

POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO CIVIL POR DANOS DECORRENTES DE CONDUTAS OMISSIVAS DO ESTADO AOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

POSIBILIDAD DE REPARACION CIVIL POR DAÑOS CAUSADOS POR CONDUCTAS OMISIVAS DEL ESTADO A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD

Clayton Reis*

Okçana Yuri Bueno Rodrigues**

SUMÁRIO: Considerações Iniciais; 2. Evolução Histórica da Responsabilidade Civil do Estado; 2.1 Teoria da Responsabilidade; 2.2 Teorias Civilistas; 2.2.1 Teoria dos Atos de Império e de Gestão; 2.3. Teorias Publicistas; 2.3.1 Teoria da Culpa Administrativa; 2.3.2 Teoria Objetiva ou Teoria do Risco; 3. A Responsabilidade Civil do Estado no Constitucionalismo Brasileiro; 3.1 Na Constituição de 1824; 3.2 Na Constituição de 1891; 3.3 Na Constituição de 1934; 3.4 Na Constituição de 1937; 3.5 Na Constituição de 1946; 3.6 Na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969; 3.7 Na Constituição de 1988; 4. Da Conduta Geradora do Dano de Acordo com o Nexu Causal; 4.1 Dever de Reparação Decorrente de Condutas Estatais Comissivas; 4.2 Dever de Reparação Decorrente de Condutas Estatais Omissivas; 5. Dos Direitos da Personalidade e a Responsabilidade Civil Estatal; 5.1 Noções Gerais de Direitos da Personalidade; 5.2 Possibilidade de Reparação Civil por Danos Decorrentes de Condutas Omissivas do Estado aos Direitos da Personalidade; 6. Considerações Finais; Referencias

* Licenciado em Química pela Universidade Federal do Paraná (1970). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (1970). Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1996). Doutorado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (1999). Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Atualmente é professor na Escola da Magistratura do Paraná, professor adjunto da Universidade Tuiuti do Paraná, professor do Curso de Mestrado em Direito do CESUMAR - Centro Universitário de Maringá e professor titular em Direito do UNICURITIBA - Centro Universitário de Curitiba. Magistrado em segundo grau aposentado do TJPR. Atua na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, principalmente nos seguintes temas: danos morais, responsabilidade civil, direitos da personalidade e direito de família.

** Possui graduação em Direito pelo Centro de Ensino Superior de Maringá (2007). Especialização em Direito do Estado com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Mestranda em Direitos da Personalidade no Centro de Ensino Superior de Maringá (CESUMAR). Atualmente é voluntária pela Comissão de Acesso à Justiça - Ordem dos Advogados do Brasil - Subseção Maringá - Seccional do Paraná; Consultora jurídica do Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Serviços Contábeis, Assessoramento na cidade de Maringá e Procuradora Geral do Município de Paiçandu. Tem experiência em advocacia, atuando principalmente nos seguintes temas: direito constitucional, direitos da personalidade; direito administrativo e trabalhista.

RESUMO: A presente pesquisa teve por objetivo explorar a responsabilidade civil estatal, desde os primórdios; onde a mesma não existia e o Estado era soberano, irrepreensível e, portanto, estava isento de reparar os particulares. Até o momento em que o Estado passa a ser obrigado à reparação, inclusive, tendo que cuidar de sua omissão, pois seu não agir tem como consequência lesão a direitos de particulares. Estando incluídos nos atos de Estado com o dever de indenização aqueles feitos por prestadoras de serviços e agentes públicos em exercício da função. Percorreu-se do mesmo modo a evolução histórica do constitucionalismo brasileiro, especificando quais teorias foram adotadas pelo Poder Público e de que forma as mesmas foram aplicadas. Entretanto se pode observar também que entre os direitos infringidos estão os direitos da personalidade, de modo que foi necessário entender de que se tratam tais direitos e como o Poder Público os atinge. Destacou-se de forma especial que o Estado pode lesar direitos dos particulares tanto por ação quanto por omissão, sendo que para cada forma uma teoria de responsabilização será aplicada. E, por fim, suscitou-se o dever que o Estado tem de reparar o particular sobre seus atos de omissão principalmente quanto aos direitos de personalidade.

PALAVRAS-CHAVE: RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL; DIREITOS DA PERSONALIDADE; OMISSÃO ESTATAL; DEVER DE REPARAÇÃO

RESUMEN: Esta investigación tuvo como objetivo explorar la responsabilidad civil del Estado, desde sus inicios, en los que no existía y el Estado estaba soberano, libre de culpa y por lo tanto estaba exento de la reparación particular. Hasta cuando el Estado está obligado a la reparación, incluyendo el tener que cuidar de su omisión, debido a que su no-acto tiene lesión como consecuencia lesione de los derechos de los individuos. Ser incluido en los actos del Estado con la obligación de indemnizar los actos realizados por los proveedores de servicios y funcionarios públicos en el ejercicio de la función. Subió corriendo la misma manera que la evolución histórica del constitucionalismo brasileño especificar qué teorías fueron adoptadas por el Gobierno y la forma en que se aplicaron. Sin embargo también se puede observar que entre los derechos son vulnerados los derechos de la personalidad, por lo que era necesario entender que estos derechos son tratados y cómo son los ataques del gobierno. Se destacó de manera especial que el Estado pueda lesionar los derechos de los individuos, tanto por acción como por omisión, y para cada formulario un teoría de la responsabilidad se aplica. Y finalmente planteó la obligación que el Estado debe reparar el concreto sobre sus actos de omisión sobre todo con respecto a derechos de la personalidad.

PALABRAS-CLAVE: RESPONSABILIDAD DEL ESTADO, LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD; OMISIÓN DEL ESTADO; DEBER DE REPARACIÓN

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Antes de adentrar especificamente à responsabilidade civil, corrente histórica ou teorias de culpabilidade é importante que se entenda o conceito de *responsabilidade*, derivada do latim *respondere*¹. De forma genérica e não jurídica o dicionário Michaelis assim define:

responsabilidade
res.pon.sa.bi.li.da.de
sf (*responsável+i+dade*) **1** Qualidade de responsável.**2Dir** Dever jurídico de responder pelos próprios atos e os de outrem, sempre que estes atos violem os direitos de terceiros, protegidos por lei, e de reparar os danos causados.**3** O dever de dar conta de alguma coisa que se fez ou mandou fazer, por ordem pública ou particular.**4** Imposição legal ou moral de reparar ou satisfazer qualquer dano ou perda.[...]².

Assim é fácil se constatar que por responsabilidade diversos são os sentidos e o ato que a palavra traz em si pode ser absolutamente diferente de um caso para o outro. Diverso não é no âmbito jurídico e isto é simples de se perceber nos conceitos de responsabilidade civil encontrados na doutrina, veja-se:

Imputar a responsabilidade a alguém, é considerar-lhe responsável por alguma coisa, fazendo-o responder pelas conseqüências de uma conduta contrária ao dever, sendo responsável aquele indivíduo que podia e devia ter agido de outro modo³

Sendo esta ponderação feita por Adauto de Almeida Tomaszewski, onde considera a conduta do agente, César Fiuza observa o caráter obrigacional da mesma, “*revela, então, um dever, um compromisso, uma sanção, uma imposição decorrente de algum ato ou fato*”.⁴

Concisamente Rui Stoco em seu *Tratado de Responsabilidade Civil* enumera alguns dos autores que consideram a responsabilidade como uma obrigação decorrente de normas, em que se objetiva que pessoas arquem com as conseqüências de seus atos ou omissões, partidários deste pensamento cita Roger Pirson, Albert de Villé.

¹BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda,1992, p. 1.

²DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=responsabilidade>. Acesso em 05 nov. 2012.

³TOMASZEWSKI, Adauto de Almeida. *Separação, Violência e Danos Morais – A Tutela da Personalidade dos Filhos*. São Paulo: Paulistana Jur, 2004, p. 245.

⁴FIUZA, Cesar. *Para uma releitura da teoria geral da responsabilidade civil*. Revista Synthesis, TRT da 2ª Região, n.42, p. 32, 2006.

René Savatier e M.A. Sourdat acrescentam a obrigação de reparação por danos causados por si ou por terceiros dependentes. E, ainda condensando Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Francisco dos Santos Amaral Neto, Carlos Alberto Bittar, Alvaro Villaça Azevedo e Maria Helena Diniz assevera que responsabilidade civil transcreve-se no dever de reparar dano material ou moral causado a outrem ou em decorrência de simples imposição legal⁵.

Interessante destacar ainda a posição do próprio doutrinador sobre o assunto:

não se pode deixar de entender que a responsabilidade civil é uma instituição, enquanto assecuratória de direitos, e um estuário para onde acorrem os insatisfeitos, os injustiçados e os que se danam e se prejudicam por comportamentos dos outros. É o resultado daquilo que não se comportou ou não ocorreu *secundumius*.

E, portanto, uma consequência e não uma obrigação original, considerando que esta constitui sempre um dever jurídico originário, enquanto a responsabilidade é um dever jurídico sucessivo ou consequente.⁶

Concluindo-se então que responsabilidade civil pode ser tida como a sanção imputada àquele que por um motivo ou outro (ato ilícito) causa lesão à terceiro e por tal motivo tem o dever de repará-lo moral ou materialmente.

Outra peculiaridade que não pode deixar de ser mencionada na responsabilidade civil são as inúmeras correntes que a compõem, principalmente quando se trata de responsabilidade civil do Estado.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Antes de adentrar especificamente às correntes de responsabilidade civil do Estado, cabe esclarecer que neste caso quem comete a lesão é o agente público (pessoa física, servidor público ou prestador de serviço em atuação), principalmente quando por ação, mas também por omissão. Conforme determinado na Constituição Federal, artigo 37 § 6º. Na legislação infraconstitucional o Código Civil prevê, em seu artigo 43, determinação semelhante:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem

⁵STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.133

⁶STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.133

danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.⁷

E ainda, esta responsabilidade, em geral, é tida como extracontratual ou aquiliana visto que não está firmada em relação contratual pré-estabelecida. Mas sim em uma relação havida entre o Estado e o particular, seja ele pessoa física ou jurídica. Oportuno esclarecer que a responsabilidade extracontratual está adstrita apenas à questão patrimonial, e por tal motivo excluem-se as responsabilidades administrativa e criminal.

No entanto, para que se chegasse na atual teoria sobre a responsabilidade civil do Estado, diversas teorias foram adotadas pela doutrina.

2.1 Teoria da irresponsabilidade

Esta teoria vigeu na época em que os Estados eram soberanos, não se admitia que o mesmo pudesse errar em algum momento. “*A Administração Pública, à época dos governos absolutos, não possuía qualquer parcela de responsabilidade sobre os atos de seus agentes, primava a teoria da irresponsabilidade civil do Estado*”⁸. Sua soberania era plena e portanto estava desincumbido de qualquer dever de reparação, independente de que natureza fosse. “*Le roi ne peut mal fairei*”!⁹

2.2 Teorias civilistas

2.2.1 Teoria dos atos de império e de gestão

Ultrapassada a fase dos Estados soberanos e a total impossibilidade de responsabilização do mesmo, passou-se então a adotar teorias civilistas, fundamentadas no conceito de culpa e nos princípios de Direito Civil.

Sendo a primeira dela a teoria dos atos de império e de gestão. Onde o rei continuava sendo absolvido de seus atos, ou seja, quando os atos do Estado eram tidos

⁷BRASIL. *Código Civil Brasileiro*. Brasília, DF: Senado Federal, 2002.

⁸BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. *Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações*. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p. 173.

⁹“O rei não pode fazer mal”.

(COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 50)

como atos de império, o Estado continuava sem ser responsabilizado. “*Os atos de império eram aqueles praticados pelo Estado com prerrogativas e privilégios, sendo regidos por um direito especial e não sujeitos a autorização judicial*”¹⁰.

Em outra via encontravam-se os atos de gestão, que começavam a se sujeitarem à responsabilização. Isto porque os “*atos de gestão seriam os praticados em patamar de igualdade com os particulares*”¹¹.

Maria Sylvia Di Pietro traz o seguinte ensinamento:

Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços.¹²

O que demonstra que mesmo que de forma relativa o Estado começava a ser responsabilizado por seus atos.

2.2.2 Teoria da culpa civil ou subjetiva.

Com a aceitação da possibilidade de responsabilização do Estado, surge ainda a Teoria da Culpa Civil ou teoria subjetiva, que já era prevista no Código Civil de 1916 e foi recepcionada pelo Código Civil de 2002, como bem observa a autora Vanessa Borges em seu artigo sobre este tema e, também, traz o esclarecimento de que:

Embora abrandasse a idéia de irresponsabilidade do Estado, a dificuldade de diferenciação das duas modalidades acarretaram o surgimento da Teoria da Culpa Civil, ou da Responsabilidade Subjetiva, quando se estabeleceu que haveria responsabilidade do Estado sempre que da prática de um ato lesivo a alguém, restasse comprovada a culpa do agente que a executou. Esta a teoria inculpada no art. 15, do revogado Código Civil de 1.916, hoje tratada no Novo

¹⁰COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 50/51

¹¹COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1997. FRIEDE, Roy Reis. *Curso de Direito Administrativo em forma de perguntas, respostas e diagramas explicativos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, p.213

Código Civil Brasileiro de 10 de janeiro de 2.002, em seu art. 43 [...] ¹³.

Assim, a teoria subjetiva tem por base a culpa civil e portanto para que seja configurada exige os requisitos de dano, nexos causal, culpa ou dolo e omissão do Estado ¹⁴.

2.3 Teorias Publicistas

2.3.1 Teoria da Culpa Administrativa

Pela teoria da culpa administrativa desata-se a culpa do agente público da responsabilidade civil do Estado, transferindo-se de certa forma a culpa do agente administrativo para o serviço público em si.

Nesta teoria o “*o fato de o serviço ter funcionado mal, atrasado, ou até mesmo não ter funcionado*” ¹⁵ caracteriza a culpa do Estado. Nestes casos exige-se que o privado demonstre a falha na prestação de serviço, seja por omissão, retardamento ou mau funcionamento da mesma.

A teoria da culpa administrativa considerava que, com a falta objetiva do serviço público, surgia para o Estado o dever de indenizar. O particular também devia comprovar a falta do serviço público, que podia ser através da inexistência do serviço, mau funcionamento ou retardamento do serviço. ¹⁶

O exemplo trazido pela doutrina é chamado de “arresto Blanco” que

Tratou-se de uma indenização movida por um pai que teve sua filha, de nome Agnes Blanco, atropelada por um vagonete da Companhia Nacional de Fumo, na cidade de Bordeaux, na França. O Tribunal de Conflitos entendeu que o caso deveria se submeter à jurisdição

¹³ BORGES, Vanessa. *Responsabilidade Civil do Estado*. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17978-17979-1-PB.PDF>. Acesso em 06 dez. 2012.

¹⁴COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51

¹⁵COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51

¹⁶BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. *Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações*. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p. 174.

administrativa e que a responsabilidade decorria do mau funcionamento do serviço público¹⁷.

Assim, evidenciada a deficiência no serviço, o Estado deve indenizar.

2.3.2 Teoria Objetiva ou Teoria do Risco

Esta teoria mais conhecida como teoria do risco abarca duas espécies, a do risco integral e do risco administrativo moderado.

A teoria do risco integral não admite as excludentes de responsabilidade, isto é, o Estado responderá mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. “A aplicação desta teoria leva à idéia do Estado como seguradora universal¹⁸”. Importante destacar que no Brasil, via de regra, não se admite a aplicação desta teoria. No entanto as Leis nº 10.309/2001 e 10.744/2003 abrem exceção e admitem a aplicação desta teoria.

Já a teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição Federal Brasileira, assevera que o Estado será responsabilizado quando causar danos a terceiros, independente de culpa. Exceto nos casos de existência de excludentes como as de caso fortuito ou força maior e culpa exclusiva da vítima.

Mas esclareça-se que se adotou apenas a teoria do risco moderado ou mitigado e não do risco integral, que não admite qualquer causa de exclusão da responsabilidade.

Cabe esclarecer, entretanto, que como exceção e em hipóteses pontuais expressamente previstas em lei, pode-se identificar a adoção da teoria do risco integral na responsabilidade por danos nucleares (CF 88, art. 21, XXIII, d) e por danos causados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público (Lei 10.755, de 09.10.2003). Nesses casos ademais de inexigir-se o elemento culpa, dispensa-se até mesmo o nexu causal, inadmitidas qualquer causas excludentes da responsabilidade. Bastam apenas o fato material e o dano correspondente¹⁹.

¹⁷COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51

¹⁸COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 52

¹⁹STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 187

Embora o Estado responda objetivamente, lhe é assegurado o direito de regresso²⁰ contra aquele que efetivamente causou o dano.²¹

[...] tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. [...] ²².

É inegável que a reparação da qual o Estado será submetida será paga com dinheiro público e por tal motivo seria um disparate que o mesmo arcasse com todo e qualquer dano sofrido por particulares, sendo o Estado culpado (por dolo ou culpa) ou não. Isto porque o dinheiro público nada mais é que dinheiro dos contribuintes e tem outra destinação que não a de servir de seguradora universal. Ainda, a ação de regresso, por outra via faz-se uma medida para que o patrimônio público seja protegido e exige dos agentes públicos o cuidado no agir. Visto que se não atuarem diligentemente podem responder por seus atos, arcando com seu patrimônio particular por um dano causado no exercício de sua função pública pois são ali, naquele momento, o Estado.

No direito francês predomina a *faute du service* – falta do serviço - pelo Estado. Por outro lado, a teoria do risco administrativo do Estado não é absoluta, por isso é denominada teoria do risco administrativo moderado. O Estado poderá se desonerar se provar caso fortuito ou força maior e culpa exclusiva da vítima.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

3.1 Na Constituição de 1824

Como nas Constituições existentes em todo o mundo nesta fase histórica no Brasil também vigia a máxima de que *Le roi ne pout mal faire*, muito embora fosse um texto constitucional não se pode negar a sombra da monarquia absolutista. Também por

²⁰ O direito de regresso foi positivado na Constituição Federal, artigo 37 § 6º.

²¹ COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 52

²² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p.525

isto na constituição do Império em seu artigo 99 o monarca era inviolável, "*a pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma*".

Cabe esclarecer que embora o rei fosse inviolável, a Constituição admitia a responsabilização dos que estavam a serviço do Estado²³. Isto claro sem que o Estado fosse comprometido.

A responsabilidade ao ser pessoalmente dirigida aos funcionários preconizava a total irresponsabilidade do Estado, fruto precípua das monarquias absolutistas reinantes à época²⁴.

A monarquia brasileira, assim como todas as outras, não admitia que o Estado, em si, pudesse responder civilmente por seus atos. Mas admitia a responsabilidade, ainda que minimizada e desde que fosse direcionada especificamente aos funcionários do Estado.

3.2 Na Constituição de 1891

Com a Constituição de 1891 a democracia ensaiava seus primeiros passos. O país passava pela transição de uma nação dirigida pela monarquia para o republicano presidencialista. Isto posto, perdia o sentido, a mentalidade de que os funcionários no exercício de sua função poderiam ser responsabilizados mas o Estado não. No entanto esta Constituição Federal trazia em seu corpo artigo semelhante ao da Carta anterior:

Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Só que a exegese deixa de ser a abraçada anteriormente, isto porque nesta fase a teoria adotada já passa a ser a corrente civilista, especificamente a teoria que diferencia os atos de império e de gestão. Sobre este ciclo Marco Antonio Bazhuni ensina:

Conclui-se então que a responsabilidade, expressa e explícita no texto constitucional, do funcionário público subsistirá ao lado da

²³Veja-se artigo 179, inciso, XXIX:

“Os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”.

²⁴BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 44.

responsabilidade civil do Estado, pelos atos praticados pelos funcionários no exercício de suas competências administrativas legais, e que venham causar danos a terceiros; a responsabilidade do funcionário é expressa, enquanto a do Estado é implícita [...] ²⁵.

Ainda sobre esta distinção de atos, sublinha-se que os atos de império, *jure imperii*, tem a responsabilidade excluída por sua característica política; e que, os atos de gestão, *jure gestionais*, exigem uma série de condições para que a reparação seja reconhecida, sendo, estar em exercício da função pública; causar dano a alguém; que seja um ato injusto ou omissão de um dever prescrito em lei ²⁶.

3.3 Na Constituição de 1934

Com a constituição de 1934 houve a manutenção do direito de regresso do Estado em face aos seus funcionários por danos decorrentes de negligência, omissão ou abuso de direito. A inovação desta Constituição, em relação à responsabilidade civil do Estado, estava marcada na responsabilidade solidária do funcionário com a Fazenda. Havia a composição de um litisconsórcio passivo necessário.

A Constituição de 1934 consagrava a responsabilidade solidária do funcionário com a Fazenda, colocando-os como litisconsortes passivos necessários, por ocasião da demanda em juízo, postulada pelo lesado, para aferir-se indenização consecutória de atos ilícitos praticados por funcionários no exercício de sua competência. [...]

Portanto, a teoria adotada para a responsabilidade civil fazendária é a subjetiva, apoiada no fato culpabilidade, tal como preconizada no Código Civil pátrio. A ação regressiva, que expressa o direito de regresso fazendário contra o funcionário, foi mantida, utilizando-se do mesmo processo e por economia processual a mesma sentença que condenar a Fazenda a ressarcir o lesado, servirá de título executivo contra o funcionário, apurando nos mesmos autos a responsabilidade deste perante a Fazenda ²⁷.

Também nesta Constituição o dano só seria reparado quando o funcionário estivesse agindo em nome do Estado e em exercício de sua função, somado ao efetivo dano praticado contra o patrimônio ou direitos dos particulares, neste caso lesados.

²⁵BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 49/50.

²⁶BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 53.

²⁷BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 54/55

3.4 Na Constituição de 1937

A Constituição de 1937 em nada inovou quanto a este tema, visto que apenas repetiu o artigo 171 da Constituição de 1934, mantendo inclusive a solidariedade passiva necessária. Cabe esclarecer que tanto nesta Constituição quanto na anterior, com a instituição do litisconsórcio a ação regressiva foi superada, visto que, com a sentença conjunta o Estado detinha um título executivo contra seu funcionário, como já exposto.

Elisson Pereira da Costa explica esta relação em sua obra:

[...] evidencia-se a inexistência de ação de regresso, uma vez que o funcionário público respondia solidariamente – poderia ser chamado conjuntamente com a Fazenda. Esse artigo²⁸ consagrou a chamada *responsabilidade subjetiva solidária*”.²⁹

De acordo com este entendimento encontra-se o doutrinador Marco Antonio Bazhuni, que apenas acrescenta taxativamente a falta de mutabilidade de uma constituição para a outra³⁰.

3.5 Na Constituição de 1946

Contrariando os constituintes precedentes, a Constituição de 1946 trouxe verdadeira revolução ao tratar de responsabilidade civil do Estado. A ação regressiva ganhou nova importância diante da alteração da teoria adotada pelo ordenamento.

Neste momento desaparece a solidariedade passiva do funcionário, mas resguarda ao Estado o regresso contra o funcionário que agiu com culpa, comprovada³¹. Evoluiu-se, então, da responsabilidade subjetiva do Estado para a Teoria Objetiva do Risco Administrativo, que tinha como fundamento o Código Civil vigente à época.

²⁸O autor faz referência ao artigo 158 da Constituição Federal de 1937:

“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.”

²⁹COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53.

³⁰BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 56.

³¹COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53

Surge, então, de forma clara, uma teoria objetiva mercê da qual a responsabilidade decorre da existência de uma relação de causalidade entre o ato praticado pelo funcionário no exercício do cargo e o dano suportado pelo particular. Embora alguns autores identifiquem no texto constitucional a teoria do risco integral, a maioria se inclina a aceitar a forma atenuada do risco integral, que é a da Teoria do Risco Administrativo.

Comentando sobre o assunto, ensina Hely Lopes Meirelles:

“Embora insatisfatória a orientação adotada pelo nosso legislador civil para composição dos danos causados pela Administração Pública, permaneceu entre nós a doutrina subjetiva, até o advento da Constituição de 1946, que, com o disposto no art. 194, acolheu a teoria objetiva do Risco Administrativo, revogando em parte o artigo 15, do Código Civil”.

Acentua-se que a Teoria do Risco Administrativo comporta as excludentes de responsabilidade do Estado, ou seja, se por hipótese houver culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, por exemplo, o Estado não tem o dever de repará-la civilmente.

3.6 Na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969

Nesta Constituição, ou Constituições – mérito que não se adentrará neste estudo -, permanece vigendo a responsabilização objetiva do Estado, acrescentando-se apenas a questão da ação de regresso em casos de lesão por dano decorrente de dolo do agente³².

Destarte, presentes a qualidade do agente, a efetivação do dano, onexo causal entre a ação do agente e os efeitos danosos, a ausência do concurso do lesado, calca-se a Responsabilidade Civil do Estado na Teoria do Risco Administrativo, consagrada pelo artigo 107 da Constituição pátria então vigente.³³

Assim como outras Constituições Brasileiras, esta também não rompeu com o que já estava prescrito, tampouco trouxe grande revolução, conclui-se que a mudança trazida decorre tão somente de uma evolução social.

3.7 Na Constituição de 1988

³²COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 53.

³³BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 59.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, veio inaugurar uma nova era no ordenamento jurídico brasileiro. Diversas foram as mudanças aplicadas pelo constituinte que rompia com os resquícios de um governo cujo poder fora tomado e não outorgado. Havia a necessidade de se livrar dos vestígios deixados pela ditadura. Assim a responsabilidade do Estado foi ampliada.

Desta vez o Poder Público responde, pela teoria do risco administrativo, também pelos atos das prestadoras de serviços públicos, sejam elas permissionárias ou concessionárias. Tal previsão se encontra no artigo 37 §6º da Carta de 1988. Dos ordenamentos antecedentes preservou-se o direito de regresso do Estado em caso de dolo ou culpa dos agentes; da existência de nexo causal e da inexistência de excludentes de responsabilidade estatal.

Nosso direito pátrio estabeleceu que, provado o nexo de causalidade entre a ação ou omissão de agente público e o prejuízo causado, nasce para as entidades estatais o dever de indenizar, independente de prova de culpa. O dever de indenizar não é condicionado à culpa do agente administrativo. Cabe à Administração, se for o caso, demonstrar a culpa da vítima, para excluir ou atenuar sua responsabilidade.

Deve-se observar ainda que, como o Estado só está obrigado a reparar se comprovado o nexo de causalidade entre o dano e a sua conduta, os prejuízos causados por atos de terceiros ou fenômenos da natureza não são amparados pela responsabilidade civil objetiva na modalidade do risco administrativo previsto na Constituição. Assim, não sendo os danos causados por agentes públicos, o particular deve provar a culpa da Administração no ato danoso de terceiros, como depredações, ou fenômenos da natureza, como enchentes ou vendavais. Não se pode falar em responsabilidade do Estado nesse caso, sem haver comprovação de culpa subjetiva.

É oportuno lembrar que o abuso de poder por parte da administração, através de seus agentes, pode gerar a obrigação de reparação de danos quando tal ato ocasionar prejuízos aos particulares³⁴.

Os parâmetros estabelecidos para a reparação Estatal, são as da teoria do risco objetivo, como bem destaca Elisson Pereira da Costa em sua obra:

No plano da legislação ordinária, o Código Civil, na norma contida no art. 43, seguindo o mandamento constitucional, determina que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que, nessa qualidade, causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

³⁴BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. *Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações*. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p. 174/ 175.

A teoria objetiva do risco administrativo leva em conta três parâmetros: pessoas jurídicas responsáveis, o agente público e o dano³⁵.

Neste mesmo sentido preleciona José Afonso da Silva:

[...] o direito brasileiro inscreveu cedo a obrigação de a Fazenda Pública compor os danos que os seus servidores nesta qualidade causem a terceiros, pouco importando decorra o prejuízo de atividade regular ou irregular do agente. Agora a Constituição além, porque equipara, para tal fim, à pessoa jurídica de direito aquelas de direito privado, que prestem serviços públicos (como são as concessionárias, permissionárias e as autorizatárias de serviços públicos), de tal sorte que os agentes (presidentes, superintendentes, diretores, empregados em geral) dessas empresas ficam na mesma posição dos agente públicos no que tange à responsabilidade pelos danos causados a terceiros. Não se cogitará da existência ou não de culpa ou dolo do agente para caracterizar o direito de prejudicado à composição do prejuízo, pois a obrigação de ressarcí-lo por parte da Administração ou entidade equiparada fundamenta-se na doutrina do risco administrativo³⁶.

Marco Antonio Bazhuni lembra ainda que a equiparação das prestadoras de serviços públicos aos órgãos do Poder Público no que tange à responsabilidade civil Estatal trouxe equidade e nivelou todos aqueles que direta ou indiretamente, centralizada ou descentralizadamente prestem serviços aos administrados³⁷. Isto porque como autorizatários, concessionários ou permissionários estas pessoas jurídicas de direito privado assumem o papel do poder público e investidas deste poder, fazem uso de direitos e deveres das pessoas jurídicas de direito público interno bem como das normas que as regem.

Contudo, há que se observar que com a evolução jurídica e social que atinge o Estado brasileiro, a mais significativa mudança não se concentra tão somente na equiparação das empresas prestadores de serviços públicos. Até esta fase, e até esta Constituição, a única reparação civil Estatal aceita pelo ordenamento pátrio para com os particulares tratava-se tão somente de danos patrimoniais decorrentes de lesão a direito ou o patrimônio em si. Entretanto atualmente, e cada vez ganha mais força tal

³⁵COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 54.

³⁶SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 567.

³⁷BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 1992, p. 49/50.

concepção, o Estado tem sido condenado à reparação civil decorrente de danos morais por ações ou omissões do Poder Público.

Pode-se concluir que a responsabilidade civil objetiva do Estado ocupa posição de destaque na doutrina e na jurisprudência e, no Brasil, tal instituto vem alcançando tamanha evolução que hoje abrange, inclusive, a reparação de danos morais, de prejuízos causados por acidentes radioativos e outros. Devem, portanto, tanto os legisladores quanto os magistrados, buscar com esse instituto a solução mais adequada, respeitando os princípios constitucionais vigentes, que corresponda aos verdadeiros anseios da sociedade³⁸.

Esta nova relação que tem sido estabelecida entre Poder Público e administrado tem se firmado e inúmeras são as jurisprudências que afirmam tal fato, como veremos adiante. Diversas também são as situações que podem desencadear a responsabilização civil estatal.

4. DA CONDUTA GERADORA DO DANO DE ACORDO COM O NEXO CAUSAL

Visto que a responsabilidade estatal não se resume tão somente à indenização patrimonial decorrente de conduta objetiva. Faz-se pertinente a distinção das condutas do Estado e das responsabilidades por elas geradas.

Como não se desconhece, quando se fala em responsabilidade civil do Estado, deve-se esclarecer que essa responsabilidade desenvolveu-se em dois planos distintos: aquele que decorre da obrigação de reparar por força da teoria do risco administrativo, de sorte que basta a ação, o nexo de causalidade e o resultado lesivo para nascer a obrigação de reparar, tendo em vista a necessidade do Estado de tutelar o cidadão; e o que decorre da omissão, de sua má atuação, das falhas do serviço, e, então, nestes casos, o Estado se equipara a qualquer outra pessoa e responderá subjetivamente se atuou mediante culpa³⁹.

Diante desta diferenciação merece análise o nexo causal do dano conforme a conduta que a suscitou, se por ação ou omissão.

³⁸BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. *Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações*. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009, p. 176.

³⁹STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1124.

[...] o Estado pode causar danos aos administrados por ato comissivo ou omissivo. Na primeira hipótese sua responsabilidade é objetiva, se o ato decorre da atuação de seus agentes; na segunda, será subjetiva⁴⁰.

Assim, se a culpa for subjetiva haverá a necessidade de se comprovar a falha do Estado, a negligência ou até mesmo imprudência; mas se for objetiva a culpa será presumida e então será apurada a conduta do agente ou a existência das excludentes de responsabilização já mencionadas.

4.1 Dever de reparação decorrente de condutas estatais comissivas

O dever de reparação oriundo de uma conduta comissiva do Estado é aquele que decorre da teoria do risco administrativo fundamentado na Constituição Federal artigo 37, § 6º, onde para sua configuração exige apenas que três requisitos estejam presentes na relação, sendo eles: a ação do Estado, o nexo de causalidade e o resultado lesivo⁴¹. Veja-se:

O art. 107 da CF/69 e o art. 37, § 6º, da atual Carta Magna seguiram a linha traçada na Constituição Federal de 1946, orientando-se pela doutrina do Direito Público e mantendo a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do *risco administrativo*⁴².

Sobre a teoria do risco administrativo, Rui Stoco traz em seu *Tratado de Responsabilidade Civil* que a mesma tem por fundamento a igualdade de direitos, a fim de que se restabeleça o equilíbrio da justiça comutativa⁴³. Ainda com base nisto se afirma que por se tratar de responsabilidade objetiva a reparação estatal se dá com ou sem a existência de culpa, isto por ser extracontratual, como bem ensina:

⁴⁰STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1125.

⁴¹ COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 56.

⁴²STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1123.

⁴³ “Assim, dado que um indivíduo seja lesado nos seus direitos, como condição ou necessidade do bem comum, segue-se que os efeitos da lesão, ou os encargos de sua reparação, devem ser igualmente repartidos por toda a coletividade, isto é, satisfeitos pelo Estado, a fim de que, por este modo, se restabeleça o equilíbrio da justiça comutativa”.

(STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1125.)

Mostra-se impositiva essa distinção, cabendo reiterar que só se admite falar em responsabilidade objetiva quando se refira à responsabilidade extracontratual do Estado por ato de seus agentes.

Essa diferenciação é importante, pois a Carta Magna impõe a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, agindo com ou sem culpa, causarem a terceiros e não às pessoas físicas ou jurídicas por ele contratadas⁴⁴.

Por se tratar de um dever que tem requisitos certos e determinação legal específica para o cumprimento, a reparação estatal decorrente de conduta comissiva, com ou sem culpa do agente público envolvido, é uma matéria com bases certas e cujo exercício os tribunais não tem tido dificuldade de aplicação, até mesmo quando se trata de direitos da personalidade⁴⁵.

4.2 Dever de reparação decorrente de condutas estatais omissivas

Na omissão estatal, ou na falha na prestação de serviço público, o nexo causal não pode ser identificado da mesma forma que quando auferido o nexo causal que será reparado por força da teoria do risco administrativo. Neste caso o nexo causal é obtido por um “juízo hipotético no qual se inclui a conduta exigível e que foi omitida, verificando se com ela haveria ou não a produção do resultado lesivo. [...] A omissão tem relevância para o Direito quando importar a inobservância de um dever de agir⁴⁶”.

Cabe destacar que a omissão estatal abrange também a ação tardia ou ineficiente do Estado. Tendo o ente público o dever de agir e não o fazendo está descumprindo seu dever legal. Descumpre quando não impede que eventual evento lesivo ocorra, assim como descumpre quando não desempenha encargo que lhe foi

⁴⁴STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1125.

⁴⁵ *Recurso ex officio e apelação cível. Responsabilidade civil do Estado. Fazenda Municipal. Menor portadora de meningite mal atendida em hospital da rede municipal. Demora no atendimento e no diagnóstico que importou em graves seqüelas, inclusive com perda de membros e função. Desídia e negligência reconhecidas. Ação julgada procedente. Manutenção. Indenização por danos material e moral assegurada. Recursos improvidos [...]*. (TJSP – 3ª C. Dir. Público – Ap. 43.391-5/6 – Rel. Rui Stoco – j. 05.10.99 – JTJ-LEX 225/96 – Bol. AASP 2.248/228,28.01 a 03.02.2002).

(STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1285)

⁴⁶ SERRANO JUNIOR, Odoné. A Imputação de Responsabilidade de Reparar Danos à Fazenda Pública e a Questão do Nexo Causal. In LEITE, Eduardo de Oliveira; CASETARI (coord.). *Grandes Temas da Atualidade*. v.6. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 482.

legalmente designado. Bem como quando age com imprudência, negligência ou imperícia⁴⁷.

Contrapõe-se com vantagem, Celso Antônio à posição da respeitada autora citada⁴⁸, afirmando:

“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 objetiva. [...] Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E sendo responsabilidade por 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 (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em da obrigação (dolo)”. (*Ato Administrativo e Direitos...* cit, p. 144-145). O argumento é irresponsável. [...].⁴⁹

No entanto há que se notar que não tendo o Estado o dever de agir a sua omissão não gera responsabilidade. Isto porque o dever de reparação por responsabilidade subjetiva surge de uma ação ilícita estatal, qual seja, a inércia diante de uma obrigação legal. Mas, não havendo a obrigação legal não há ilicitude na inação do Estado, como asseverou a Ministra Eliana Calmon em um de seus votos:

Portanto, a responsabilidade estatal por omissão, a referência é sempre sobre o elemento subjetivo, dolo ou culpa, visto que só a inação ilícita rende ensejo a indenização. Se o Estado não tem o dever de agir, sua inação é inteiramente inócua para efeito de responsabilidade (cf. lição de Eliana Calmon, RT 836/151)⁵⁰.

⁴⁷ Segundo o Ministro Carlos Velloso, “*tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes – a negligência, a imperícia ou a imprudência*” (2ªT. RE 372.472 – j. 04.11.2003)⁴⁷.

⁴⁸ A autora citada trata-se de Weida Zancaner Brunini, que afirma: “*No mais, tem a teoria objetiva, a nosso ver, condições, em nosso país, de subsumir a teoria objetiva*”. (**Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública**. São Paulo: Editora RT, 1981, p.32)

⁴⁹ STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1127.

⁵⁰ STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1126.

Da mesma forma, se comprovado for que o ente público agiu, a todo momento, com cautela e a diligência devida não há como condená-lo à reparação⁵¹. E, tal análise deve ser feita caso a caso, justamente pelo fato de que a responsabilidade aplicada será a subjetiva.

No entanto inúmeros⁵² são os casos em que tem se determinado que o Estado indenize vítimas – e/ou famílias - por suas condutas omissivas, isto porque não agiu quando ou como deveria.

5. DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE E A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL

⁵¹ Apelação cível. Responsabilidade civil. [...] Atendimento hospitalar que não revela erro, desídia ou negligência. Recurso não provido. (TJSP – 13ª C. Dir. Público – Ap. 366.120-5/6 – Rel. Rui Stoco – j. 10.05.2006 – Voto 6.774/2006).

(STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1286.)

⁵² A Administração pública responde civilmente pela inércia em atender a uma situação que exigia a sua presença para evitar a ocorrência danosa. (STF – 2ª T. – RE – Rel. Themístocles Cavalcanti – j. 29.05.68 – RDA 97/177).

Reparação de danos. Responsabilidade civil de hospital municipal e de prefeitura local. Transfusão de sangue contaminado pelo vírus da AIDS, injetado em recém-nascido, com eclosão de seu flagelo nos anos que se seguiram. Culpa evidenciada do serviço médico por fortes indícios e ponderáveis circunstâncias. Antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional deferida, para pensionar o menor e seus pais desde já. Recurso provido para este fim. (TJSP – 8ª C. Dir. Público – Ap. 177.521 – Rel. Pinheiro Franco j. 22.11.2000 – Bol. AASP 2.225/1.929)

O falecimento de paciente em hospital estadual por demora no trâmite de processo administrativo de transferência do enfermo para centro especializado onde seria realizado transplante renal evidencia a negligência dos agentes públicos, circunstância apta a apontar a responsabilidade objetiva do Estado na reparação dos danos causado à família da vítima, nos termos do art. 37, § 6º, da CF. (TJAC – C. Cível – Ap. 00.001075-8 – Rel. Jersey Nunes – j. 05.03.2001 – RT 793/315)

Comprovado que as causas do evento danoso decorreram da omissão de quem deveria providenciar as condições de segurança necessárias, indeclinável é sua obrigação de indenizar. (TJSP – 4ª C. – Ap. Rel. Olavo Silveira – j. 13.02.86 – RT 607/55)

E ainda no mesmo sentido:

TJSP – 4ª C. – Ap. Rel. Olavo Silveira – j. 13.02.86 – RT 607/55; TJSP – 7ª C. – Ap. – Rel. Nelson Hanada – j. 26.02.86 – RT 609/91; TJSP – 4ª C. – Ap. - Rel. Médice Filho – j. 24.08.72 – RT 445/84; TJAC – C. Cível – Ap. 00.001075-8 – Rel. Jersey Nunes – j. 05.03.2001 – RT 793/315; STJ – 2ªT. REsp. 602.102 – Rel. Eliana Calmon – j. 06.04.2004 – DJU 21.05.2005 – RT 836/151.

(STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 1255; 1293; 1295)

Como exposto, a responsabilização estatal passou por uma evolução histórica até que fosse aceita pelo Poder Público. Com as mudanças mais recentes equiparando as empresas privadas prestadoras de serviços públicos ao Estado e fazendo com que a administração direta ou indireta, centralizada ou descentralizada seja responsabilizada por seus atos para com os particulares. Outra mudança significativa tem sido o reconhecimento do dever de reparação estatal quando o ente Público é omissivo e deixa de cumprir o papel que lhe foi confiado pelo Poder Constituinte.

Junto a essa possibilidade de responsabilização subjetiva há que se reparar que a conduta omissiva ou comissiva do Estado pode, vez ou outra, adentrar ao campo dos direitos da personalidade. Isto porque muitos dos direitos reconhecidos na Constituição Federal de 1988 têm por base o princípio da dignidade da pessoa humana. Princípio este que é o cerne não só de direitos, mas também da personalidade humana.

Quando se analisaram as características dos direitos da personalidade, foi dito que, *a priori*, não há qualquer direito que seja absoluto em conteúdo, imune a qualquer tipo de restrição [...]. A dignidade, como pressuposto e fundamento dos direitos fundamentais, é também empregada como limite dos direitos e limite dos limites; a última fronteira dos atos restritivos dos direitos fundamentais. Não há, portanto, como dispor da própria dignidade, até porque ela é um valor, o valor fundante e princípio supremo da ordem jurídica.⁵³

A dignidade cuida para que os abusos havidos na relação entre os particulares seja coibida e controlada, mas de igual modo assenta o limite da ação estatal. E, quando tal limite é ultrapassado, a responsabilidade civil do Estado deve ser invocada.

5.1 Noções Gerais de Direitos da Personalidade

Embora não seja o foco do presente trabalho, há se que traçar alguns referenciais sobre direitos da personalidade. Para isto, nada melhor que começar tentando conceituar a percepção sobre personalidade em si, Maria Helena Diniz em sua obra traz que:

[...] a personalidade consiste no conjunto de caracteres próprios da pessoa. A personalidade não é um direito, de modo que seria errôneo afirmar que o ser humano tem direito à personalidade. A

⁵³ CANTALI, Fernanda Borghetti Cantali. *Direitos da Personalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009, p. 230

personalidade é que apóia os direitos e deveres que dela irradiam, é objeto de direito [...] ⁵⁴.

Interessante destacar como a autora coloca a ordem em que se estabelece a relação entre personalidade e direitos da personalidade. Ressalvando que os direitos é que decorrem da personalidade e não o inverso. Silvio Beltrão ainda faz nova distinção partindo dos direitos da personalidade; o autor destaca que estes direitos não se confundem com direitos pessoais. Isto porque este último não tem como alicerce a dignidade da pessoa humana.

[...] os direitos da personalidade distinguem-se dos direitos pessoais, pois a base dos direitos da personalidade é a do fundamento ético da dignidade da pessoa humana, enquanto que os direitos pessoais são desprovidos deste fundamento, e acabam por significar um direito não patrimonial, em relação aos direitos suscetíveis de avaliação em dinheiro, com um campo muito mais vasto de incidência do que os dos direitos da personalidade. ⁵⁵

Ainda sobre direitos da personalidade Elimar Szaniawski salienta:

Uma vez a lei fundamental tendo reconhecido o direito do homem ao respeito de sua dignidade e o direito ao livre desenvolvimento de sua personalidade também em conceito de direitos provados *erga omnes*, enquanto não infrinja os direitos de outros ou não contravenha a ordem constitucional ou a lei moral, o direito geral da personalidade tem de ser considerado como um dos direitos fundamentalmente reconhecidos na Constituição. ⁵⁶

De tal sorte não poderia o ordenamento brasileiro adotar outra postura senão a de proteção aos direitos da personalidade também em sua Constituição, como bem o fez. E, por assim ser, tais direitos devem ser tidos como parte de um conjunto, visto que estão inseridos no ordenamento pátrio implícita e explicitamente.

5.2 Possibilidade de reparação civil por danos decorrentes de condutas omissivas do Estado aos direitos da personalidade

⁵⁴ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*, 22. ed. rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, v. I, p. 121.

⁵⁵ BELTRÃO, Silvio Romero. *Direitos da personalidade: de acordo com o novo código civil*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 50.

⁵⁶ SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. 2. ed. São Paulo: Editora RT, 1993, p.32

Desnecessário se faz o prolongamento acerca da importância dos direitos da personalidade. Direitos da personalidade ultrapassam os limites do público e privado, se opondo até mesmo ao Estado, que é obrigado a respeitá-los.

São os direitos que transcendem, pois, o ordenamento jurídico positivo, porque ínsitos à própria natureza do homem, como ente dotado de personalidade. Intimamente ligados ao homem, para sua proteção jurídica, independentes de relação imediata com o mundo exterior ou outra pessoa, são intangíveis, de *lege lata*, pelo Estado, ou pelos particulares⁵⁷.

Esta proteção aos direitos da personalidade está abarcada no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal, podendo o Estado responder objetivamente como quando em um acidente envolvendo veículo público um particular vem a falecer; bem como pode responder subjetivamente, como nos casos de violação da honra e da imagem.

Tanto é isso é certo que a Constituição Federal, que é um só corpo normativo que se admite harmônico, estabelece as duas responsabilidades: a *objetiva* do Estado no art. 37, § 6ª, nas hipóteses que menciona, e, também, na responsabilidade por danos nucleares (art. 21, XXIII, d), e a *subjetiva*, quando firma a responsabilidade subjetiva do particular nas hipóteses de violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, V e X)⁵⁸.

Quando o ente público atinge direitos como a vida privada, a honra, e a imagem das pessoas, normalmente o faz por uma conduta comissiva, e, portanto, de nexos causal palpável ou de fácil visualização.

No entanto o questionamento que aqui se faz é: e quando o Estado - em qualquer grau de atuação - deixa de agir quando deveria agir, ou seja, se omite? Não deixa de ferir, também, direitos da personalidade?

Quanto à omissão, não restam dúvidas que o não-fazer do ente público configura culpa, e por tal motivo deve ser chamado à responsabilização. “*Cumpre esclarecer que a omissão traduz um **non facere**, de sorte que se liga a um comportamento omissivo do Estado, quando deveria agir*”.⁵⁹ Pois se o particular se omite quando a legislação diz que ele deveria atuar o Poder Público vem com seu poder

⁵⁷ BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 11.

⁵⁸STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1128.

⁵⁹STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1253

sancionador e o pune por sua inércia, mas e se o Estado age da mesma forma? Se o Estado age da mesma forma está sendo negligente, imprudente ou imperito e, portanto, deve arcar com as consequências de sua decisão. Pois até a omissão é gerada de uma decisão, a decisão de não-agir.

[...] a omissão configura a culpa *in omittendo* e a culpa *in vigilando*. São casos de inércia, casos de não-atos. Se cruza os braços ou não se vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por inércia ou incúria do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o bônus *pater familiae*, nem como o *bônus administrator*. Foi negligente. Às vezes imprudente e até imperito. Negligente, se a solércia o dominou; imprudente, se confiou na sorte; imperito, se não previu as possibilidades da concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à ideia de inação, física ou mental⁶⁰.

Muitos são os relatos da jurisprudência onde por uma omissão do Estado direitos foram violados e houve, por exemplo, uma lesão permanente em um membro superior ou inferior de um indivíduo (ferindo-lhe a integridade física⁶¹); algum ente querido veio a falecer por uma demora na transferência de leito hospitalar (direito à saúde e à vida); a propriedade privada é destruída e o Estado apesar de solicitado nada fez (direito à propriedade e à segurança); entre diversas outras situações que poderiam ser elencadas aqui. São por óbvio circunstâncias em que a administração deixou de agir e o direito da personalidade do particular foi violado.

Diante de julgados como os mencionados e os já colacionados no corpo da pesquisa e de todo o exposto é perfeitamente admissível sustentar o cabimento do direito de reparação civil decorrente de danos decorrentes de condutas omissivas do Estado aos direitos da personalidade.

A Carta Magna assegurou, como garantia fundamental e direito individual irretirável, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas. A todas elas assegurou direito à indenização (art. 5º, X). Não afastou ninguém; nem as pessoas jurídicas de direito público ou privado, mas prestadoras de serviço público, nem as pessoas jurídicas ou físicas em geral, sejam quem forem⁶².

⁶⁰ CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 210

⁶¹ “Mas se na vítima remanescem, por exemplo, lesões deformantes acentuadas, com visível alteração estética, ou se vem a falecer, ela própria, na primeira hipótese, ou seus parentes próximos, na segunda, poderão pleitear uma verba a título de reparação do dano moral.” (STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1352.)

⁶²STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1353.

A Constituição Federal, lei máxima em nosso ordenamento, prevê a proteção dos direitos da personalidade, e a doutrina é contundente e pacífica ao afirmar que estes são direitos invioláveis. Devendo até mesmo o Estado cuidar para não ofendê-los e também para promovê-los. E ainda, determinou que este mesmo Estado desenvolvesse políticas de promoção humana, que em sua maioria envolvem estes direitos, inatos a todo e qualquer ser humano. Conseqüentemente não o fazendo o Estado está deixando de cumprir com sua obrigação fundamental e como fruto de sua atuação deve arcar com os danos decorrentes desta atitude. No caso atitude omissiva.

Quando a ofensa moral decorrer da omissão ou da falha anônima, que é traduzida como negligência do serviço da Administração, de sorte que a ofensa moral ocorre por via reflexa, ou pelo só fato da omissão, o Estado só responderá mediante apuração de culpa do ente administrativo, e, então, não se poderá trazer qualquer argumento para tentar afastar a obrigação de compor danos morais ou materiais⁶³.

Mesmo que a configuração se dê apenas por meio de prova, se comprovada a culpa do ente administrativo há que se intentar que o Estado seja responsabilizado por desrespeitar direitos da personalidade que vão além do direito à vida, à honra, e à imagem.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo presente trabalho conclui-se que por responsabilidade diversos são os sentidos e o ato que a palavra traz em si pode ser absolutamente diferente de um caso para o outro. Isto tanto na língua vernácula, quanto na aplicação jurídica do termo. Alguns autores consideram a responsabilidade como uma obrigação decorrente de normas, em que se objetiva que pessoas arquem com as conseqüências de seus atos ou omissões; outros, que responsabilidade civil pode ser tida como a sanção imputada àquele que por um motivo ou outro causa lesão à terceiro e por tal motivo tem o dever de repará-lo moral ou materialmente

Ressalta-se ainda, esta responsabilidade, em geral, é tida como extracontratual ou aquiliana visto que não está firmada em relação contratual pré-estabelecida. Mas sim em uma relação havida entre o Estado e o particular, seja ele pessoa física ou jurídica.

⁶³STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1354.

Interessante destacar que a responsabilidade civil do Estado, passou por diversas fases, e evoluiu de acordo com a exigência da conjuntura social vigente à época. A *teoria da irresponsabilidade* vigeu na época em que os Estados eram soberanos, não se admitia que o mesmo pudesse errar em algum momento. Excluindo, portanto, todo e qualquer dever de reparação do mesmo para com particulares. Superada, no entanto, pelas *teorias civilistas*.

A primeira delas trata-se da *Teoria dos atos de império e de gestão*, em que se ultrapassou a fase dos Estados soberanos e a total impossibilidade de responsabilização do mesmo, adotou-se teorias civilistas, fundamentadas no conceito de culpa e nos princípios de Direito Civil. Nesta mesma teoria e paralelamente aos atos de império, que eram isentos de responsabilidades, encontravam-se os atos de gestão, que começavam a se sujeitarem à responsabilização.

O passo seguinte da teoria da responsabilidade civil foi a chamada de *teoria da culpa civil ou teoria subjetiva*, que tem por base a culpa civil. Na qual para que seja configurado o dever de reparação exige os requisitos de dano, nexos causal, culpa ou dolo e omissão do Estado.

A *teoria publicista de responsabilidade civil*, se subdivide em *teoria da culpa administrativa* e *teoria objetiva ou teoria do risco*. Sendo que pela teoria da culpa administrativa desata-se a culpa do agente público da responsabilidade civil do Estado, transferindo-se de certa forma a culpa do agente administrativo para o serviço público em si. E, a teoria objetiva mais conhecida como teoria do risco abarca duas espécies, a *do risco integral* e *do risco administrativo moderado ou mitigado*.

A teoria do risco integral não admite as excludentes de responsabilidade, isto é, o Estado responderá mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Já a teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição Federal Brasileira, assevera que o Estado será responsabilizado quando causar danos a terceiros, independente de culpa. Exceto nos casos de existência de excludentes como as de caso fortuito ou força maior e culpa exclusiva da vítima.

Assim como as teorias de responsabilidade civil a responsabilidade civil do Estado passou por diversas mudanças no Constitucionalismo brasileiro, acompanhando, claro, a própria mutação Constitucional pelas quais o país fora submetido desde o seu reconhecimento como nação.

A primeira Constituição, de 1824, monarquista, assim como todas as outras, não admitia que o Estado, em si, pudesse responder civilmente por seus atos. Mas admitia a responsabilidade, ainda que minimizada e desde que fosse direcionada especificamente aos funcionários do Estado.

A Constituição de 1891, adotava a teoria dos atos de gestão e atos de império, onde atos de império, *jure imperii*, tem a responsabilidade excluída por sua característica política; e que, os atos de gestão, *jure gestionais*, exigem uma série de condições para que a reparação seja reconhecida.

A Constituição seguinte, de 1934, inovou em relação à responsabilidade civil do Estado, marcando a responsabilidade solidária do funcionário com a Fazenda; a composição de um litisconsórcio passivo necessário. Já a Constituição de 1937, foi marcada apenas pela falta de mutabilidade em relação à Carta anterior no que se tratava de responsabilidade civil do Estado.

Já em 1946 o constituinte evolui, então, da responsabilidade subjetiva do Estado para a Teoria Objetiva do Risco Administrativo. Adotando teoria diversa das que vinham sendo aplicadas até então.

Na Constituição de 1967 e Emenda Constitucional de 1969, permanece vigendo a responsabilização objetiva do Estado, acrescentando-se apenas a questão da ação de regresso em casos de lesão por dano decorrente de dolo do agente.

A Constituição Federal de 1988 impõe ao Poder Público que responda pela teoria do risco administrativo também pelos atos das prestadoras de serviços públicos, sejam elas permissionárias ou concessionárias. Sendo preservado, dos ordenamentos antecedentes, o direito de regresso do Estado em caso de dolo ou culpa dos agentes; da existência denexo causal e da inexistência de excludentes de responsabilidade estatal.

Concluiu-se, também, que além de diversas teorias e fases de aplicação destas, diferentes condutas estatais podem gerar o dever de reparação. Podendo a conduta do Estado ser subjetiva ou objetiva, omissiva ou comissiva, e, em todas as formas causarem lesão a particulares; que por conseqüência, tem o direito de serem indenizados pelo Poder Público.

Assim, se a culpa for subjetiva haverá a necessidade de se comprovar a falha do Estado, a negligência ou até mesmo imprudência; mas se for objetiva a culpa será presumida e então será apurada a conduta do agente ou a existência das excludentes de responsabilização. Ainda, na omissão estatal, ou na falha na prestação de serviço

público, o nexo causal não pode ser identificado da mesma forma que quando auferido o nexo causal que será reparado por força da teoria do risco administrativo.

Cabe destacar que a omissão estatal abrange também a ação tardia ou ineficiente do Estado. Tendo o ente público o dever de agir e não o fazendo está descumprindo seu dever legal. Descumpre quando não impede que eventual evento lesivo ocorra, assim como descumpre quando não desempenha encargo que lhe foi legalmente designado.

Em outro diapasão, se comprovado for que o ente público agiu, a todo momento, com cautela e a diligência devida não há como condená-lo à reparação. E, tal análise deve ser feita caso a caso, justamente pelo fato de que a responsabilidade aplicada será a subjetiva.

Junto a essa possibilidade de responsabilização subjetiva há que se reparar que a conduta omissiva ou comissiva do Estado pode, vez ou outra, adentrar ao campo dos direitos da personalidade. Isto porque muitos dos direitos reconhecidos na Constituição Federal de 1988 têm por base o princípio da dignidade da pessoa humana. Princípio este que é o cerne não só de direitos, mas também da personalidade humana.

Esta tão aclamada dignidade cuida para que os abusos havidos na relação entre os particulares seja coibida e controlada, mas de igual modo assenta o limite da ação estatal. E, quando tal limite é ultrapassado, a responsabilidade civil do Estado deve ser invocada.

Quando da omissão, não restam dúvidas que o não-fazer do ente público configura culpa, e por tal motivo deve ser chamado à responsabilização, razão pela qual é perfeitamente admissível sustentar o cabimento do direito de reparação civil decorrente de por danos decorrentes de condutas omissivas do Estado aos direitos da personalidade. Mesmo que a configuração se dê apenas por meio de prova, se comprovada a culpa do ente administrativo há que se intentar que o Estado seja responsabilizado por desrespeitar direitos da personalidade que vão além do direito à vida, à honra, e à imagem.

REFERENCIAS

ALONSO, María Consuelo; LEIVA-RAMIREZ, Eric. La Responsabilidad Del Estado Por El Hecho Del Legislador. *Estudios Socio-Jurídicos.*, Bogotá, n. 13 vol.2, jul-dez.

2011. Disponível em:
<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1761/1586>

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de. Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, jun. 2009 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300018&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 25 nov. 2012.

BARROCO, Karla Dagma Cerqueira; SILVA, Luiz Claudio. *Responsabilidade Civil: teoria e prática das ações*. 4.ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2009.

BAZHUNI, Marco Antonio. *Da Responsabilidade Civil do Estado em Decorrencia de sua Atividade Administrativa*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda,1992.

BELTRÃO, Silvio Romero. *Direitos da personalidade: de acordo com o novo código civil*. São Paulo: Atlas, 2005.

BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BORGES, Vanessa. *Responsabilidade Civil do Estado*. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/17978-17979-1-PB.PDF>. Acesso em 06 dez. 2012.

BRUNINI, Weida Zancaner. *Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública*. São Paulo: Editora RT, 1981

CANTALI, Fernanda Borghetti Cantali. *Direitos da Personalidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

COSTA, Elisson Pereira da. *Direito Administrativo II: organização da administração, responsabilidade civil do Estado, agentes públicos e controle da administração*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 8.ed. São Paulo: Atlas,1997.

DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em:
<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=responsabilidade>. Acesso em 05 nov. 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*, 22. ed. rev. e atual. v. I. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIUZA, Cesar. *Para uma releitura da teoria geral da responsabilidade civil*. Revista Synthesis, TRT da 2ª Região, n.42, 2006.

FRIEDE, Roy Reis. *Curso de Direito Administrativo em forma de perguntas, respostas e diagramas explicativos*. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

GOES, Hugo Eduardo Mansur. Questões Controvertidas Na Doutrina E Jurisprudência Sobre A Responsabilidade Civil Do Estado. *Revista Internauta de Prática Jurídica*. n. 20, jul. – dez.2007. Disponível em: http://www.ripj.com/art_jcos/art_jcos/num20/Numero%2020/EXT/20-11%20ARTIGO-HUGO%20EDUARDO.pdf. Acesso em: 25 nov.2012

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25. ed. São Paulo:Malheiros Editores, 2000.

SERRANO JUNIOR, Odoné. A Imputação de Responsabilidade de Reparar Danos à Fazenda Pública e a Questão do Nexo Causal. In LEITE, Eduardo de Oliveira; CASETARI (coord.). *Grandes Temas da Atualidade*. v.6. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência*. 3.ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SZANIAWSKI, Elimar. *Direitos de personalidade e sua tutela*. 2. ed. São Paulo: Editora RT, 1993.

TOMASZEWSKI, Adauto de Almeida. *Separação, Violência e Danos Morais – A Tutela da Personalidade dos Filhos*. São Paulo: Paulistana Jur, 2004.