comportamento omissivo do Estado só dá ensejo à responsabilidade subjetiva quando for concausa do dano juntamente com a força maior (fatos da natureza), fato de terceiro ou da própria vítima. (...) Como se vê, na omissão genérica, que faz emergir a responsabilidade subjetiva da Administração, a inação do Estado, embora não apresente como causa direta e imediata do dano, entretanto concorre para ele, razão pela qual deve o lesado provar que a falta do serviço (culpa anônima) concorreu para o dano, que se houvesse uma conduta positiva praticada pelo Poder Público o dano poderia não ter ocorrido”.⁷⁹

Desse modo, caracteriza-se a omissão genérica pela existência de um dever genérico e abstrato, não individualizado, de agir do Estado, o qual o ente público não satisfaz, de modo que a sua omissão não pode ser considerada como causa direta e imediata do não impedimento do resultado danoso. Assim, a omissão estatal apenas concorre para a produção do dano.

Por essa razão, incumbe ao indivíduo lesado o ônus de comprovar a culpa anônima do serviço, ou seja, que caso o Poder Público tivesse efetivamente agido, não ocorreria o resultado danoso. Logo, nas hipóteses de omissão genérica, a culpa deve ser demonstrada, em virtude do que se configura a responsabilidade subjetiva.

Um exemplo de omissão genérica citado pelo referido autor seria a ocorrência de um acidente de carro por conta de um buraco situado em via pública que há muito tempo gerava transtorno aos motoristas, e o Estado não tomava nenhuma providência em relação ao problema⁸⁰.

Portanto, segundo esta posição, no que se refere às omissões específicas, a responsabilidade do Estado será objetiva, na medida em que o ente público se absteve a despeito de um mandamento normativo de atuação. Já no que diz respeito às omissões genéricas, a responsabilidade será subjetiva, porquanto requer a demonstração de que a falta do serviço

⁷⁹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 298.

⁸⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 298.

(culpa anônima) estatal contribuiu para a produção do dano, ou seja, que se houvesse eventual conduta positiva, o dano seria evitado.

Compreensão semelhante acerca do tema tem Guilherme Couto de Castro, ao também fazer distinção entre omissão genérica e omissão específica. Sustenta o autor não ser correta a aplicação da teoria subjetiva para toda hipótese na qual o dano fosse oriundo de conduta omissiva do Estado. Nesse sentido, argumenta:

“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”.⁸¹

Cumprido destacar o entendimento de Rafael Carvalho Rezende Oliveira acerca da matéria, na medida em que o autor sustenta que o Estado somente será responsabilizado de forma objetiva nos casos de omissão específica, ao passo que, nas hipóteses de omissão genérica, não resta configurada a responsabilidade do Poder Público, sequer em sua forma subjetiva.

Argumenta que, caso o Estado fosse responsabilizado por condutas caracterizadas por uma omissão genérica, o ente público se tornaria um “segurador universal”, ao ser considerado responsável por todos os danos produzidos na sociedade, com o dever de evitar a consumação de danos em todo lugar e ao mesmo tempo, o que, portanto, evidenciaria uma adoção da teoria do risco integral. Assim entende o professor:

“Todavia, somente será possível responsabilizar o Estado nos casos de omissão específica, quando demonstradas a previsibilidade e a evitabilidade do dano, notadamente pela aplicação da teoria da causalidade direta e imediata quanto ao nexo de causalidade (art. 403 do CC). Vale dizer: a responsabilidade restará configurada nas hipóteses em que o Estado tem a possibilidade de prever e de evitar o dano, mas permanece omissivo. Nas omissões genéricas, em virtude das limitações naturais das pessoas em geral, que não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, e da inexistência do nexo de causalidade, não há que falar em responsabilidade estatal, sob pena de considerarmos o Estado segurador universal e adotarmos a teoria do risco integral. Assim, por exemplo, o Estado não é responsável pelos crimes ocorridos em seu território. Todavia, se o Estado é notificado sobre a ocorrência de crimes constantes em determinado local e permanece omissivo, haverá responsabilidade”.⁸²

De todo modo, os autores que defendem a tese da aplicação da responsabilidade objetiva nas hipóteses de condutas omissivas estatais sustentam que o alargamento da responsabilidade

⁸¹ CASTRO, Guilherme Couto. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 62.

⁸² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, pp. 819-820.

estatal gera benefício aos indivíduos lesados, porquanto desonerados de demonstrar a culpa do Poder Público para a obtenção de reparação civil pelos danos sofridos. Isto posto, a referida teoria representaria uma evolução em relação à teoria da responsabilidade subjetiva do Estado por omissão.

2.3.2 Corrente subjetiva

Já outra corrente doutrinária defende a adoção da responsabilidade subjetiva no que diz respeito às hipóteses de condutas omissivas do Estado. Argumenta, nesse prisma, que o termo “causarem” disposto no art. 37, §6º, da Constituição da República, evidencia que apenas as condutas comissivas do Poder Público estariam abarcadas pelo dispositivo constitucional.

Assim, em razão de tal corrente sustentar que o dispositivo supracitado – que consagra a responsabilidade objetiva do Estado - não compreende os casos de omissão estatal, o entendimento é de que a responsabilidade por atos omissivos praticados pelo ente público é subjetiva. Logo, necessária a comprovação da culpa da administração a fim de surgir o dever de reparação civil em face do indivíduo lesado.

Segundo este posicionamento, para que se caracterize a responsabilidade a omissão estatal deve ser juridicamente relevante, ou seja, necessária a ocorrência de uma abstenção do Estado, a despeito de ordem normativa de atuação nesse sentido. Nesse sentido é a compreensão de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca da matéria:

“Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo”.⁸³

O autor ainda ressalta a necessidade de que, diante da obrigação legal e do caso concreto, seja possível a atuação do agente público, de modo a impedir o resultado danoso.

⁸³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 1072 e seguintes.

Em outras palavras, deve haver a violação de um dever de diligência legalmente imposto, o que configura ato ilícito, razão pela qual imprescindível a comprovação do elemento culpa *lato sensu*. Registre-se que a omissão lícita, caracterizada pela inércia relativa a algo que não se tinha obrigação, ou mesmo pelo juízo de conveniência e oportunidade do administrador público, afasta o dever jurídico de reparação por parte do Poder Público em face do indivíduo lesado.

De acordo com o entendimento do autor, não basta, apenas, a existência de uma relação entre o dano sofrido e a omissão estatal, caracterizada pela falta do serviço, para restar configurada a responsabilidade do Poder Público. Assim, argumenta ser indispensável a ocorrência de culpa no comportamento estatal, seja por negligência, imprudência ou imperícia, seja pela intenção do próprio Estado de omitir-se quando era exigida sua atuação. Leciona o professor:

“a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por comportamento ilícito, é necessariamente subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia”.⁸⁴

Entendimento semelhante é o de José Cretella Júnior, que também sustenta que a culpa se insere na ideia de omissão. Segundo o autor, configura-se a omissão do agente público quando este permanece inerte, em vez de vigiar ou agir quando lhe era exigível, acarretando na responsabilidade do Estado em responder pela omissão do agente público⁸⁵.

Rui Stoco também defende que a responsabilidade do Estado por omissão é subjetiva e que sempre pressupõe o cometimento de atos ilícitos. O autor sustenta que a presença do fator culpa é revelada na medida em que a ocorrência do resultado danoso é efeito imediato da inércia estatal, ou de sua atuação insuficiente. Leciona o jurista:

“Em resumo, a ausência do serviço causado pelo seu funcionamento defeituoso, até mesmo pelo retardamento, é quantum satis para configurar a responsabilidade do Estado pelo danos daí decorrentes em desfavor dos administrados. Cumpre reiterar, a responsabilidade por falta de serviço, falha do serviço ou culpa do serviço é subjetiva, porque baseada na culpa (ou dolo). Caracterizará sempre responsabilidade por comportamento ilícito quando o Estado, devendo atuar segundo critérios ou padrões não o faz, ou atua de modo insuficiente. (...) Nessa hipótese caberá sempre à vítima provar a falta do serviço, quer dizer, a culpa, em sentido lato, da Administração Pública”.⁸⁶

⁸⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 1072 e seguintes.

⁸⁵ CRETILLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v. 8. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 210.

⁸⁶ STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. 4. ed. São Paulo: RT, 1999, p. 504.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro adota posicionamento semelhante no sentido de considerar a responsabilidade subjetiva nas hipóteses de omissão estatal, ao argumento de que a responsabilização resta configurada caso haja uma omissão antijurídica. Tal omissão consistiria no comportamento omissivo estatal praticado pelo Estado, ou suas entidades, quando era razoável esperar que atuasse em um determinado sentido para evitar os danos produzidos a terceiros, descumprindo, assim, uma obrigação legal expressa ou implícita. Sustenta a autora:

“A esse respeito, Juan Carlos Cassagne (citado por Flávio de Araújo Willeman, 2005:122) ensina que “a chave para determinar a falta de serviço e, conseqüentemente, a procedência da responsabilidade estatal por um ato omissivo se encontra na configuração ou não de uma *omissão antijurídica*. Esta última se perfila só quando seja razoável esperar que o Estado atue em determinado sentido para evitar os danos às pessoas ou aos bens dos particulares. Pois bem, a configuração de dita *omissão antijurídica* requer que o Estado ou suas entidades descumpram uma obrigação legal expressa ou implícita (art. 186 do Cód. Civil) tal como são as vinculadas com o exercício da polícia administrativa, descumprimento que possa achar-se imposto também por outras fontes jurídicas”. Por outras palavras, enquanto no caso de atos comissivos a responsabilidade incide nas hipóteses de atos lícitos ou ilícitos, a omissão tem que ser ilícita para acarretar a responsabilidade do Estado”.⁸⁷

Isto posto, se o Estado não praticou a conduta devida, exigida pelo ordenamento jurídico, foi em razão de não querer realiza-la (dolo) ou de ter se portado com negligência, imprudência ou imperícia (culpa em sentido estrito).

Enquanto na conduta dolosa há vontade livre e consciente de se portar de um determinado modo na situação, descumprindo uma ordem normativa, na conduta culposa há violação do dever de cuidado, embora não se deseje o resultado produzido. Assim, em ambos os casos, se está diante de ilegalidade.

Esse é o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello: “é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou para haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível”⁸⁸.

Aduz ainda o autor que, se o Estado comprovar em juízo que não incorreu em dolo ou culpa *stricto sensu*, é afastada sua responsabilidade. Difere-se, portanto, da responsabilidade objetiva, na medida em que é prescindível a demonstração de culpa em sentido amplo por parte do ente público.

⁸⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo : Atlas, 2018. p. 899

⁸⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 1072 e seguintes.

Desse modo, incumbe ao Estado o ônus de comprovar alguma contingência que ilida sua obrigação de reparação civil. Nesse sentido, é invertido o princípio da presunção da legalidade dos atos do Poder Público, haja vista que ônus da prova recai sobre este. O princípio da presunção de veracidade também se inverte, de sorte que o Estado suporta o ônus de comprovar que não incorreu em culpa.

Celso Antônio Bandeira de Mello trata dessa inversão do ônus probatório, ao sugerir a presunção de culpa do Estado. Leciona o autor:

“nos casos de falta do serviço, é de se admitir uma presunção de culpa do Poder Público, sem o quê o administrado ficaria em posição extremamente frágil ou até mesmo desprotegido ante a dificuldade ou até mesmo a impossibilidade de demonstrar que o serviço não se desempenhou como deveria”.⁸⁹

Nota-se que a presunção de culpa não se confunde com a responsabilidade objetiva. Enquanto na presunção a culpa é suposta e não dispensada, na responsabilidade objetiva a análise da responsabilização prescinde do fator culpa, de sorte que sua existência é indiferente. Logo, a presunção de culpa não desconsidera o elemento subjetivo, mas tão somente resulta no ônus do Estado de provar que a omissão não decorre de comportamento culposos.

Caso se adote a responsabilidade objetiva, de nada adianta, por parte do Poder Público, a demonstração de que não incorreu em culpa, comportando-se de forma diligente, com perícia e prudência, na medida em que, de qualquer modo, restaria configurada a responsabilidade.

Por sua vez, cumpre destacar que é vedado ao Estado transferir sua responsabilidade ao agente público a fim de afastá-la. Por isso, não pode alegar, de modo a não ser responsabilizado, que o agente estava ciente de que deveria agir e de qual forma agir, bem como afirmar que tomou todas as precauções cabíveis.

Isso se explica pelo fato de o agente ser, nesse contexto, concebido como o próprio Estado. Nada obsta, contudo, o Poder Público, por meio do ajuizamento de ação regressiva, buscar o ressarcimento perante o agente público que violou seu dever funcional ao permanecer inerte, de modo a gerar o dano e, conseqüentemente, a responsabilização estatal.

⁸⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, pp. 1072 e seguintes.

Diante do exposto, evidente a existência de controvérsia doutrinária acerca do tema ora analisado. Ambas as correntes são compostas por juristas de grande expressão para o direito, bem como as teses defendidas são de suma relevância para a compreensão da matéria.

2.4 Breve análise crítica à adoção da responsabilidade objetiva nos atos omissivos do Estado

Cabe a realização de uma breve análise crítica em relação a corrente doutrinária que adota a responsabilidade objetiva nas hipóteses de omissão estatal. Conforme oportunamente mencionado, a teoria adotada supostamente surge como um avanço comparado à teoria que defende a responsabilidade subjetiva nos casos em questão, tendo em vista o argumento de que o titular da indenização pelo dano sofrido teria sua pretensão facilitada, ao ser desincumbido da comprovação de culpa do Poder Público. Assim, bastaria a demonstração do fato administrativo, do dano e do nexo causal para que se configure a responsabilidade estatal.

De acordo com esta corrente, para que haja responsabilização objetiva do ente público, é necessária a ocorrência de uma omissão específica, ou seja, de um dever jurídico específico de agir do Estado, que, caso não atue para evitar o resultado danoso, sua omissão configura causa direta e imediata do não impedimento do dano.

Em outras palavras, a tese sustentada é a de que será resta configurada a omissão específica quando o Estado, ao estar na condição de garantidor da não ocorrência da lesão, produz o resultado danoso a terceiros por conta de sua inação.

Nesse sentido, quando se afirma que o Estado deve responder objetivamente frente a uma omissão específica, pressupõe-se a existência de um juízo de reprovação do comportamento do Poder Público, que não agiu como deveria. De acordo com a teoria objetiva, esse juízo de reprovação é tão intenso que se entende pela prescindibilidade de comprovação da culpa, em razão de a gravidade da omissão ser bastante a ponto de restar configurada responsabilidade objetiva.

Sérgio Cavalieri Filho, um dos autores que defendem a teoria da responsabilidade objetiva nos casos de omissão específica estatal, compreende a ilicitude como a contrariedade entre a conduta e o dever jurídico imposto pela norma⁹⁰.

Todavia, o conceito de ilicitude adotado pelo jurista é problemático. Isso porque a atuação em contrariedade ao ordenamento jurídico significa, por si só, uma conduta culposa. No que se refere aos casos de omissão juridicamente relevante, pressupõe-se que há a violação de um dever jurídico de agir, porquanto há uma abstenção do Estado a despeito de um mandamento normativo específico de atuação.

Nota-se, nesse prisma, que tal juízo de reprovação embutido no fato de o Estado ter se omitido (omissão específica) denota um ato ilícito por parte do Poder Público, na medida em que houve descumprimento do seu dever legal, o que, por si só, afasta a responsabilidade objetiva, na medida em que esta é responsabilidade decorrente de comportamento lícito.

É substancial, ao se falar de omissão, ante o descumprimento de um dever de atuar, ter vontade de se portar deste modo ou com negligência, imprudência ou imperícia. Assim, se há omissão capaz de configurar responsabilidade é em virtude de não haver adimplemento de uma obrigação normativa, situação que compõe, portanto, o conceito de responsabilidade subjetiva, ou seja, derivada de dolo ou culpa em sentido estrito.

Ademais, relembre-se que essa parcela da doutrina que advoga pela responsabilidade objetiva nas condutas omissivas do Poder Público distingue as omissões específicas das omissões genéricas. Enquanto as primeiras correspondem ao descumprimento de um dever legal específico de agir, estas se referem a uma obrigação jurídica genérica e abstrata de atuação.

Entretanto, a aludida distinção defendida por essa corrente doutrinária não é clara ou esclarecedora, porquanto o critério utilizado é a maior ou menor reprovação da conduta omissiva estatal; vago, portanto. Isso porque a diferenciação entre omissão genérica e omissão específica é dependente de uma antecipação de sentido, ou seja, é fruto da pré-compreensão simultânea entre o fato e a norma, da qual se extrai um juízo de condenação da conduta estatal.

Registre-se, nesse ponto, que a tipologia utilizada pressupõe a separação do atributo da generalidade ao da especificidade bem como do atributo da abstração ao da concretude.

⁹⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 298 e seguintes.

Contudo, algo pode ser, concomitantemente, genérico e concreto, assim como particular e abstrato.

Como já mencionado oportunamente nesta obra, Sérgio Cavalieri Filho⁹¹ sustenta haver omissão específica, a título de exemplo, nos casos de morte de detento em rebelião realizada no presídio; bem como nas hipóteses de inatividade por parte dos agentes públicos que seriam exigíveis para que fosse evitado o homicídio de detento.

Em relação ao primeiro exemplo, caso, supostamente, a maioria dos policiais, em vez de realizar a contenção da rebelião e impedir eventuais danos aos detentos, concentrou seus esforços para deter, por exemplo, um “arrastão” realizado próximo à delegacia de polícia, com o cometimento de crimes de roubo, lesão corporal, ou seja, ferindo a integridade física dos indivíduos que ali se encontravam. Suponha-se também que a rebelião foi desencadeada no momento em que a maioria dos policiais continham o “arrastão”, de modo que não sabiam do que ocorria na delegacia, enquanto os que lá permaneceram, em menor número, não conseguiram evitar o acontecido.

No tocante ao caso de homicídio de detento, imagine que um preso ataque outro, de madrugada e apenas com o uso de sua força física para ocasionar a morte deste. Nessa hipótese, nota-se que o Estado, na figura de seus agentes públicos, não tinha como atuar a fim de impedir o ocorrido.

A partir do exposto, defender – no que tange ao primeiro exemplo – que o Estado tem dever de segurança em determinado raio territorial da delegacia de polícia, bem como que a omissão se configura tão apenas por essa circunstância incontroversa, independentemente da comprovação da culpa, é, por sua vez, entender o Estado como “segurador universal” nesse determinado território.

Nesse sentido, o simples fato de o crime ter ocorrido muito próximo a uma repartição policial não é suficiente para configurar a responsabilização estatal, porquanto indispensável a comprovação da culpa na conduta do Poder Público.

Nesse contexto, registre-se ainda que o aspecto circunstancial de cada hipótese, o qual pode afastar a responsabilidade pela ausência do elemento subjetivo para tal, reforça o erro do

⁹¹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 298 e seguintes.

entendimento de que tais casos são de responsabilidade objetiva. Evidente haver a possibilidade Estado não ter cumprido a sentença por falta de meios ou recursos, de modo que não incorre em culpa e, conseqüentemente, não resulta em sua responsabilização.

Observa-se, portanto, nos aludidos exemplos, que o conceito de omissão específica é baseado em uma ocorrência conduta manifestamente reprovável do Estado, de modo que se passa a desconsiderar a própria culpa (responsabilidade objetiva), enquanto a definição de omissão genérica considera menos reprovável o comportamento estatal, de sorte que incumbe ao indivíduo lesado a demonstração da culpa do ente público. Assim, o que se vislumbra é o grau da reprovabilidade da omissão estatal.

A confusão reside no fato de a simples afirmativa de que um caso configura dever específico de agir não afasta a obrigação de comprovar que a respectiva hipótese realmente se trata de dever específico, ou seja, de que o ente público descumpriu mandamento normativo ao não atuar quando deveria. Em outras palavras, não exonera da comprovação de culpa.

Registre-se ainda que o grau de reprovabilidade da omissão estatal pressupõe um juízo de valor, de modo que se trata de uma noção essencialmente subjetiva. Por isso, em determinados casos práticos, é extremamente complicado afirmar que restou configurada a violação de um dever específico de agir ou a violação de um dever genérico e abstrato de agir, e, portanto, se a responsabilidade estatal será objetiva ou subjetiva.

Conclui-se, assim, que a percepção de que a hipótese é de responsabilidade objetiva favorece apenas aparentemente o indivíduo lesado, por este estar, supostamente, desincumbido do ônus de comprovar a culpa, uma vez que o juízo de reprovação embutido no tal dever específico de agir decorre de uma imputação de comportamento culposos. Em linhas gerais, o que ocorre é a análise da culpa em sentido amplo.

Por conseguinte, defende-se nesta obra a irrelevância da discussão relativa à ocorrência de omissão específica (violação de um dever específico) ou de omissão genérica (violação de um dever genérico de agir). É necessário, apenas, verificar a ocorrência, ou não, de omissão juridicamente relevante, contrária ao direito, pois.

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO NOS CASOS DE DANOS DECORRENTES DE BALA PERDIDA

Fixado o entendimento de que o Estado responde nas hipóteses de condutas omissivas e delimitado o conceito de omissão jurídica relevante para fins de responsabilidade civil estatal, os dois últimos pontos dessa obra são dedicados ao estudo dos casos relativos a danos decorrentes de “bala perdida”, sem a presença do aparato policial, enfrentados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nos últimos dez anos, ou seja, entre os anos de 2011 e 2021.

Consequentemente, não serão analisadas as hipóteses relativas às condutas comissivas do ente público, como, por exemplo, quando há dano derivado de ação do agente público, em troca de tiros com marginais, na qual o projétil da arma policial atinge um terceiro, bem como nos casos de dano resultante de confronto entre policiais e marginais, sem que seja viável determinar a origem do projétil⁹². Nessas hipóteses, a responsabilidade decorre de conduta ativa do Poder Público, desenvolvida pela força pública de guarda.

Nesse prisma, a análise será realizada a partir de duas hipóteses: (1) bala perdida oriunda de confronto entre marginais, ou de ação por estes realizada, sem a presença da polícia; e (2) bala perdida de origem incerta, sem confronto entre policiais e marginais.

3.1 Bala perdida oriunda de confronto entre marginais, ou ação por estes realizada, sem a presença da polícia

⁹²Nestas hipóteses, embora muitos acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro mencionem que a responsabilização estatal decorre de uma omissão específica, em virtude da má prestação do serviço de segurança pública, o entendimento, para efeitos desta obra, é de que os aludidos casos dizem respeito a uma conduta comissiva do Estado, na medida em que o ente público participa do confronto armado com os meliantes. Assim, a responsabilidade estatal advém do risco natural proveniente da complexidade da própria atividade administrativa, em virtude da qual, seja exercida de forma lícita ou ilícita, surge o dever de indenizar na ocorrência de fato danoso, comprovado o nexo causal entre o fato administrativo e o dano. Portanto, observada a atecnia dos referidos julgados, ao confundirem elementos da culpa com a responsabilidade objetiva, estes serão desconsiderados na análise realizada a seguir, que tratará somente das hipóteses de ausência do aparato policial.

A coleta dos julgados, conforme oportunamente citado, se deu em um período de dez anos⁹³. Nesse intervalo de tempo, observou-se que em 9 (nove) oportunidades o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou ações de responsabilidade civil ajuizadas em face do Estado, por conta de danos decorrentes de “bala perdida”, em situações caracterizadas pelo confronto armado travado entre marginais, ou em virtude de sua ação, sempre sem a presença do aparato policial no embate. (Tabela 1 – anexo)

Constata-se, destes julgados, que em todos os 9 (nove) casos a responsabilidade civil do ente público foi afastada pelo Tribunal, seja baseado no entendimento de ser caso de omissão genérica, seja ao considerar a ausência do nexo de causalidade entre a omissão estatal (fato administrativo) e a morte ou lesão da vítima (dano). Em sequência, faz-se presente a análise dos casos com maior detalhamento.

A 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do voto da Exma. Relatora Des. Cláudia Pires dos Santos Ferreira, negou provimento ao recurso da parte autora e manteve a sentença de improcedência do pedido relativo à condenação do Estado ao ressarcimento em virtude de ter sido atingida por projétil de arma de fogo decorrente da troca de tiros entre membros de facções criminosas rivais no Morro da Mangueira, local onde residia. A parte autora sustentou, em sede recursal, pela omissão específica estatal na prestação de segurança na localidade, ao argumento de que o réu não se mostrou eficiente em garantir a incolumidade física dos moradores da região, ressaltando que, embora haja uma unidade de polícia pacificadora no local, o conflito armado entre facções criminosas é constante, em virtude do que merecia ser indenizada pela lesão sofrida com base na responsabilidade objetiva. Contudo, o entendimento da Corte foi no sentido de não restar configurada a responsabilidade estatal ante a não demonstração da efetiva participação de agentes públicos no tiroteio que a atingiu, entendendo, assim, pela ausência de nexo causal entre a conduta e o resultado danoso. Assim consta do julgado:

Consoante estatui o artigo 37, §6º, da Constituição da República, 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, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Consigne-se que tanto a atuação comissiva quanto a omissiva por parte do Estado podem gerar danos aos particulares, no entanto, para caracterização do dever de indenizar impõe-se a demonstração da conduta, do dano e do nexo causal.

(...)Embora evidenciado o dano da autora, não restou suficientemente demonstrado nos autos a relação causal entre a ação ou omissão estatal e o dano, experimentado pela vítima.

⁹³ Entre 2011 e 2021.

Na espécie, o projétil que atingiu a autora não partiu da arma de um policial militar ou de troca de tiros entre policiais e meliantes, tendo os autores, expressamente, afirmado na inicial, que a primeira autora foi ferida na perna, em razão de projétil originado de conflito armado entre traficantes de facções rivais.

Sustentam os autores a ocorrência de omissão estatal específica, em razão da existência de conflito armado entre traficantes, não obstante a presença de UPP na região.

A omissão específica se caracteriza quando há provas de que o Estado podia agir para impedir o dano e não o fez, o que inoocorreu na hipótese em exame.

A existência de UPP na região demonstra que há, efetivamente, uma política estatal que busca combater o problema, embora não tenha ainda atingindo todos os resultados almejados.

Presumir-se, automaticamente, a existência de responsabilidade civil do Estado em razão de conflito armado entre diferentes grupos de criminosos é estabelecer verdadeira responsabilidade integral, diante de todo e qualquer delito, alçando o ente público a condição de segurador universal, o que é inviável.

O fato do Estado estar sujeito à teoria da responsabilidade objetiva não faz com que possa lhe ser atribuído o dever de reparar tudo o que venha a ocorrer no meio social. Ressalte-se que, em determinados casos, os danos, provocados por fatos de terceiros se assemelham a casos imprevisíveis.

Desta forma, tendo em vista a total ausência denexo causal, forçoso reconhecer que não restou comprovada a responsabilização do Estado, devendo ser mantida a sentença vergastada.⁹⁴

Nota-se, no aludido julgado, a adoção da responsabilidade objetiva por atos omissivos estatais, ao argumento de que o art. 37, §6º, da CF, compreende atos comissivos e omissivos do Poder Público. Contudo, o entendimento aqui é de que apenas omissões específicas são capazes de ensejar a responsabilidade objetiva, enquanto que omissões genéricas configuram responsabilidade subjetiva do ente público⁹⁵.

Relembre-se, as omissões específicas correspondem ao descumprimento de um dever legal específico de agir, enquanto as genéricas se referem a uma obrigação jurídica genérica e abstrata de atuação. No entanto, conforme oportunamente analisado, é problemática a referida distinção.

Isso porque o conceito de omissão específica pressupõe uma conduta manifestamente reprovável do Estado, de modo que se passa a desconsiderar a própria culpa (responsabilidade objetiva), enquanto a definição de omissão genérica considera menos reprovável o comportamento estatal, de modo a ser incumbência do indivíduo lesado provar a culpa do ente

⁹⁴ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0254030.03.2017.8.19.0001. 6ª Câmara Cível. Rel. Desa. Claudia Pires dos Santos Ferreira. Julgamento em 26 de agosto de 2020.

⁹⁵ Esse é o entendimento, por exemplo, de Guilherme de Couto Castro, um dos juristas, dentre muitos, que se filia à corrente doutrinária defensora da adoção de responsabilidade objetiva nas hipóteses de omissão específica estatal. CASTRO, Guilherme Couto. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 62.

público. Em outras palavras, o que se vislumbra é o grau da reprovabilidade da omissão estatal, o que significa, em último caso, análise da configuração ou não da culpa em sentido amplo.

Registre-se que, assim como no caso supracitado decidido pela Corte de Justiça do Rio de Janeiro, na maioria dos julgados coletados houve o afastamento do dever de reparação civil do Poder Público por condutas omissivas, ao argumento de se estar diante de omissão genérica. Em seguida, as ementas de dois julgados que ilustram a situação descrita:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONFRONTO ENTRE FACÇÕES CRIMINOSAS. AUTORES ATINGIDOS POR BALA PERDIDA NA PRÓPRIA RESIDÊNCIA. INOCORRÊNCIA DE OMISSÃO ESPECÍFICA. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO AO ENTE PÚBLICO DA CONDIÇÃO DE GARANTIDOR UNIVERSAL. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONFIRMAÇÃO.

1. Para configuração da responsabilidade civil do Estado por ato omissivo não é suficiente a alegação de omissão genérica, sendo indispensável demonstrar que, na situação específica do dano, o Estado tinha condições de antever e evitar o ilícito, o que não se verifica no presente caso.
2. O dever constitucional do Estado de promover a segurança pública não o torna responsável por todos os delitos cometidos, ante a evidente impossibilidade e inviabilidade de se manter policiais em todos os locais.
3. Precedentes.
4. Desprovimento do recurso.⁹⁶

APELAÇÃO CIVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. BALA PERDIDA. TIROTEIO SEM A PARTICIPAÇÃO DE AGENTES DO ESTADO. EM TERMOS DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, NÃO ABRAÇA O ORDENAMENTO JURÍDICO A TEORIA DO RISCO INTEGRAL, MAS SIM A DO RISCO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. OMISSÃO GENÉRICA. DEVER DE INDENIZAR NÃO CONFIGURADO. PRECEDENTES DESTES TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

(...)Com efeito, aplica-se a teoria do risco administrativo, adotada pelo artigo 37, § 6º da Constituição da República.

E, quanto à responsabilidade por omissão, cumpre lembrar que a responsabilidade do Estado só é objetiva se houver omissão específica. A hipótese revela uma omissão genérica, sendo a responsabilidade estatal subjetiva.

In casu, não demonstra a prova a existência de qualquer omissão específica, não havendo prova de que, chamado, deixou o Estado de agir.

E, não se há de cogitar de culpa na hipótese de omissão genérica, não se podendo atribuir ao Estado a função de segurador universal. Não há como se exigir do Estado que preste segurança pública em todos os lugares e em todos os momentos. Precedentes da jurisprudência dominante deste Tribunal de Justiça.

Desprovimento do apelo que se impõe.⁹⁷ (grifou-se)

⁹⁶ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0045807.50.2014.8.19.0001. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho. Julgamento em 8 de agosto de 2018.

⁹⁷ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0154618.51.2007.8.19.0001. 19ª Câmara Cível. Rel. Des. Guaraci de Campos Vianna. Julgamento em 11 de dezembro de 2012.

Também carece de atenção o julgado da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que, nos termos do voto do Exmo. Relator Des. Paulo Mauricio Pereira, deu provimento ao recurso do Estado para reformar a sentença de procedência do pedido autoral, de forma a julgar improcedentes os pedidos, afastando, assim, a responsabilidade estatal em razão de a vítima (pai e marido dos autores, respectivamente) ter falecido por conta de projétil de arma de fogo decorrente da troca de tiros entre membros de facções criminosas rivais, dos Morros da Mineira e do São Carlos. Assim consta da fundamentação do julgado:

O recurso merece prosperar, *data venia* do entendimento esposado pelo ilustre Procurador de Justiça, em exercício nesta Câmara. Com efeito, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, consagra a teoria do risco administrativo, tendo como fundamento a responsabilidade objetiva do Estado, respondendo ele pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. **Por outro lado, em se tratando de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, exigindo-se a comprovação de dolo ou culpa e do nexu causal entre a alegada omissão do ente estatal e o dano causado a terceiro.**

No caso dos autos, os próprios autores relatam na peça inicial que “*no dia 13 de junho de 2004, domingo, por volta das 15 horas, começou um tiroteio entre o Morro da Mineira, no Catumbi e o Morro do São Carlos, no Estácio, que durou até a noite. Tal conflito, gerado por guerra de traficantes já perdurava há mais de seis meses, sem que a polícia do Estado intervisse para garantir a segurança dos moradores daquela região*” (sic – fls. 3).

Ora, **inexiste qualquer indício de prova** de que a morte do pai e marido dos autores tenha ocorrido em virtude de um ato praticado por agente público ou **de que houve omissão específica da administração**, ressaltado que o 1º BPM, responsável pelo patrulhamento daquela região, informa que na data dos fatos não houve qualquer ocorrência de vulto efetuada por policiais militares nos Morros do São Carlos, Querosene e Zinco (fls. 51/55).

Ainda que a segurança pública seja um dever do Estado e um direito fundamental dos cidadãos, previsto no art. 144, da Carta Magna, ele não pode ser o garantidor universal, **não se aplicando, no caso concreto, a teoria do risco administrativo, ficando, assim, afastada a responsabilidade objetiva, por se tratar de omissão genérica estatal.**⁹⁸ (grifou-se)

Sem macular o mérito do julgamento, observa-se que, ao considerar a ocorrência de omissão genérica estatal, se entendeu pelo afastamento da responsabilidade objetiva. A contrário *sensu*, depreende-se da argumentação do julgado que, caso fosse hipótese de omissão específica, seria adotada a responsabilidade objetiva do Poder Público por atos omissivos, de modo que prescindiria da comprovação do elemento culpa em sentido lato. No entanto, o que se extrai da fundamentação adotada é o simples fato de que o ente público não incorreu em culpa, de acordo com o posicionamento do Exmo. Relator Des. Paulo Mauricio Pereira. Assim,

⁹⁸ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0059265.18.2006.8.19.0001. 4ª Câmara Cível. Rel. Des. Paulo Mauricio Pereira. Julgamento em 9 de abril de 2014.

conclui-se que, se supostamente o julgador entendesse ser caso de omissão específica, significaria, de fato, a constatação de que o Estado teria permanecido inerte a despeito de um mandamento normativo de atuação, seja por vontade consciente de assim se portar (dolo), seja por ter incorrido em negligência, imprudência e/ou imperícia (culpa em sentido estrito).

Cumprido destacar, por fim, acórdão proferido pela 19ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, nos termos do voto do Exmo. Relator Des. Ferdinando Nascimento, o qual negou seguimento à apelação cujo pedido autoral era a condenação do Estado ao pagamento de indenização em virtude de ter sido atingido por disparo de arma de fogo durante ação de meliantes no bairro de Quintino. Em que pese ter sustentado a parte autora omissão estatal na prestação de segurança na região, em virtude do que pugnava pela reparação, o entendimento foi no sentido de não existir falha na prestação de segurança pública pelo Estado e, em consequência, omissão jurídica específica imputável ao ente público. Nesse sentido, de acordo com a fundamentação do julgado, o demandante não se desincumbiu do ônus de comprovar fato constitutivo de seu direito. Faz-se mister, a seguir, a leitura da fundamentação adotada no julgado:

Os fatos narrados pelo autor, bem como a documentação acostada aos autos, leva-nos a entender que **não houve omissão reiterada do réu no que tange à falha da segurança pública, bem como não se pode entender que o evento se deu de forma totalmente previsível.**

O recorrente não logrou em demonstrar que o evento representa uma constante no local, assim como não conseguiu demonstrar que houve efetiva participação de agentes públicos no tiroteio que o atingiu. **Logo, o que se vê de forma inequívoca, é que o nexo de causalidade foi rompido, o que afasta o dever de indenizar.**

(...)Assim, quanto aos danos morais, não vislumbro a presença do ato ilícito de que tratam os artigos 186 do CCB e 37, parágrafo 6º da CRFB, **inexistindo uma conduta negligente do ERJ que possa dar respaldo a pretensão autoral.**

Por derradeiro, a apelante em nenhum momento foi capaz de demonstrar o fato constitutivo do direito invocado (ação ou omissão estatal) no que tange a culpa do réu e o nexo causal entre o tiroteio e a conduta desidiosa do Estado.

Não restaram comprovadas, portanto, quaisquer falhas por parte do réu e de seus prepostos no tocante aos fatos descritos na exordial.

(...)Como se vê, não é possível vislumbrar conduta ilícita ou nexo de causalidade capaz de autorizar o reconhecimento de responsabilidade civil do Estado.

Assim resta claro e evidente que **o Estado somente será responsável civilmente por conduta omissiva quando estiverem presentes os elementos que caracterizam a culpa, que origina-se, na espécie, do descumprimento do dever legal, atribuído ao Poder Público, de impedir a consumação do dano, o que não é o caso do presente processado.**

Quanto ao dano pretendido, portanto, este não decorre de qualquer ação comissiva ou omissiva praticada pelo réu, apresentando-se correta a sentença que houve por bem desacolhê-lo. ⁹⁹ (grifou-se)

Embora a aludida decisão tenha entendido pelo afastamento da responsabilidade estatal, depreende-se da fundamentação transcrita que se admite, em tese, que, quando os confrontos armados entre marginais ocorrem de maneira reiterada e, portanto, tornam-se previsíveis em determinados territórios, com a constante inatividade do Poder Público na garantia da segurança de tais localidades, surge a omissão juridicamente relevante, configurando, assim, o dever de reparação do ente público em face do indivíduo lesado.

Adotou-se no julgado a teoria da responsabilidade subjetiva, a qual, para efeitos deste trabalho, se considera a mais acertada, diferentemente dos julgados antecedentes supramencionados, os quais se basearam na responsabilidade objetiva nos casos de omissão estatal. Assim, considerou-se que o Poder Público não incorreu em culpa, ou seja, em ilegalidade: não houve omissão ilícita (juridicamente relevante).

Conforme mencionado oportunamente nesta obra, para restar configurada a omissão ilícita, imprescindível a contrariedade ao ordenamento jurídico, bem como a existência da previsibilidade do dano e a possibilidade de agir do Poder Público com a finalidade de evitar o evento lesivo. Caso não atestadas a previsibilidade e a possibilidade de agir, não há que se falar em ato ilícito.

Constatou-se, ao decidir pelo afastamento da responsabilidade estatal, que o comportamento do ente público foi lícito na medida em observados todos os padrões de diligência exigíveis *in casu*, ou seja, não restou demonstrado que a conduta omissiva do Poder Público se caracterizou pela vontade consciente de assim se portar, ou foi dotada de negligência, imprudência e/ou imperícia. Nesse sentido, conquanto tenha ocorrido o resultado danoso, este não pode ser imputado à conduta estatal. O que se atesta, portanto, é que houve no julgado a aferição do elemento subjetivo, ao contrário da simples afirmação de que se tratava de caso de omissão genérica ou de que não ocorreu a omissão específica.

⁹⁹ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 023064655.2010.8.19.0001. 19ª Câmara Cível. Rel. Des. Ferdinando Nascimento. Julgamento em 13 de março de 2014.

3.2 Bala perdida de origem não identificada, sem confronto entre policiais e marginais

Além dos casos de confronto armado travado entre marginais, ou em virtude de sua ação, sem a presença do aparato policial, outra hipótese de responsabilidade estatal por omissão enfrentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro diz respeito aos casos em que o indivíduo lesado é vítima de “bala perdida” de origem incerta, quando ausente a presença do aparato policial. A situação caracteriza-se por não restar comprovado o concurso de agentes policiais ou de meliantes para a ocorrência do episódio danoso, ao contrário dos casos descritos até então. Nesse sentido, trata-se, de fato, de caso de bala perdida, na medida em que não identificada a origem do projétil de arma de fogo, em situação na qual também não há demonstração da ocorrência de embate entre policiais e bandidos.

A partir da pesquisa realizada, constata-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou 47 (quarenta e sete) demandas relativas a hipótese em comento. Nesse ponto, em 45 (quarenta e cinco) casos decidiu-se pelo afastamento da responsabilidade estatal, enquanto que em apenas 2 (dois) julgados o Tribunal considerou restar configurada a responsabilidade do Estado, com a consequente condenação a indenizar a vítima em virtude de sua conduta omissiva. (Tabela – Anexo 2)

De um modo geral, nota-se que, na mesma linha dos casos analisados anteriormente (confronto armado travado entre marginais, ou em virtude de sua ação, sem a presença do aparato policial), a Corte de Justiça do Estado decidiu pelo afastamento da responsabilidade estatal nas hipóteses em tela. O entendimento que consta dos julgados, em suma, foi no sentido de inexistir conduta omissiva imputável à administração, tendo em vista tratar-se de dano que decorre de fato de terceiro. Assim, compreendeu-se que o ente público não participou da produção do resultado danoso, de modo que, em determinadas decisões, foi considerada a desconstituição do nexo causal entre a conduta omissiva estatal e o dano superveniente, enquanto em outras, constatou-se a inoccorrência de omissão específica, ou mesmo de falha do serviço prestado pelo Poder Público. Nesse sentido, necessário atentar para alguns julgados, assim ementados:

Responsabilidade civil. A teoria do risco administrativo consagrado no art. 37, § 6º, da CRFB/88 atribuiu ao Estado e Municípios o dever de indenizar, independente de culpa, pelos danos causados por seus agentes a terceiros. Discussão acerca da existência de responsabilidade do Estado de acordo com a disposição contida no §6º, do Art. 37, da Constituição Federal, na hipótese dos autos de "bala perdida". A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem se posicionado

no sentido da responsabilização objetiva do Estado, no caso de "bala perdida" proveniente de confronto entre policiais e criminosos. **Ocorre que, no caso em tela, não há provas de que o projétil que atingiu a apelante, tenha partido de um confronto entre policiais e criminosos. Não restou configurada a omissão específica do Estado**, que na condição de garante ou guardião da incolumidade física da Apelada, teria, por omissão, criado situação propícia para a ocorrência do evento danoso, quando possuía o dever legal de impedi-lo. Manutenção da sentença. Recurso desprovido. ¹⁰⁰ (grifou-se)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL MOVIDA EM FACE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. FERIMENTO EM VIA PÚBLICA DECORRENTE DE BALA PERDIDA. FATO DE TERCEIRO. DEVER GENÉRICO DO ESTADO E RISCO ADMINISTRATIVO. NEXO CAUSAL NÃO CONFIGURADO.

1 - A responsabilidade do Estado pelos danos causados por seus agentes a terceiros é objetiva, conforme artigo 37 da Constituição Federal.

2 - Todavia, sem a participação concreta dos seus agentes, seja por omissão ou por atuação com inobservância ao dever de cuidado, o Estado não responde civilmente pelos crimes praticados pelos administrados.

3 - Corretamente afastada a teoria da responsabilidade integral pela sentença.

4 - Desprovimento do recurso. ¹⁰¹

Responsabilidade Civil. Ação de indenização por danos material e moral que a Autora teria sofrido em razão de ter sido atingida por bala perdida em sua perna em virtude de operação policial levada a efeito pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o que teria acarretado fratura exposta na fíbula esquerda. Sentença que julgou improcedente o pedido. Apelação da Autora. Responsabilidade civil objetiva do Estado Réu, conforme artigo 37, §6º da Constituição Federal. **Não há nos autos prova de que o tiro que atingiu a Autora tenha partido de agentes da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro ou mesmo que uma ação policial tenha dado causa ao evento lesivo.** Informação nos autos no sentido de que a Polícia Militar não realizou operação policial no bairro da Vila Kennedy, no dia do evento narrado pela Autora. Embora tenha sido narrado que o projétil de arma de fogo foi removido em procedimento cirúrgico, não foi periciado. **O fato de a responsabilidade ser objetiva, não afasta o dever da vítima de fazer prova mima do fato constitutivo do direito alegado, conforme artigo 373, I do Código de Processo Civil.** Precedentes do TJRJ. Manutenção da sentença. Desprovimento da apelação. ¹⁰²(grifou-se)

Depreende-se da maioria das decisões coletadas que o entendimento adotado se deu no sentido de que condenar o Estado nas hipóteses em questão, em que pese o seu dever constitucional de prestar a segurança pública, significaria promovê-lo à condição de “segurador universal”, ou seja, o ente público seria considerado responsável por todos os danos produzidos

¹⁰⁰ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0183668.15.2013.8.19.0001. 22ª Câmara Cível. Rel. Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva. Julgamento em 8 de novembro de 2016.

¹⁰¹ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0121536.87.2011.8.19.0001. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho. Julgamento em 27 de julho de 2016.

¹⁰² RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0129282.98.2014.8.19.0001. 26ª Câmara Cível. Rel. Desa. Ana Maria Pereira de Oliveira. Julgamento em 17 de junho de 2021.

na sociedade, com o dever de evitar a consumação destes em todo lugar e ao mesmo tempo, o que, portanto, evidenciaria uma adoção da teoria do risco integral. Os seguintes julgados ilustram tal percepção:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. VÍTIMA DE BALA PERDIDA. Versa a hipótese ação indenizatória em que pretendem os autores a condenação do Estado-réu ao pagamento de indenização por danos materiais e morais, que alegam fazer jus, em virtude da perda de um ente querido, vítima de bala perdida. A responsabilidade civil do Estado, preconizada no artigo 37, § 6º da Constituição da República, possui natureza objetiva, mas pressupõe que a conduta do agente estatal (comissiva ou omissa) seja apta a gerar os danos que a parte alega ter sofrido, cabendo a esta, por sua vez, comprovar, independentemente da aferição de culpa ou dolo, o nexo de causalidade entre a conduta e o dano sofrido. Não se vislumbra nos autos qualquer comprovação acerca da ocorrência de ação ou omissão do Estado que tenha sido a causa direta e imediata do dano causado à menor, vitimada por projétil de arma de fogo, não sendo possível extrair do acervo probatório que o disparo tenha sido feito por um agente estatal. **Ao contrário do que pretendem fazer crer os autores, não é possível atribuir ao réu uma responsabilidade civil genérica, sem que haja um mínimo de prova, valendo assinalar que não se pode imputar ao Estado a qualidade de garantidor universal, na espécie.** Improcedência do pedido. Sentença mantida. Desprovimento do recurso. ¹⁰³ (grifou-se)

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. BALA PERDIDA. MORTE DO FILHO DA AUTORA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. NEXO CAUSAL NÃO COMPROVADO. SEM PROVA DE QUE O ATO QUE VITIMOU O FILHO DA AUTORA TENHA SIDO PRATICADO POR AGENTE DO ESTADO. AUSÊNCIA DE PROVA MÍNIMA. ESTADO QUE NÃO PODE SER CONSIDERADO SEGURADOR UNIVERSAL. DESPROVIMENTO DO RECURSO. ¹⁰⁴

DIREITO CONSTITUCIONAL e ADMINISTRATIVO, com pequeno viés de DIREITO CIVIL. Ação de responsabilidade civil em face do Estado do Rio de Janeiro. Autora alega ter sido atingida por "bala perdida", troca de tiros entre policiais militares e bandidos. Sentença de improcedência. Recurso. Inconformismo que não prospera. A responsabilidade do Estado, em se tratando de questão de Segurança Pública, é objetiva. Porém, para a sua eclosão, necessário o fenômeno perceptível, a causa origem, o liame capaz de vincular a pessoa jurídica de Direito Público ao fato. Na hipótese, controvérsia há quanto à efetiva ocorrência do confronto, até porque, finda a instrução probatória, não esclarecido o embate, e bem assim, a falta de serviço público, profícuo, direto, efetivo e eficiente. **A segurança pública é um direito fundamental do cidadão, entretanto, não se pode atribuir ao Estado a qualidade de segurador universal.** Necessário, conforme ressaltado, a positivação do fenômeno perceptível da responsabilidade civil. Ressalte-se que, embora as alegações da apelante soem plausíveis, tendo em vista as notícias quase que diárias que deixam insegura a população, ainda mais em se considerando o local, Vila Cruzeiro, tal circunstância, porém, não afasta a necessidade de provar o que se alega. Em suma, se

¹⁰³ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0193020.21.2018.8.19.0001. 20ª Câmara Cível. Rel. Desa. Maria Inês da Penha Gaspar. Julgamento em 27 de janeiro de 2021.

¹⁰⁴ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0054380.46.2016.8.19.0021. 7ª Câmara Cível. Rel. Des. André Gustavo Correa de Andrade. Julgamento em 6 de outubro de 2020.

ausente in casu, evidência de falha ou falta do serviço público, não há como se impor ao apelado, o dever de indenizar. Desprovimento. ¹⁰⁵ (grifou-se)

Em contrapartida, vale ressaltar os 2 (dois) casos que, ao contrário da jurisprudência apresentada até então, entenderam pela configuração da responsabilidade do Estado em virtude de condutas omissivas no tocante aos casos em que o indivíduo lesado é vítima de “bala perdida” de origem incerta, quando ausente a presença do aparato policial. Houve, nos aludidos casos, a condenação do ente público com o subsequente dever de indenizar o indivíduo lesado.

Nesse prisma, a 5ª Câmara Cível, por unanimidade, nos termos do voto do Exmo. Des. Relator Heleno Ribeiro Pereira Nunes, reformou a sentença proferida pelo juízo de primeiro grau e reconheceu o direito dos demandantes à indenização a título de dano moral, em virtude de restar configurada a conduta omissiva estatal que resultou na morte de terceiro, nas repartições de um colégio municipal, por meio de legítima bala perdida, de origem incerta, sem a ocorrência de confrontos com a presença de policiais. Assim consta do julgado:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ENTE PÚBLICO. MORTE DE ESTUDANTE MENOR POR "BALA PERDIDA" EM ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. FUNÇÃO POSITIVA DA COISA JULGADA. PRESCRIÇÃO. ART. 198, INC. I, DO CÓDIGO CIVIL. AUTORES ABSOLUTAMENTE INCAPAZES. DANO MORAL REFLEXO OU POR RICOCHETE.

(...)Assim, por questões de segurança jurídica e de coerência das manifestações do Poder Judiciário, de rigor que se entenda pela integral responsabilidade do Município demandado pelo evento danoso que vitimou a irmã dos autores, na medida em que, **mesmo sabedor do risco ao qual estavam expostos os alunos do seu estabelecimento escolar em razão dos constantes conflitos entre traficantes na respectiva localidade, não tomou as providências necessárias para garantir o cumprimento de seu dever de guarda e vigilância daqueles que estão sob os seus cuidados.**

Como se sabe, **a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados pelos seus agentes a particulares, por ação ou omissão, é objetiva e encontra fundamento na teoria do risco administrativo**, pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa.

É certo que, em casos como o dos presentes autos, a responsabilidade do ente estatal réu deve ser apurada à luz da teoria da culpa anônima ou falta do serviço, segundo a qual a Administração somente poderá ser responsabilizada caso o particular prove que, por omissão ou atuação deficiente, esta concorreu decisivamente para o evento.

Deste modo, a Administração Pública somente poderá ser responsabilizada caso se prove que, por sua omissão ou atuação deficiente, concorreu decisivamente para o evento, deixando de zelar pela manutenção do local de forma que razoavelmente lhe seria exigível.

E as circunstâncias do presente caso evidenciam o nexo de causalidade entre o óbito da aluna e a omissão dos agentes públicos que administram a unidade escolar do Município do Rio de Janeiro, os quais não exerceram de forma

¹⁰⁵ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0104047.42.2008.8.19.0001. 9ª Câmara Cível. Rel. Des. Adolpho Correa de Andrade Mello Junior. Julgamento em 4 de agosto de 2015.

adequada à realidade local o dever de guarda e segurança da menor que se encontrava no interior do estabelecimento escolar.

Nesse particular, é relevante enfatizar que o Poder Público, ao receber o menor estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno.¹⁰⁶ (grifou-se)

A partir da leitura da fundamentação do julgado, constata-se que o magistrado adota a teoria da responsabilidade objetiva para condutas omissivas do ente público. Todavia, nota-se que a aludida demanda seria solucionada a partir da adoção da responsabilidade subjetiva, porquanto o julgador admite a omissão ilícita do Município *in casu*.

Isto é, foi atestada a postura de abstenção do Estado ao não tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do seu dever normativo de guarda dos estudantes, que estão sob os seus cuidados. Assim, o Estado não agiu quando lhe era juridicamente exigível, o que configura a conduta culposa por parte do ente público.

No mais, indispensável destacar a decisão paradigma proferida pela 20ª Câmara Cível, que, nos termos do voto do Exmo. Des. Relator Marco Antonio Ibrahim, deu parcial provimento ao recurso da parte autora de modo a reformar a sentença do juízo de primeiro grau e condenar o Estado ao pagamento de indenização por danos morais e estéticos em virtude de lesão oriunda de projétil de arma de fogo, de origem não identificada, sem a presença do aparato policial. Tendo em vista a extrema relevância do julgado, faz-se necessária a reprodução da respectiva ementa:

Constitucional. Civil. Responsabilidade civil. Responsabilidade civil do Estado. "Bala perdida". Ferimento causado a transeunte provocado por terceiros não identificados. Artigo 37, § 6º da Constituição Federal. Não se desconhece que é francamente majoritária a orientação jurisprudencial no sentido de que o Estado não tem responsabilidade civil por danos provocados em episódios de "bala perdida", sendo invariável o argumento de que o Estado não pode ser responsabilizado por "omissão genérica". Reclama revisão a jurisprudência que reconhece a não responsabilidade civil do Estado do Rio de Janeiro pelos frequentes danos causados por balas perdidas, que têm levado à morte e à incapacidade física milhares de cidadãos inocentes. O clima de insegurança chegou a tal ponto que os mais favorecidos têm trafegado pelas vias da cidade em carros blindados. Pessoas são assassinadas por balas perdidas dentro de suas casas, enquanto dormem, em pontos de ônibus, em escolas, nas praias e em estádios de futebol. O Estado não se responsabiliza por esta criminoso falta de segurança, escudado por um verdadeiro nonsense teórico-jurídico, como se os projéteis que cruzam a cidade viessem do céu. Além disso, a tese tem servido como um verdadeiro estímulo para que a Administração permaneça se "omitindo genericamente", até porque aos eventos de balas perdidas tem-se dado o mesmo

¹⁰⁶ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0025085. 87.2017.8.19.0001. 5ª Câmara Cível. Rel. Des. Heleno Ribeiro Pereira Nunes . Julgamento em 3 de março de 2020.

tratamento jurídico dispensado ao dano causado pelo chamado "Act of God". **A vetusta doutrina da responsabilidade subjetiva por atos omissivos da Administração Pública não tem mais lógica ou razão de ser em face do abandono em que ainda se encontra a população da cidade do Rio de Janeiro. Ainda que se concordasse com o afastamento da responsabilidade objetiva, nestes casos, seria possível, sem muito esforço, verificar que no conceito de culpa "stricto sensu" cabe a manifesta inação do Estado e sua incapacidade de prover um mínimo de segurança para a população, sendo intuitivo o nexu causal.** Não se trata, bem de ver, de episódios esporádicos ou de fortuitos. Tais eventos já fazem parte do dia-a-dia dos moradores da cidade. Pessoas são agredidas e mortas dentro de suas próprias casas. Autoridades são roubadas em vias expressas sob a mira de armamentos de guerra. A prova de que a situação de insegurança dos cidadãos sempre se deveu à omissão culposa e irresponsável do Estado pode ser evidenciada pela ocupação recente das favelas que compõem o chamado "Complexo do Alemão". A área, que era dominada por perigosíssimas falanges de criminosos fortemente armados, foi em pouco tempo ocupada por forças policiais e militares. Essa foi uma decisão de governo (e, portanto, política) que há muito deveria ter sido implementada na Cidade do Rio de Janeiro e que demonstra que foi tomada ao mero talante da Administração que, até então, não se ocupava de debelar a violência. Dizer que o Estado não é responsável equivale, na prática, a atribuir culpa à vítima. O dano sofrido é a sanção. Sentença reformada. Recurso parcialmente provido. ¹⁰⁷ (grifou-se)

A análise realizada, para efeitos desta obra, não levará em conta o mérito do julgamento. Contudo, nota-se que o acórdão é emblemático na medida em que reconhece ser suficiente a adoção da responsabilidade subjetiva para decidir a demanda, embora se baseie, para tal, na modalidade objetiva da responsabilização civil estatal.

Infere-se do julgado que não é defendida a tese de que o Poder Público se responsabiliza por qualquer caso de "bala perdida", na medida em que a hipótese em questão é delimitada. Assim, reproduz-se a seguir alguns fragmentos constantes da decisão:

O fato ocorreu nas imediações da residência da autora, na Estrada do Guandu, próxima a Comunidade Carobinha, que, **costumeiramente, é palco de eventos deste jaez**, como bem afirmaram as testemunhas, moradores da região, COSME SOARES ARAÚJO e NILTON FLORES, em seus depoimentos prestados em juízo (fls. 124/125).

Ademais, a própria Secretaria de Estado de Segurança do Estado do Rio de Janeiro informou que, na mesma localidade, houve registro de crime de homicídio de autoria desconhecida em 10/10/2004, data em que vitimou a autora-apelante, sendo certo que o documento de fls. 166 aponta que o delito ocorreu por meio de projétil de arma de fogo, tendo os policiais militares registrado o fato na 35ª Delegacia Policial - Campo Grande/RJ.

(...)Mesmo que, *ab absurdo*, se admitisse que o Estado não tenha culpa pela ocorrência de tais eventos (mas tem) o ordenamento jurídico tem solução pronta. Basta ler o § 6º do artigo 37 da Constituição Federal. A responsabilidade é objetiva. O argumento de que não há nexu causal entre a omissão do Estado e o dano propriamente dito tem menos fundamento teórico do que de política judiciária. A mais tosca das estatísticas pode revelar, por exemplo, que em vários pontos da cidade a falta de policiamento é causa direta da ocorrência de furtos e roubos.

¹⁰⁷ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação Cível nº 0111741.67.2005.8.19.0001. 20ª Câmara Cível. Rel. Des. Marco Antonio Ibrahim. Julgamento em 26 de janeiro de 2011.

(...)Por outro lado, a vetusta doutrina da responsabilidade subjetiva por atos omissivos da Administração Pública não tem mais lógica ou razão de ser face ao abandono em que tem se encontrado a população da cidade do Rio de Janeiro. Ainda que se concordasse com esta perversa tese, seria possível, sem muito esforço, verificar que no conceito de culpa *stricto sensu* cabe a manifesta inação do Estado e sua incapacidade de prover um mínimo de segurança para a população. Não se trata, bem de ver, de episódios esporádicos, de fortuitos. Tais eventos já fazem fazer parte do dia-a-dia dos moradores da cidade. Pessoas são agredidas e mortas dentro de suas próprias casas. Autoridades são roubadas em vias expressas sob a mira de armamentos de guerra.

(...)Evidente que há problemas sociais e educacionais que dão e deram causa ao aumento da criminalidade, mas ainda aqui é exclusiva a culpa das sucessivas administrações pela incompetência e desgoverno com que se houveram no trato da segurança pública. **Discursos inflamados, teses de doutorado e passeatas não vão dar fim às diárias ocorrências de mortes e ferimentos por balas perdidas. Reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado, sim.** Quando se multiplicarem as indenizações e os governos ficarem sem caixa para realizar obras e projetos que rendem votos, a situação se transformará drasticamente.

A prova de que a situação de insegurança dos cidadãos sempre se deveu à omissão culposa e irresponsável do Estado pode ser evidenciada pela ocupação recente das favelas que compõem o chamado “Complexo do Alemão”. (grifou-se)

Nota-se que o Exmo. Des. Relator reconhece que houve a abstenção do ente público, no caso concreto, a despeito de um mandamento normativo de atuação, na medida em que o território no qual ocorreu o infortúnio caracteriza-se pela constante insegurança e ocorrência de tiroteios, constatando, ainda, que a falta de policiamento é causa direta de situações criminosas observadas na região como a do caso em comento. Isso, por si só, configuraria a omissão juridicamente relevante (ilícita) por parte do Poder Público.

Contudo, de forma confusa, ao mesmo tempo em que desconsidera a adoção da responsabilidade subjetiva para atender a demanda, o julgador admite que, ainda que se concordasse com a aludida tese, seria possível demonstrar a ocorrência de conduta culposa na inatividade estatal em questão.

Logo, depreende-se nitidamente dos trechos reproduzidos que há um problema argumentativo em conjugar a teoria da responsabilidade objetiva com a modalidade subjetiva. Nesse sentido, a mescla de conceitos ilustra de forma clara a tensão teórica existente.

CONCLUSÃO

A presente monografia se propôs a analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado em virtude de condutas omissivas, nos casos de danos decorrentes de “bala perdida”. Nesse sentido, foram estudadas as hipóteses caracterizadas pela ausência do aparato policial, quando o dano resultante de bala perdida é decorrente (1) da ação resultante de marginais ou em virtude de confronto entre estes, sem a presença policial e (2) de projétil de arma de fogo de origem não identificada, armamento e local desconhecidos, sem a comprovação de embate entre policiais e meliantes.

Antes de se aprofundar na tese, foi necessário apresentar um panorama específico sob a trajetória histórica, conceituações e fundamentos relativos à responsabilidade extracontratual do Estado, a fim de, em seguida, adentrar na temática relativa ao dever de reparação civil em face do indivíduo lesado em virtude de condutas omissivas do Poder Público.

Nesse sentido, delimitou-se o conceito da omissão jurídica relevante, que consiste, em síntese, na inércia do ente público a despeito de um mandamento normativo de atuação, de modo a se tratar de conduta contrária ao ordenamento jurídico (ato ilícito). A seguir, foram apresentadas as principais correntes doutrinárias referentes à responsabilidade civil por omissão estatal, além da realização de uma crítica à adoção, por parte da doutrina, da teoria responsabilidade objetiva nos casos de atos omissivos do Estado.

Insta salientar a extrema relevância da matéria de responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de bala perdida para os operadores do direito, tendo em vista a recorrência e atualidade da temática no contexto nacional, no qual casos de danos provenientes de projétil de arma de fogo são difundidos diariamente pelas mídias.

Além disso, o tema ganha bastante importância na medida em que a doutrina e a jurisprudência não se encontram uniformizadas no tocante ao ressarcimento de indivíduos lesados. Assim, diante de situações semelhantes, observam-se diferentes respostas jurídicas, tendo em vista as singularidades de cada Estado no que tange à forma de prestação da política de segurança pública.

Nesse sentido, diante da impossibilidade de se analisar os diferentes Tribunais de Justiça dos estados, optou-se, nessa pesquisa, por um recorte espacial e temporal, de modo que foram analisados os julgados do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que decidiram casos de omissão do Poder Público no contexto de danos derivados de bala perdida nos últimos 10 (dez) anos, ou seja, entre os anos de 2011 e 2021.

Em linhas gerais, restou demonstrado que a maioria dos julgados tem entendido pelo afastamento da responsabilidade do Estado à indenização do indivíduo lesado. A fundamentação que consta dos julgados, em suma, se deu no sentido de inexistir conduta omissiva imputável à administração, seja pelo argumento de tratar-se de dano que decorre de fato de terceiro, seja pela desconstituição do nexo causal entre a conduta omissiva estatal e o dano superveniente, pela constatação da incorrência de omissão específica (dever individualizado de agir) ou mesmo de falha do serviço prestado pelo Poder Público.

Contudo, em alguns acórdãos o Poder Público foi condenado, uma vez configurado o dever de reparação civil em face do indivíduo lesado, em virtude de lesão decorrente de bala perdida. Nesses casos, em que pese o reconhecimento dos magistrados da existência de uma omissão juridicamente relevante, aplicou-se a teoria da responsabilidade objetiva nas condutas de inatividade estatal.

Nesse contexto, demonstrou-se que, seja para afastar o dever estatal de reparação civil em face do indivíduo lesado, seja para reconhecê-lo, grande parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro adota a teoria da responsabilidade objetiva nos casos de omissão do Poder Público, embora esta obra tenha sustentado que a consagração de tal teoria significa sustentar uma falsa alegação de maior benefício aos particulares, de ter supostamente um caráter progressista em relação à teoria da responsabilidade subjetiva por atos omissivos. Trata-se, de fato, de uma manobra jurídica, que anuncia como inovador algo já existente.

Cumprido destacar também a existência de falha metodológica relativa ao fundamento desta teoria, porquanto a omissão juridicamente relevante e, portanto, ilícita, é conflitante com a própria noção na qual se insere a responsabilidade objetiva.

Por fim, observou-se a ocorrência de julgados nos quais há um nítido problema argumentativo em conjugar a teoria da responsabilidade objetiva com a modalidade subjetiva. Logo, a mescla de conceitos ilustra de forma clara a tensão teórica existente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Doutrina:

ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. São Paulo. Método, 2018, p. 1071.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por omissão**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

CASTRO, Guilherme Couto. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v. 8. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 210.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1969.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Responsabilidade Civil do Estado por balas perdidas**. Revista de Direito da Cidade, vol. 03, nº 02.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

STOCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. 4. ed. São Paulo: RT, 1999.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Volume Único. 4ª Ed. São Paulo: Editora Método, 2014.

TEPEDINO, Gustavo. **Código civil interpretado conforme a Constituição da República**. Rio de Janeiro: Renovar, v. I, 2004.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

Texto acadêmico:

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de ; OLIVEIRA, L. P. ; OLIVEIRA, T. C. S. ; PEREIRA, E. B. V. ; OLIVEIRA, P. A. . **Responsabilidade civil por omissão: objetiva ou subjetiva?**. In: OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de.

Pesquisa publicada em sítio eletrônico:

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza, OLIVEIRA, João Batista Porto de, PROVENZA, Marcello Montillo. **Relatório Temático Bala Perdida**. Rio de Janeiro: ISP, 2012. Arquivo disponível em www.isp.rj.gov.br

ANEXOS

Tabela 1 - Decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em casos de bala perdida decorrente Do confronto entre marginais, ou em virtude de ação destes, sem a presença do aparato policial.

Processo	Relator	Câmara cível	Data do julgamento	Responsabilidade do Estado
0254030-03.2017.8.19.0001	Claudia Pires dos Santos Ferreira	Sexta	26.08.2020	Não configurada
0009844-33.2018.8.19.0003	Fábio Uchoa Pinto de Miranda	Quarta	04.12.2019	Não configurada
0045807-50.2014.8.19.0001	Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho	Sétima	08.08.2018	Não configurada
002758090.2006.8.19.0001	Jessé Torres	Segunda	23.07.2014	Não configurada
0059265-18.2006.8.19.0001	Paulo Mauricio Pereira	Quarta	09.04.2014	Não configurada
0230646-55.2010.8.19.0001	Ferdinaldo Nascimento	Décima Nona	13.03.2014	Não configurada
0154618-51.2007.8.19.0001	Guaraci Campos Vianna	Décima Nona	11.12.2012	Não configurada
0195457-84.2008.8.19.0001	Horácio dos Santos Ribeiro Neto	Décima Quinta	10.07.2012	Não configurada
0133133-63.2005.8.19.0001	Letícia Sardas	Vigésima	11.11.2011	Não configurada

Tabela 2 - Decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em casos de bala perdida de origem não identificada, com autoria desconhecida, sem comprovação de confronto entre policia e marginais.

Processo	Relator	Câmara cível	Data do julgamento	Responsabilidade do Estado
0129282-98.2014.8.19.0001	Ana Maria Pereira de Oliveira	Vigésima Sexta	17.06.2021	Não configurada
0193020-21.2018.8.19.0001	Maria Inês da Penha Gaspar	Vigésima	27.01.2021	Não configurada
0007405-15.2019.8.19.0003	Regina Lúcia Passos	Vigésima Primeira	26.11.2020	Não configurada
0054380-46.2016.8.19.0021	André Gustavo Correa de Andrade	Sétima	06.10.2020	Não configurada
0174718-41.2018.8.19.0001	Isabela Pessanha Chagas	Vigésima Quinta	01.10.2020	Não configurada

0248703- 77.2017.8.19.0001	João Batista Damasceno	Vigésima Sétima	26.08.2020	Não configurada
0025085- 87.2017.8.19.0001	Heleno Ribeiro Pereira Nunes	Quinta	03.03.2020	Configurada
0034958- 92.2009.8.19.0001	Gilberto Clóvis Farias Matos	Décima Quinta	10.09.2019	Não configurada
0049936- 59.2018.8.19.0001	Marília de Castro Neves Vieira	Vigésima	14.08.2019	Não configurada
0445473- 87.2010.8.19.0001	Denise Levy Tredler	Vigésima Primeira	04.06.2019	Não configurada
0352029- 63.2011.8.19.0001	Maria Inês da Penha Gaspar	Vigésima	13.03.2019	Não configurada
0002009- 83.2007.8.19.0001	Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho	Sétima	24.10.2018	Não configurada
0232320- 58.2016.8.19.0001	Fernando Foch de Lemos Arigony da Silva	Terceira	21.02.2018	Não configurada
0185583- 12.2007.8.19.0001	Denise Levy Tredler	Vigésima Primeira	08.08.2017	Não configurada
0116573- 65.2013.8.19.0001	Flávia Romano de Rezende	Décima Sétima	31.05.2017	Não configurada
0271388- 59.2009.8.19.0001	Rogério de Oliveira Souza	Vigésima Segunda	20.06.2017	Não configurada
0183668- 15.2013.8.19.0001	Carlos Eduardo Moreira da Silva	Vigésima Segunda	08.11.2016	Não configurada
0121536- 87.2011.8.19.0001	Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho	Sétima	27.07.2016	Não configurada
0282167- 68.2012.8.19.0001	Valéria Dacheux Nascimento	Décima Nona	19.07.2016	Não configurada
0070087- 95.2008.8.19.0001	Otávio Rodrigues	Décima Primeira	17.02.2016	Não configurada
0061204- 65.2009.8.19.0021	André Gustavo Correa de Andrade	Sétima	27.01.2016	Não configurada
0161420- 31.2008.8.19.0001	Helda Lima Meireles	Terceira	02.12.2015	Não configurada
0104047- 42.2008.8.19.0001	Adolpho Correa de Andrade Mello Junior	Nona	04.08.2015	Não configurada
0270137- 74.2007.8.19.0001	Marcelo Lima Buhatem	Vigésima Segunda	18.08.2015	Não configurada
0072259- 44.2007.8.19.0001	Adolpho Correa de Andrade Mello Junior	Nona	21.07.2015	Não configurada
0109253- 08.2006.8.19.0001	Gilberto Dutra Moreira	Nona	14.07.2015	Não configurada
0010652- 98.2005.8.19.0001	Gabriel de Oliveira Zefiro	Décima Terceira	04.02.2015	Não configurada
0144664- 10.2009.8.19.0001	Ricardo Couto de Castro	Sétima	25.02.2014	Não configurada
0427294- 08.2010.8.19.0001	Cléber Ghelfenstein	Décima Quarta	12.02.2014	Não configurada
0106929- 45.2006.8.19.0001	Sirley Abreu Biondi	Décima Terceira	17.12.2013	Não configurada
0196759- 80.2010.8.19.0001	Luciano Saboia Rinaldi de Carvalho	Sétima	11.12.2013	Não configurada
0268331- 96.2010.8.19.0001	Marco Aurelio Bezerra de Melo	Décima Sexta	11.06.2013	Não configurada
0163335- 13.2011.8.19.0001	Jessé Torres Pereira Junior	Segunda	29.04.2013	Não configurada

0251645- 97.2008.8.19.0001	Cezar Augusto Rodrigues Costa	Terceira	20.05.2013	Não configurada
0094512- 31.2004.8.19.0001	Henrique Carlos de Andrade Figueira	Décima Sétima	15.05.2013	Não configurada
0287083- 82.2011.8.19.0001	Mário Guimarães Neto	Décima Segunda	08.05.2013	Não configurada
0092247- 80.2009.8.19.0001	Cláudia Teles de Menezes	Quinta	21.02.2013	Não configurada
0181474- 47.2010.8.19.0001	Ademir Paulo Pimentel	Décima Terceira	24.01.2012	Não configurada
0242528- 48.2009.8.19.0001	Maria Regina Fonseca Nova Alves	Quinta	16.01.2012	Não configurada
0093950- 80.2008.8.19.0001	Leila Maria Rodrigues Pinto de Carvalho e Albuquerque	Décima Oitava	28.02.2012	Não configurada
0066266- 15.2010.8.19.0001	Gilberto Dutra Moreira	Décima	07.12.2011	Não configurada
0128082- 32.2009.8.19.0001	Gabriel de Oliveira Zefiro	Décima Terceira	18.10.2011	Não configurada
0014529- 41.2008.8.19.0001	Monica Maria Costa Di Piero	Oitava	23.08.2011	Não configurada
0146565- 57.2002.8.19.0001	Cléber Ghelfenstein	Décima Quarta	03.08.2011	Não configurada
0026568- 41.2006.8.19.0001	Elton Martinez Carvalho LEME	Décima Sétima	13.04.2011	Não configurada
0017595- 64.2001.8.19.0004	Sebastião Rugier Bolelli	Décima Quinta	12.04.2011	Não configurada
0111741- 67.2005.8.19.0001	Marco Antonio Ibrahim	Vigésima	26.01.2011	Configurada