

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO  
CURSO DE DIREITO

Luiza Mahara Werner

**Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo do sistema penitenciário: análise das teorias do nexos de causalidade e a aplicação no Tribunal de Justiça de Santa Catarina**

Florianópolis

2019

Luiza Mahara Werner

**Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo do sistema penitenciário: análise das teorias do nexo de causalidade e a aplicação no Tribunal de Justiça de Santa Catarina**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciência Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Henrique Lima Reinig.

Florianópolis

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Werner, Luiza Mahara

Responsabilidade civil do Estado por crime praticado  
por fugitivo do sistema penitenciário : análise das  
teorias do nexó de causalidade e a aplicação no Tribunal de  
Justiça de Santa Catarina / Luiza Mahara Werner ;  
orientador, Guilherme Henrique Lima Reinig, 2019.  
151 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências  
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Responsabilidade civil do Estado. 3.  
Crime pratica por fugitivo. 4. Teorias do nexó de  
causalidade. I. Reinig, Guilherme Henrique Lima. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em  
Direito. III. Título.

Luiza Mahara Werner

**Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo do sistema penitenciário: análise das teorias do nexó de causalidade e a aplicação no Tribunal de Justiça de Santa Catarina**

Este Trabalho Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “Bacharel” e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 19 de dezembro de 2019.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Guilherme Henrique Lima Reinig  
Orientador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Rafael Peteffi da Silva  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Willian Nunes Rossato  
Avaliador  
Universidade Federal de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado aos mestres que tive a honra e privilégio de encontrar na caminhada até agora.

## AGRADECIMENTOS

*“No man is an island, entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main. If a clod be washed away by the sea, Europe is the less, as well as if a promontory were, as well as if a manor of thy friend’s or of thine own were; any man’s death diminishes me, because I am involved in mankind, and therefore never send to know for whom the bell tolls; it tolls for thee.”<sup>1</sup>*

O sentimento de pertencimento expressado em palavras, tão bem colocadas por John Donne, não poderia melhor se encaixar ao momento. “Nenhum homem é uma ilha” é a tradução dos primeiros verbetes que me fizeram sustentar tanto por tanto tempo. Foi extremamente necessário compreender de que haveria algo acima de mim pelo que lutar, pelo que participar, pelo que ouvir os sinos dobrarem.

À vista disso, cumpre-me, antes de qualquer pessoa, agradecer ao mestre e professor, cujo profissionalismo e idoneidade superaram todas as expectativas que se poderia ter quanto a um orientador, Professor Guilherme Henrique Lima Reinig. Quando todas as esperanças se esvaíram, as palavras certas provaram que um grande caminho se iniciava. Agradeço-o por ser exemplo de professor, profissional e pessoa, por toda confiança despendida no decorrer da graduação e, principalmente, pela insistência nos últimos meses. Saber que nossos modelos ainda acreditam na nossa capacidade nos deixa certo, mais do que qualquer coisa, que não estamos sozinhos.

Diante do suporte e preocupação que fora dividido entre tantos colegas nos últimos meses, cumpre o agradecimento às minhas amigas Bruna Salm Moreira, Júlia Mello de Oliveira e Scarlett Stigert pela preocupação, amor, carinho e disponibilidade em todos os dias, horas e minutos para o que se fizesse necessário, academicamente e pessoalmente.

Àquele que não mediu esforços para que eu pudesse perseguir meus objetivos e caminhou ao meu lado ao longo de cinco anos, sempre incentivando e ensinando, Matheus Freiberg Rosa. Agradeço-o por ser meu porto seguro em diversos momentos, pelos aprendizados diários e amadurecimento proporcionado. Obrigada por me mostrar que o mundo é um lugar melhor com você.

---

<sup>1</sup> DONNE, John. **Devotions Upon Emergent Occasions**. Meditation XVII, 1624.

Ao gabinete do Desembargador João Batista Góes Ulysséa pela oportunidade de ter meu primeiro contato profissional com uma equipe excepcional, que me fez apaixonar pelo Direito Civil e abriu tantas portas.

À equipe do Escritório Menezes Niebuhr, especialmente aos Núcleos de Direito Tributário e Negócios Imobiliários, por confiarem tanto a mim e permitirem desenvolver a profissão que me apaixonei e escolhi perseguir para o futuro. Não poderia ter exemplos melhores do que o são para mim. Obrigada, também, por serem minha família longe de casa e me acolherem tão bem.

Por falar em família, a distância dói, o sofrimento foi grande, mas aqui chegamos e este trabalho é totalmente de vocês.

Obrigada à minha maior inspiração de mulher, Cristiane Tamara Reiter da Silva, minha mãe, por todas as palavras de amor e carinho ao longo do percurso. Agradeço ao meu pai, Alexandro Fabiano Werner, por se fazer presente até quando parecia impossível, com seu amor que ultrapassa a tela do celular.

À minha irmã e melhor amiga, Letícia Gabriela Werner, agradeço pela confiança e pelo amor que exala. Todos os meus esforços são para que possa inspirá-la e ser alguém por quem sintam orgulho, tua aprovação é essencial em toda a minha caminhada.

E, por último, o agradecimento mais especial de todos. Às minhas razões de ser, Celso Raimundo da Silva e Sueli Reiter da Silva. Tê-los como exemplo ultrapassa todos os limites do que eu posso esperar da humanidade e do Universo. Se hoje os sinos dobram para mim, foi porque vocês os construíram. Muito obrigada por tornarem tudo possível e, mais ainda, pela motivação diária de continuar nessa empreitada que é a vida.

A gratidão transborda e se torna impossível mencionar as várias peças importantes e indispensáveis para a concretização de um sonho. Que eu possa agradecer-los imensamente e de várias formas no decorrer da minha vida profissional.

*“Todo menino quer ser homem. Todo homem quer ser rei.*

*Todo rei quer ser Deus. Só Deus quis ser menino.”*

*(Leonardo Boff, 1977)*



## RESUMO

O objetivo do presente trabalho consiste na elaboração de revisão bibliográfica sobre os entendimentos que perpassam a responsabilidade civil do Estado por omissão no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário. O trabalho aborda aspectos teóricos da responsabilidade civil do ente público, seguindo para a análise acerca da omissão do Estado e suas peculiaridades e se encerra com a observação prática sobre a aplicação das teorias abordadas pelos Tribunais Superiores e pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Os capítulos do trabalho acompanham a evolução teórica escolhida e buscam elucidar ao leitor o atual panorama doutrinário e jurisprudencial do tema. Inicia-se pela abordagem ampla, observando a evolução teórica da responsabilização do Estado, a partir da ideia de irresponsabilidade até a discussão acerca da teoria do risco adotada pelo ordenamento. Passa-se, então, à análise da conduta omissiva imputada ao Estado e seus desdobramentos teóricos, adentrando, inclusive, no caso concreto de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário. A apresentação do caso, que delimita o aspecto teórico do trabalho, dá-se através da análise de acórdão paradigma exarado pelo Supremo Tribunal Federal. Tal tema toma relevância no panorama jurídico brasileiro por levantar a discussão acerca da aplicação da teoria do dano direto e imediato à responsabilidade civil, tomando como adotada pelo ordenamento. Diante disso, a análise jurisprudencial permite concluir que decisões subsequentes aplicam a referida teoria de maneira diversa do tribunal julgador. Assim, através da explanação prévia sobre as teorias do nexo de causalidade, se faz possível a observação crítica dos julgados recentes, com apresentação de possíveis soluções para a controvérsia apresentada.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil do Estado. Omissão. Crime. Fugitivo.

## ABSTRACT

The objective of the present paper consists on a bibliographical review about court agreements on the state's Civil Liability by its omission on cases where a crime is committed by a fugitive of the penitentiary system. To begin with, the article approaches theoretical aspects of the public's entity civil liability, furthermore, focuses on an analysis on the state's omission and its peculiarities. Finally, its conclusion consists of a practical observation how the approached theories are applied by the Supreme Courts and Santa Catarina's Court of Justice in its decisions. The chapters of this paper follow a chosen theoretical evolution aiming to clarify the reader about Brazil's current doctrinal and jurisprudential landscape on the subject. Upfront, the article presents a broad approach, minding the theoretical evolution of the state's liability, from the idea of its absence of liability until the discussion of the risk theory, employed by the current legal order. Following the mentioned topic, the discussion moves on to the analysis of the hypothesis when an omissive conduct is attributed to the state and its theoretical unfoldings, not to mention in cases where a crime is committed by a fugitive of the penitentiary system. The presentation of the case, that delimits the theoretical aspect of this paper, occurs by the review of a judgment given by the Supreme Federal Court. The discussed topic is relevant in Brazil's legal landscape because it raises the discussion about the application of the theory of direct and immediate risk to the study of civil liability, taken as employed by the current legal order. Therefore, the jurisprudential analysis leads to the conclusion that the following court decisions apply the mentioned theory in a divergent way than the Supreme Federal Court. Though a previous explanation on causal link theories, it is possible to make a critical remark on recent court decisions, with an outline of possible solutions to the presented controversy.

**Keywords:** State civil liability. Omission. Crime. Fugitive.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....</b>	<b>17</b>
2.1	TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	19
<b>2.1.1</b>	<b>Teoria da Irresponsabilidade Civil do Estado .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Teorias Civilistas da Responsabilidade do Estado .....</b>	<b>20</b>
2.1.2.1	<i>Teoria dos atos de império e de gestão .....</i>	20
2.1.2.2	<i>Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva.....</i>	21
<b>2.1.3</b>	<b>Teorias Publicistas de Responsabilidade do Estado .....</b>	<b>22</b>
2.1.3.1	<i>Teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa.....</i>	22
2.1.3.2	<i>Teoria do risco.....</i>	23
2.1.3.2.1	Teoria do risco administrativo .....	24
2.1.3.2.2	Teoria do risco integral.....	24
2.2	RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO .....	26
<b>2.2.1</b>	<b>Artigo 37, § 6º da Constituição Federal .....</b>	<b>27</b>
2.2.1.1	<i>Ato lesivo .....</i>	27
2.2.1.2	<i>Dano indenizável .....</i>	30
2.2.1.3	<i>Nexo de causalidade .....</i>	31
2.2.1.3.1	Teoria da equivalência de condições .....	33
2.2.1.3.2	Teoria da causalidade adequada .....	34
2.2.1.3.3	Teoria do dano direto e imediato .....	36
2.2.1.3.4	Teoria do escopo da norma jurídica.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.1.4	<i>Excludentes de responsabilidade civil do Estado.....</i>	38
2.2.1.4.1	Caso fortuito ou de força maior .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
2.2.1.4.2	Culpa exclusiva da vítima.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

2.2.1.4.3	Culpa exclusiva de terceiro.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
<b>3</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CASO DE CRIME</b>	
	<b>COMETIDO POR FUGITIVO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO .....</b>	<b>40</b>
3.1	Responsabilidade civil do estado por omissão .....	40
3.1.1	Omissão genérica .....	42
3.1.2	Omissão específica .....	43
3.1.3	Dever de impedir ou evitar o dano.....	44
3.2	PROBLEMÁTICA ABORDADA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 130.764	45
3.2.1	A importância da discussão sobre as teorias do nexo de causalidade na jurisprudência brasileira .....	48
3.3	COMO VÊM DECIDINDO OS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE O TEMA	49
3.3.1	Supremo Tribunal Federal .....	Erro! Indicador não definido.
3.3.2	Superior Tribunal de Justiça .....	Erro! Indicador não definido.
<b>4</b>	<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CASO DE CRIME</b>	
	<b>COMETIDO POR FUGITIVO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NA</b>	
	<b>JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA .....</b>	<b>54</b>
4.1	VISÃO GERAL.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
4.2	ANÁLISE DO ACÓRDÃO 0001425-07.2013.8.24.0085 .....	56
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>65</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia aborda o tema da responsabilidade civil do Estado no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário em seu caráter teórico e prático. Para que se trate do tema com a profundidade que se faz necessária, questões conceituais, hipóteses de aplicação, evolução doutrinária e entendimento dos tribunais são aprofundados.

De plano, cumpre o esclarecimento acerca da temática sobre a responsabilidade civil do Estado. O instituto da responsabilidade civil é inicialmente previsto e regulado pelo direito civil, encontrando-se na sua doutrina grande parte dos conceitos e estudos necessários para a compreensão do tema. Entretanto, ao se tratar do instituto aplicado ao Estado, tem-se a intersecção com outra grande disciplina do direito brasileiro, qual seja o direito administrativo.

Trata-se, portanto, de sistemas independentes e com princípios próprios, de forma que a intermediação do instituto aborda debates ainda não resolvidos pela doutrina e jurisprudência.

No decorrer da construção do trabalho é desenvolvida a evolução teórica sobre as formas de responsabilização estatal nos regulamentos e doutrina, perpassando pela ideia de irresponsabilidade civil do Estado, teorias civilistas sobre a responsabilidade do Estado e teorias publicistas de responsabilidade do Estado.

Dentro do instituto, destaca-se a análise da responsabilização por omissão do Estado, sendo essa a primeira delimitação. Neste ponto surge a necessária distinção entre omissão genérica e omissão específica trazida por parte da doutrina, seguida da explanação acerca do que consistiria no dever de evitar o dano imputado ao Estado.

Ainda nesse sentido, a delimitação específica do trabalho consiste no caso emblemático discutido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Especial 130.764, que trata da responsabilidade civil do Estado por omissão por crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário, com a consequente aplicação da teoria do dano direto e imediato ao caso.

Em vista das discussões que a decisão acarretou na doutrina e jurisprudência, aborda-se como os tribunais vêm decidindo sobre o tema e se analisa, ainda, a existência, ou não de um padrão jurisprudencial.

A metodologia escolhida para o desenvolvimento da pesquisa é a revisão bibliográfica, através da leitura e explanação da produção doutrinária nacional, assim como dos principais julgados que envolvem a matéria.

Para a construção escrita, o método escolhido foi o dedutivo, que passa de uma concepção geral para uma específica. A elaboração da estrutura do trabalho foi configurada de

forma a seguir essa metodologia, sendo o primeiro capítulo uma revisão focada em aspectos gerais da responsabilidade civil, seguindo para a responsabilidade civil do Estado, elencando em ambos os pontos as divergências e polêmicas expressas pelos doutrinadores.

Em um segundo momento, foca-se exclusivamente da omissão do Estado, tratando de conceitos e teorias aplicáveis, adentrando desde logo na hipótese de responsabilidade civil do Estado por crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário. Segue-se, ainda neste capítulo para a análise das decisões dos tribunais superiores sobre o tema.

Por fim, no terceiro e último capítulo, volta-se a pesquisa para a aplicação dos conceitos antes apresentados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. A explanação se encerra com a análise de curioso caso em que o Estado restou responsabilizado, com base na existência de omissão específica no caso concreto. Na oportunidade houve divergência entre os julgadores que enriquece o debate sobre o tema.

A metodologia empregada leva a uma construção na qual se inicia por um panorama geral, visando consolidar conceitos básicos da responsabilidade civil e sua vertente relacionada ao Estado, para permitir assim uma compreensão das diferentes construções doutrinárias presentes no instituto pertinente à omissão, assim como a existência, ou não, de perspectiva sobre a pacificação na atual conjuntura.

A relevância do trabalho consiste na importante discussão acerca das teorias do nexo de causalidade trabalhadas pela doutrina, e a possível aplicação delas pelos tribunais, para que se alcance solução suficiente aos casos de omissão estatal com consequência danosa aos cidadãos a ele submetidos.

Cumprido o destaque de que não se pretende, com o presente trabalho, esgotar as dúvidas e divergências sobre o tema ou revelar soluções inéditas e inovadoras. As páginas que se seguem pretendem levantar e apurar os comportamentos doutrinários e jurisprudências da responsabilidade civil do Estado por omissão por crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário, com fim de fomentar o debate e entregar uma revisão geral sobre o panorama do instituto no Brasil.

## 2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil se apresenta no ordenamento jurídico brasileiro como “obrigação de reparar danos: danos causados à pessoa ou patrimônio de outrem, ou danos saudados a interesses coletivos, ou transindividuais, sejam estes difusos, sejam coletivos *stricto sensu*.”<sup>2</sup>

Nesse caminho, anteriormente à responsabilização, pressupõe-se a existência de ação que viola certo dever jurídico originário. “A essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem.”<sup>3</sup>

A doutrina costuma dividi-la em duas espécies, aqui se utilizando da nomenclatura preponderante, quais sejam: (i) responsabilidade contratual; e, (ii) responsabilidade extracontratual.

A primeira, denominada de responsabilidade negocial, para que abarque também as relações unilaterais<sup>4</sup>, compreende “a obrigação de reparar danos que sejam consequência do inadimplemento de obrigações negociais”<sup>5</sup>, pressupondo, dessa forma, relação jurídica preexiste entre as partes.

A segunda, por sua vez, aborda a existência de violação a dever jurídico não previsto em contrato, mas sim na lei ou na ordem jurídica.<sup>6</sup> Fernando Noronha traz explicação contundente sobre essa forma de responsabilização:

[...] esta responsabilidade abrangerá os danos causados a pessoas que não estavam ligadas ao lesante por qualquer negócio jurídico e também aquele que, embora causados a alguém ligado ao lesante por um contrato ou por um negócio jurídico unilateral, ainda sejam resultado da violação de deveres gerais superiores e preexistentes a esse negócio (e que por isso não devem ser encarados como violação específica dele).

Como se vê, pela presença de deveres gerais superiores e preexistentes, a mera relação jurídica anterior não exime a possibilidade de caracterização de responsabilidade civil extracontratual sobre a relação.

---

<sup>2</sup> NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 451.

<sup>3</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 14.

<sup>4</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., p. 454.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 452

<sup>6</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op cit., p. 30.

O presente trabalho se debruça sobre a segunda espécie de responsabilidade civil, qual seja, a responsabilidade extracontratual. Assim sendo, cumpre observar a existência de outra divisão conceitual, esta concernente à necessidade, ou não, de culpa na conduta lesiva analisada.

Pela forma de responsabilização que depreende a análise de culpa, tem-se a responsabilidade subjetiva. “Por essa concepção clássica, a vítima só obterá a reparação do dano se provar a culpa do agente, o que nem sempre é possível na sociedade moderna.”<sup>7</sup> Os elementos necessários para a responsabilização subjetiva são: “1.º) o ato ou omissão violadora do direito de outrem; 2.º) o dano produzido por esse ato ou omissão; 3.º) a relação de causalidade entre o ato ou omissão e o dano; 4.º) a culpa.”<sup>8</sup>

Por seu turno, a forma de responsabilidade denominada objetiva, prescinde da análise de culpa e se faz “baseada na chamada teoria do risco”<sup>9</sup>, tal forma é adotada pela lei brasileira no “Código Civil no parágrafo único do seu art. 927, art. 931 e outros.”<sup>10</sup>

Citando, novamente, Fernando Noronha, apresenta-se a responsabilidade objetiva sob a perspectiva do “princípio do risco”, veja-se:

De acordo com o princípio do risco, ninguém poderia ser obrigado a suportar danos incidentes sobre a sua pessoa ou sobre o seu patrimônio, desde que tivessem sido causados por outrem, ainda que sem qualquer culpa, ou desde que, em casos especiais, tivessem simplesmente acontecido em conexão com certas atividades desenvolvidas por outra pessoa (mesmo que não se pudesse dizer que essa atividade havia sido a causadora deles).<sup>11</sup>

Nessa toada, exsurge o enquadramento da responsabilidade civil do Estado, por via de regra<sup>12</sup>, como objetiva. Tal forma de responsabilidade, “pela reparação dos danos que venha causar aos cidadãos-administrados, é um dos mais caros fundamentos do Estado de Direito, do qual é consequência lógica e inevitável.”<sup>13</sup>

Contudo, como se verá adiante, “o tema da responsabilidade civil do Estado tem recebido tratamento diverso no tempo e no espaço; inúmeras teorias têm sido elaboradas,

<sup>7</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op cit., p. 31.

<sup>8</sup> LIMA, Alvino. **Culpa e risco**. 2. ed., rev., e atual. pelo Prof. Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 44.

<sup>9</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op cit., p. 31.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>11</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., p. 457.

<sup>12</sup> CASTRO, Guilherme Couto de. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 50.

<sup>13</sup> BORGES, Alice Gonzalez. A Responsabilidade Civil do Estado à luz do Código Civil: um Toque de Direito Público. In. FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 19.



inexistindo dentro de um mesmo direito uniformidade de regime jurídico que abranja todas as hipóteses”<sup>14</sup>.

## 2.1 TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A análise da evolução da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro se faz pertinente vez que “o Direito Pátrio oscilou entre as doutrinas subjetiva e objetiva da *responsabilidade civil* da Administração” e hoje caminha no sentido de ampliar o seu campo de proteção.<sup>15</sup>

Destaca-se que o “grande desenvolvimento dela proveio do direito francês, através da construção pretoriana do Conselho de Estado”<sup>16</sup>, e se divide em três grandes marcos teóricos: (i) teoria da irresponsabilidade; (ii) teorias civilistas; e, (iii) teorias publicistas.<sup>17</sup>

### 2.1.1 Teoria da Irresponsabilidade Civil do Estado

A negação de existência do dever de responsabilizar por parte do Estado deriva da ideia de soberania<sup>18</sup> e se instalou sob o domínio de governos absolutos<sup>19</sup>.

Yussef Said Cahali elenca três postulados em que se firma a teoria:

[...]: 1) na soberania do Estado, que, por natureza irredutível, proíbe ou nega sua igualdade ao súdito, em qualquer nível de relação; a responsabilidade do soberano perante o súdito é impossível de ser reconhecida, pois envolveria uma contradição nos termos da equação; 2) segue-se que, representando o Estado soberano o direito organizado, não pode aquele aparecer como violador desse mesmo direito; 3) daí, os atos contrários à lei praticados pelos funcionários jamais podem ser considerados atos do Estado, devendo ser atribuídos pessoalmente àqueles, como praticados *nomine próprio*.<sup>20</sup>

Como se observa, a teoria, de certa forma, não desamparava completamente aquele que sofria o dano, contudo, contava com “consequências gravosas para os particulares pela

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 822.

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1028.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 1028.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 822.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 822.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 780.

<sup>20</sup> FREZZINI. Responsabilità amministrativa. Digesto italiano. apud CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 22. Cahali 20-21.

admissão da responsabilidade *do funcionário*, quando o ato lesivo pudesse ser diretamente relacionado a um comportamento *pessoal*, seu”<sup>21</sup>. Tal forma de responsabilização tomava como premissa que “o Estado e o funcionário são sujeitos diferentes, pelo que este último, mesmo agindo fora dos limites de seus poderes, ou abusando deles, não obrigava, com seu fato, a Administração”.<sup>22</sup>

Pois bem, a teoria da irresponsabilidade civil do Estado “está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estado Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947, e pelo *Federal Torto Claims Act*, de 1946”<sup>23</sup>.

## 2.1.2 Teorias Civilistas da Responsabilidade do Estado

Parte-se, então para o surgimento das teorias civilistas de responsabilidade do Estado, que se apresentam como resultado imediato da superação da teoria da irresponsabilidade. Quando da admissão da responsabilização do Estado, “adotavam-se os princípios do Direito Civil, apoiados na ideia de culpa”<sup>24</sup>.

### 2.1.2.1 Teoria dos atos de império e de gestão

A primeira das teorias civilistas buscava estabelecer uma distinção entre o que consistiam nos atos de império e atos de gestão. Por atos de império, tinham-se as funções “essenciais ou necessárias, no sentido de que tendem a assegurar a existência mesma do Poder Público (manter a ordem constitucional e jurídica)”<sup>25</sup>. Ao passo que os atos de gestão se perfaziam através das funções “facultativas ou contingentes, no sentido de que não são essenciais para a existência do Estado, mas este, não obstante, as realiza para satisfazer necessidades sociais de progresso, bem-estar e cultura”<sup>26</sup>.

Assim, enquanto agindo “no exercício de sua soberania, na qualidade de poder supremo, supra-individual, os atos praticados nessa qualidade, [...], restariam incólumes a

<sup>21</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira, op. cit., p. 1030.

<sup>22</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op cit., p. 334.

<sup>23</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 780.

<sup>24</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 823.

<sup>25</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 22.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 22.

qualquer julgamento”<sup>27</sup>, enquanto na prática de atos de gestão “o Estado equipara-se ao particular, podendo ter sua responsabilidade civil reconhecida, nas mesmas condições de uma empresa privada, pelos atos de seus representantes ou prepostos lesivos ao direito de terceiros”<sup>28</sup>.

Contudo, a impossibilidade de se dividir a personalidade do Estado e a dificuldade de se enquadrar como atos de gestão todos os atos de administração do patrimônio público<sup>29</sup> ensejaram grande oposição à aplicação da teoria.

Dessa forma, “se passou, numa segunda fase, para uma concepção civilista da responsabilidade estatal, que se consubstanciou, num primeiro momento, de forma análoga à do empregador ou mandante pelos atos do empregado ou mandatário (no caso, o agente público)”<sup>30</sup>.

#### 2.1.2.2 *Teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva*

A segunda teoria civilista de responsabilidade do Estado, embora abandone a distinção entre ato de império e ato de gestão, mantém a necessidade de demonstração de culpa para que se enseje a responsabilização.

A teoria da culpa civil utiliza de forma analógica os princípios privados da relação entre patrão e empregado<sup>31</sup>, de forma que “dois eram os requisitos, portanto, para que o Estado fosse responsabilizado: 1) imputação de responsabilidade por fato do servidor a ele subordinado (agente público); 2) conduta culposa desse servidor”<sup>32</sup>.

Entretanto, essa teoria não supre as hipóteses de “falha da máquina administrativa, de culpa anônima da Administração”<sup>33</sup>, vez que exige a análise de conduta de agente específico. Ainda, faz-se impossível a equiparação entre “o Estado, com seu poder e seus privilégios administrativos, ao particular, despido de autoridade e de prerrogativas públicas”<sup>34</sup>, de forma que a doutrina publicista caminhou no sentido de estabelecer a responsabilidade civil objetiva do Estado.

---

<sup>27</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 22.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 823.

<sup>30</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op cit., p. 334.

<sup>31</sup> CAHALI, Yussef Said, op. cit, p. 23.

<sup>32</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op cit., p. 334.

<sup>33</sup> CAHALI, Yussef Said, op. cit, p. 24.

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 780.

### 2.1.3 Teorias Publicistas de Responsabilidade do Estado

Desprendendo-se da ideia de culpa, “o predomínio das normas de Direito Público sobre as regras de Direito Privado na regência das relações entre a Administração e os administrados”<sup>35</sup> afastaram a aplicação das teorias civilistas, restando “a *teoria da responsabilidade sem culpa* como a única compatível com a posição do Poder Público perante os cidadãos”<sup>36</sup>.

Assim, o que passa a ditar os caminhos da responsabilização do Estado “é o nexo de causalidade existente entre o evento danoso ocasionado ao particular, enquanto fato consumado, e a conduta do órgão ou agente da Administração Pública que gerou, em virtude do seu desempenho, um dano”<sup>37</sup> que necessita de reparação.

As teorias publicistas se dividem em dois grupos, entretanto, em um primeiro momento, os elementos do direito civil ainda permeiam fortemente a corrente que surgira.

#### 2.1.3.1 *Teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa*

Teoria da culpa do serviço, ou da culpa administrativa, vem no sentido de despersonalizar a culpa “transformando-a, pelo anonimato do agente, em falha da máquina administrativa”<sup>38</sup>. Assim, torna-se desnecessário aferir a identidade do agente causador do dano, bastando-se, para tanto, o reconhecimento de uma falha de serviço a qual um dano possa ser imputado<sup>39</sup>.

Trata-se, na realidade, uma modalidade diversa de culpa a ser comprovada, vez que subsiste a necessidade de comprovação de uma culpa “especial da Administração”<sup>40</sup> Pública, que pode ser presumida em “três modalidades: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço”<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 780.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 780.

<sup>37</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da Responsabilidade do Estado na Omissão da Fiscalização Ambiental**. In. FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 77.

<sup>38</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 32.

<sup>39</sup> Idem. Ibidem., p. 32

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira, op. cit., p. 1.021.

<sup>41</sup> DUEZ, Paul. **La Responsabilité de la Puissance Publique**. 1927, p. 15. apud MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 781.

Dessa forma, a teoria da culpa do serviço, em seu cerne, não pode, verdadeiramente ser considerada como modalidade de responsabilidade civil objetiva, ainda que a doutrina assim a considere, por exigir a demonstração de culpa e dolo da Administração para a sua caracterização<sup>42</sup>.

Nessa toada, a responsabilidade civil do Estado se mostrará verdadeiramente objetiva somente a partir do seu próximo grau de evolução, com a análise do “elemento do risco”.

### 2.1.3.2 Teoria do risco

A teoria do risco ignora por completo a aferição de culpa, seja de determinado agente, seja da Administração em sentido amplo, para responsabilização do Estado. Deste modo, considera a responsabilização estatal como objetiva, bastando-se para sua caracterização a existência de nexo de causalidade entre a atividade pública e o dano sofrido pelo particular.

Torna-se, então, irrelevante a qualidade do serviço prestado, mas bastando a existência de lesão sem participação da vítima. A ideia de risco surge pela adoção do princípio da “sociabilidade”, em que existe “o desencadeamento de uma 'estrutura social' que, por sua natureza, é capaz de pôr em risco os interesses e os direitos alheios”<sup>43</sup>.

Nessa perspectiva, o agente causador do dano só se eximirá da responsabilidade de indenizar caso obtenha êxito em provar alguma excludente de causalidade<sup>44</sup>.

Resta pacificado na doutrina o fato de a teoria do risco ser aplicável à responsabilidade civil do Estado. Da mesma forma, tem-se no artigo 927<sup>45</sup> do Código Civil o seu acolhimento pelo ordenamento jurídico.

Contudo, a distinção entre o *risco administrativo* e *risco integral* divide opiniões. É dizer, “todos parecem concordar em que se trata de responsabilidade objetiva, que implica averiguar se o dano teve como causa o funcionamento de um serviço público, sem interessar se foi irregular ou não”<sup>46</sup>, entretanto, o âmbito de responsabilização varia entre elas.

<sup>42</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira, op. cit., p. 1.021.

<sup>43</sup> REALE, Miguel, 1986, apud STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 181.

<sup>44</sup> CAVALIERI FILHO Sérgio. Op. cit., p. 224.

<sup>45</sup> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. In. BRASIL, Código Civil (2002), Título IX, Capítulo I – Da obrigação de indenizar. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>, acesso em 10.12.2019 às 01h22.

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 720.

A principal diferença entre as teorias, de acordo com a construção doutrinária brasileira, consiste na admissão pela teoria do risco administrativo de excludentes de responsabilidade civil do Estado. Ao passo que a teoria do risco integral compreende uma responsabilização ilimitada, indiferentemente de fatores externos que ultrapassam a alçada de controle estatal.<sup>47</sup>

#### 2.1.3.2.1 Teoria do risco administrativo

A teoria do risco administrativo se baseia “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”<sup>48</sup>.

Entretanto, a forma de responsabilização, segundo essa teoria, não é “genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação no que concerne a sua obrigação de indenizar”<sup>49</sup>.

Nesse aspecto consiste a principal diferença entre a presente teoria e a teoria do risco integral, “o risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa, apenas e tão somente, que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração”<sup>50</sup>, subsistindo a possibilidade de demonstração de culpa total ou parcial do particular lesado com o evento danoso capaz de “elidir o nexo de causalidade e de se eximir do pagamento de indenização nesses casos”<sup>51</sup>.

#### 2.1.3.2.2 Teoria do risco integral

Por seu turno, a teoria do risco integral “consiste em imputar ao causador do dano um dever de repará-lo independentemente da existência de culpa, na qual não se admite nenhuma excludente de responsabilidade com o dever de indenizar”<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., 2014, p. 720.

<sup>48</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit, 2016, p. 782.

<sup>49</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 582.

<sup>50</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit, 2016, p. 782.

<sup>51</sup> MOROSINI, Marco Aurélio. **Aspectos teóricos da responsabilidade civil do Estado**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016, p. 51.

<sup>52</sup> ANDRADE DA SILVA, Geraldo. **A responsabilidade civil ambiental: uma análise da teoria do risco**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito Ambiental, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2013, p. 89.

A referida teoria assevera que pela própria existência do risco, aquele que o cria deve reparar os danos advindos do seu empreendimento.<sup>53</sup> Isto é, “ainda que com culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior”, o dever de indenizar está presente tão só perante o dano.<sup>54</sup>

Hely Lopes Meirelles assevera que a teoria do risco integral jamais foi aceita pela legislação brasileira:

Essa teoria jamais foi acolhida entre nós, embora haja quem tenha sustentado sua admissibilidade no texto das Constituições da República. Contestamos fortemente esse entender, que se desgarrar da doutrina acolhida pelo nosso Direito e se divorcia da jurisprudência que se formou acerca do citado dispositivo constitucional, consagrador da teoria objetiva, mas sob a modalidade de *risco administrativo*, e não do *risco integral*.<sup>55</sup>

No mesmo caminho, José dos Santos Carvalho Filho apresenta que “tal caráter genérico da responsabilidade poderia provocar grande insegurança jurídica e graves agressões ao erário, prejudicando em última análise os próprios contribuintes”<sup>56</sup>.

Por sua vez, Yussef Said Cahali defende a inaplicabilidade da teoria em função da:

[...] responsabilidade objetiva da regra constitucional – [...] – se basta[r] com a verificação do nexo de causalidade entre o procedimento comissivo ou omissivo da Administração Pública e o evento danoso verificado como consequência; o ato do próprio ofendido ou de terceiro, o caso fortuito ou de força maior, arguidos como causa do evento danoso, impediriam a configuração do nexo de causalidade (assim, então, rompido), elidindo daí, eventual pretensão indenizatória.<sup>57</sup>

Acompanhando o posicionamento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que “as divergências são mais terminológicas, quanto à maneira de designar as teorias, do que de fundo”, de forma que as circunstâncias que excluem ou diminuem a responsabilidade do Estado seriam aplicáveis em todas as hipóteses que a lei não prever o contrário.<sup>58</sup>

Como se verá adiante, a Constituição Federal, em seu artigo 37, §6º<sup>59</sup>, adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, na modalidade do risco administrativo, afastando,

<sup>53</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner, op. cit., p. 82.

<sup>54</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: obrigações e responsabilidade civil**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 460.

<sup>55</sup> MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 2016, p. 782.

<sup>56</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 583.

<sup>57</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 40.

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., 2014, p. 720.

<sup>59</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

definitivamente a possível regra geral de aplicação da teoria do risco integral à responsabilização estatal.

## 2.2 RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

Existe certa divergência doutrinária quanto à correta denominação para o tema. Parte dos estudiosos acredita se tratar de responsabilidade do Estado, enquanto outros asseveram que a nomenclatura apropriada seria responsabilidade civil da Administração Pública. Tal diferenciação se dá pela responsabilização resultar em decorrência de integrantes do Estado e não desse enquanto entidade política. Ainda que se trate de discussão relevante, tratar-se-á os termos como sinônimos, vez que dispensável ao objetivo a que se presta a presente abordagem.

Assim sendo, em sentido abrangente, a responsabilização do Estado “decorre de suas atitudes, comissivas ou omissivas, lícitas ou ilícitas, as quais redundam em lesão à esfera jurídica patrimonial do cidadão, e que configuram, pelo nexo lógico entre tais elementos, a necessidade de reparação sem quaisquer perquirições subjetivas”<sup>60</sup>.

Tem-se que o dispositivo constitucional que positivou a existência da responsabilidade civil da administração pública apenas exige culpa, *lato sensu*, quando da ação de regresso contra o funcionário causador do dano<sup>61</sup> e não para com o evento danoso desencadeado da conduta lesiva. Isto é dizer, “não se pode é invocar a responsabilidade subjetiva da Administração, para impor o ônus da prova da culpa ao cidadão”<sup>62</sup>, de forma que a ele resta a proteção constitucional de reparação de danos.

Outrossim, a mera desnecessidade de análise de culpa não exime a existência de elementos fundamentais para a responsabilização, de forma que a “atribuição de responsabilidade civil extracontratual ao Estado, depende da existência de um nexo de

---

[...]

§ 6º 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. In: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 10.12.2019, às 23h19.

<sup>60</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Responsabilidade Civil da Administração Pública – Aspectos Relevantes. A Constituição Federal de 1988. A Questão da Omissão. Uma Visão a partir da Doutrina e da Jurisprudência Brasileiras.** In. FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade Civil do Estado.** São Paulo: Malheiros, 2006, p. 294.

<sup>61</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, op. cit., 2014, p. 722.

<sup>62</sup> BORGES, Alice Gonzalez, op. cit., p. 22.



causalidade entre a consumação de um dano, material ou moral, decorrente de ação ou omissão, e a conduta antijurídica imputável a ele”<sup>63</sup>.

Adiante será abordado o respaldo constitucional assegurado à responsabilidade civil objetiva do Estado, assim como os mencionados elementos essenciais para sua concretização.

### 2.2.1 Artigo 37, § 6º da Constituição Federal

Como consequência da evolução histórica anteriormente apresentada, o artigo 37, §6º, da Constituição Federal fixa a responsabilidade civil do Estado como objetiva e calcada na ideia de *risco administrativo*, asseverando que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”<sup>64</sup>.

Diante de tal dispositivo, observa-se a presença de elementos característicos à forma de responsabilização, quais sejam: (i) a prática de ato lesivo por agente da pessoa jurídica de direito público; (ii) que o agente esteja na qualidade de agente público quando da causação do dano; (iii) que dano tenha decorrido da prestação do serviço público; e, (iv) que o agente cause o dano no exercício de suas funções.<sup>65</sup>

Entretanto, ainda que com características específicas, a análise da responsabilidade civil do Estado também pressupõe existência de requisitos inerentes à própria disciplina da responsabilidade civil para sua configuração, os quais se debruça o presente trabalho.

#### 2.2.1.1 Ato lesivo

As condutas lesivas por parte do Estado podem se dar de três formas, sejam as situações em que (i) *o próprio comportamento do Estado que gera o dano*, (ii) *uma não atuação*

---

<sup>63</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **A Responsabilidade do Estado**. In: FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 229.

<sup>64</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 10.12.2019, às 23h19.

<sup>65</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 649-650.

do Estado gera o dano, isto é, um omissão sua, ou (iii) a *criação de situação propícia ao dano* por parte do Estado.<sup>66</sup>

A primeira compreende, de plano, a incidência da responsabilização na forma objetiva do Estado. Trata-se da aferição de conduta comissiva, em que havendo lesão “a bem jurídico garantido de terceiro, o princípio da igualdade – inerente ao Estado de Direito – é suficiente para reclamar a restauração do patrimônio jurídico do lesado”<sup>67</sup>.

Na mesma linha segue a análise da terceira situação, em que o Estado cria situação propícia ao dano, vez que “o risco a que terceiros são expostos pelo Estado não pode deixar de ser assumido por quem o criou”<sup>68</sup>

Entretanto, ao analisar a segunda situação, em que “o dano foi possível em decorrência de uma *omissão* do Estado”, parte da doutrina sustenta que “é de aplicar-se a teoria da responsabilidade *subjéctiva*”<sup>69</sup>.

Tal posicionamento se funda da ideia de que o Estado só pode ser responsabilizado se a ele existia o dever legal de evitar o dano. Acredita-se que “a culpa está embutida na ideia de omissão”<sup>70</sup>, respaldada pelo princípio da razoabilidade, que aufere o que seria razoável exigir do Estado para impedir o dano.<sup>71</sup>

Sob esse panorama, Cristiano Chaves de Farias, Felipe Peixoto Braga Netto e Nelson Rosenvald, aportam-se de duas chaves hermenêuticas para analisar a incidência da responsabilização estatal em sua forma objetiva ou subjéctiva diante de conduta omissiva: "(a) os conceitos de omissão genérica e omissão específica; e, (b) a indagação a ser contextualizada no caso concreto: o Estado tinha o dever de evitar o dano?"<sup>72</sup>.

Em um primeiro momento, os autores diferenciam as formas de omissão com o objetivo de esclarecer “que não é qualquer omissão que faz surgir o dever de indenizar do Estado. Diríamos que se trata de uma omissão qualificada. Ou, mais exatamente, de uma omissão juridicamente relevante”<sup>73</sup> que possibilitaria a responsabilização objetiva do Estado quando se tratasse dela.

---

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1.000.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 1.001.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 1.008.

<sup>69</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira, *op. cit.*, 2009, p. 1.003.

<sup>70</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 828.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 828.

<sup>72</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1.061.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 1.061.

Nesse caminho surge a diferenciação entre a omissão genérica – aquela que necessita de comprovação de negligência, imprudência ou imperícia para responsabilização estatal, vez que decorrente de situação que foge ao controle direto do Estado – e a omissão específica – aquela em que cria situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo.<sup>74</sup> A primeira acompanha a corrente doutrinária que submeteria condutas omissivas à análise subjetiva para responsabilização, enquanto a segunda pode ser equiparada à terceira situação aqui levantada, em que há a criação de risco por parte do ente público, logo, submete-se à responsabilização objetiva.

Entretanto, a pergunta que sucede acaba por desconsiderar a diferenciação anteriormente levantada. Isto é, “verificar se há, no caso concreto, o dever de impedir aquele resultado” com a consequente investigação sobre “o Estado ser tido como garantidor do bem jurídico lesado”<sup>75</sup> torna irrelevante a possível existência de omissão genérica, vez que, ainda que se trate de dever amplo por parte do Estado, o mero dever de cuidado enseja a responsabilização da forma objetiva.

É dizer, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em síntese: se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou o fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos.<sup>76</sup>

Assim, se não fosse possível ao Estado evitar o dano gerado por força alheia, descabe a ânsia de responsabilização estatal, da mesma forma que a omissão deve ser *causa* para o dano e não mera *condição*.<sup>77</sup> A primeira exige o ente público de responsabilização através de excludente de ilicitude, enquanto a segunda é respaldada pela possível inexistência de nexo de causalidade entre a omissão e o evento danoso, tais conceitos serão abordados posteriormente.

---

<sup>74</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 252.

<sup>75</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. Op. cit., p. 1061-1062.

<sup>76</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. Op. cit., 2009, p. 1.004.

<sup>77</sup> Ibidem, p. 1.004.

### 2.2.1.2 *Dano indenizável*

Por dano indenizável se tem “aquele que se mostra especial, anormal e ofensivo a direito ou interesse legitimamente protegido”<sup>78</sup>, que respaldado pela ideia de razoabilidade, ultrapassa os limites do suportável.

Para que seja possível a incidência do dano indenizável, há necessidade de que “em qualquer caso, o bem ou interesse do reclamado haverá de estar juridicamente protegidos, de modo a impedir que o ressarcimento possa abranger bens oriundos de comportamentos reprováveis ou interesses considerados escusos de acordo com o conjunto normativo”<sup>79</sup>.

A lesão ao patrimônio da vítima, ou elemento econômico do dano, não implica, por si só, no dever de ressarcir, devendo, indispensavelmente, manifestar-se a violação a bem jurídico protegido pelo sistema normativo (violação ao ordenamento jurídico), sendo este o elemento jurídico do dano. Necessária é a mácula a um direito, ou a um bem a que faz jus o prejudicado.<sup>80</sup>

Nessa toada, as características do danos podem ser provenientes de atividades lícitas – em que para que exista a legítima pretensão de ressarcimento requer que os danos sejam certos e não eventuais, atinjam situação jurídica suscetível de configurar um direito, além de anormais e especiais – ou atividades ilícitas, restando, nessa última hipótese, sempre antijurídicos – e necessitando, unicamente, que sejam certos e não eventuais e atinjam situação jurídica suscetível de configurar um direito para que possa ser acolhida a pretensão do lesado.<sup>81</sup>

Importante, ainda, explicitar que o dano antijurídico é todo aquele que, proveniente da atividade lícita, constitua flagrante injustiça, pois injustiça é gênero de que antijuridicidade é espécie; dessa forma, o dano será antijurídico caso seja anormal e especial, não havendo porque não conceituar o dano anormal e especial como antijurídico.

Sobre o tema, Rafael Peteffi da Silva explana:

No âmbito da responsabilidade civil, essas ínsitas dificuldades em se identificar a antijuridicidade do ato em determinada hipótese específica, já que, muitas vezes, ele não está, expressamente, proibido por norma jurídica, podem ser melhor visualizadas no entendimento da antijuridicidade em seu aspecto positivo e negativo: (i) observa-se o aspecto positivo com a violação de interesse juridicamente tutelado, representado por essa contrariedade do ordenamento jurídico como totalidade (*contra ius*); (ii) enquanto o aspecto negativo da antijuridicidade evidencia-se pela inexistência de justificação para o ato antijurídico violador de interesse juridicamente tutelado, centrando a

<sup>78</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe, op. cit., p. 327.

<sup>79</sup> Ibidem, p. 327.

<sup>80</sup> MOROSINI, Marco Aurélio, op. cit., p. 78.

<sup>81</sup> ZANCANER, Weida. **Responsabilidade do Estado, Serviço Público e os Direitos dos Usuários**. In. FREITAS, Juarez (org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 341.

análise na teoria das pré-excludentes da antijuridicidade (*sine iure*). Não seria totalmente correto afirmar que a antijuridicidade ocorre pela soma das duas fases apresentadas, mas antes elas representam uma síntese orgânica da avaliação da existência da antijuridicidade.<sup>82</sup>

Nessa perspectiva, a antijuridicidade se apresenta como pressuposto da responsabilidade civil. Logo, apenas após sua compreensão se faz possível a análise de existência de dano indenizável.

Seguindo por esse caminho, entre as esferas de danos indenizáveis, se encontram o dano material e o dano moral. O primeiro “consiste na redução da esfera patrimonial de um sujeito, causando a supressão ou diminuição do valor econômico de bens ou direitos que integravam ou poderiam vir a integrar sua titularidade”, enquanto o segundo “é a lesão imaterial e psicológica, restritiva dos processos psicológicos de respeito, de dignidade e de autonomia.”<sup>83</sup>

Contudo, independentemente da sua forma, é necessário, para que seja indenizável, que o dano seja certo e não meramente possível, além de ultrapassar os “meros agravos patrimoniais [ou morais] pequenos e inerentes às condições de convívio social”.<sup>84</sup>

### 2.2.1.3 *Nexo de causalidade*

Pois bem, ao se observar determinado ato lesivo com a existência de dano indenizável, cumpre analisar a relação entre os dois elementos. O elemento do nexo de causalidade é aquele “que indica quais são os danos que podem ser considerados como consequência do fato verificado”<sup>85</sup>.

Inicialmente, tem-se a análise naturalística da relação de causa e efeito entre a conduta ilícita do agente e o dano causado. Entretanto, “é também preciso um elo jurídico, normativo, principalmente quando tivermos várias causas concorrendo para determinado resultado, como também no caso de omissão”<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> SILVA, Rafael Peteffi da. **Antijuridicidade como requisito da responsabilidade civil extracontratual: amplitude conceitual e mecanismos de aferição.** *Revista de Direito Civil Contemporâneo*. vol. 18/2019, p. 9.

<sup>83</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.330.

<sup>84</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira, op. cit., 2009, p. 1.012.

<sup>85</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., p. 499.

<sup>86</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 62.

Diante disso, cumpre a aplicação do que Sérgio Cavalieri Filho chama de “processo técnico de probabilidade”, em que o julgador determina o que é relevante, ou não, para a efetivação do dano, estabelecendo qual fato é indispensável para que o resultado ocorra.<sup>87</sup>

Cirurgicamente, assevera Fernando Noronha acerca do enquadramento do nexo de causalidade na responsabilidade civil:

Um dos pontos mais difíceis da responsabilidade civil é este de saber que danos acontecidos podem ser considerados causados por um determinado fato. Nem sempre é fácil saber se a contribuição de um fato para um dano é suficiente para que se deva considerá-lo gerador deste. Por outro lado, pode também acontecer que um só dano deva ser atribuído a diversas causas. Pode ainda haver vários danos, e de diversa natureza (patrimoniais e extrapatrimoniais, presentes e futuros, etc.), todos ligados a um só fato, ou a diversos, sem se saber quais são os danos que foram determinados por cada fato. Às vezes, além do dano imediatamente causado por um certo fato, tido como gerador da responsabilidade, surgem outros danos (danos indiretos), que possivelmente não teriam acontecido se não fosse aquele fato, mas não se sabe se devem ser considerados.<sup>88</sup>

Nessa toada, “o nexo causal cumpre uma dupla função: por um lado, permite determinar a quem se deve atribuir um resultado danoso, por outro, é indispensável na verificação da extensão do dano a se indenizar, pois serve como medida de indenização.”<sup>89</sup>

Ao contrário do assegurado por certo período, a causalidade determina a medida da responsabilidade, e não a culpabilidade.<sup>90</sup> É possível a existência de responsabilização sem culpa, entretanto, esta não existe sem nexo de causalidade. Inclusive, “nas ações de responsabilidade civil objetiva toda a discussão gravita em torno do nexo causal”<sup>91</sup>.

Portanto, “o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil”<sup>92</sup> e sua aferição pode variar “conforme a concepção de causalidade de que se parta”<sup>93</sup>. Explicando as diferentes concepções que podem ser adotadas, parte-se para a análise das teorias da causalidade a fim de elucidar as diferentes perspectivas para a aferição de relação jurídica suficiente entre o ato lesivo e o dano indenizável.

<sup>87</sup> Ibidem, p. 62-63.

<sup>88</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., p. 612.

<sup>89</sup> DA CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. São Paulo: Renovar, 2005, p. 22.

<sup>90</sup> MONTENEGRO, Antonio Lindbergh C. **Ressarcimento de danos: pessoais e materiais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 48.

<sup>91</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., 2014, p. 63.

<sup>92</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>93</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., p. 613.

### 2.2.1.3.1 Teoria da equivalência de condições

A teoria da equivalência de condições pressupõe que “todos os eventos que foram necessários para a ocorrência do dano são considerados como causas equivalentes”, sem qualquer distinção qualitativa entre elas.<sup>94</sup>

Cumpra a diferenciação entre causa e condição do dano, para que se compreenda melhor a aplicação da teoria ora analisada. Por esse ângulo, “os fatores determinantes serão *causas*, os demais serão meras *condições*”<sup>95</sup>. Os elementos sem os quais o dano não seria produzido, que constituem a sua origem e sem as quais o resultado não teria ocorrido caracterizam as condições. Por sua vez, aqueles fatores efetivamente determinantes para o resultado são considerados causa.

A diferenciação se faz pertinente – também para as próximas teorias que serão abordadas – em face à nomenclatura alternativa que detém a presente, qual seja teoria da *conditio sine qua non* (“condição sem a qual”, em tradução literal).

Na perspectiva da equivalência de condições, diferenciar causa e condição se faz indiferente, vez que “um acontecimento deveria ser considerado causa de um dano sempre que se pudesse afirmar que este não teria acontecido se aquele não tivesse ocorrido: todas as *conditiones sine quibus non* do resultado seria causas deste”<sup>96</sup>.

Por esse motivo, a referida teoria foi considerada por demais ampla aos seus efeitos, tendo em vista que “pela nenhuma restrição à ampla regra do estabelecimento da relação de causa e efeito entre condições necessariamente dependentes umas das outras, embora lógica, pode conduzir a resultados aberrantes dentro do direito”<sup>97</sup>.

Em verdade, “os resultados práticos da teoria da equivalência das condições na responsabilidade civil são reconhecidamente insatisfatórios, principalmente quando se cuida de responsabilidade objetiva”<sup>98</sup>. Tem-se que o excessivo apego à causalidade natural da teoria pode incorrer em resultados contraditórios se colocado ao lado dos limites objetivos traçados pelo sistema jurídico.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> PETEFFI DA SILVA, Rafael. **Responsabilidade civil pela perda de uma chance: uma análise do direito comparado e brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 22.

<sup>95</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., p. 613.

<sup>96</sup> Ibidem, p. 614.

<sup>97</sup> SILVA, Wilson Melo. **Responsabilidade sem culpa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 116.

<sup>98</sup> REINIG, Guilherme Henrique Lima. **A teoria do dano direto e imediato no Direito Civil Brasileiro: análise crítica da doutrina e comentários à jurisprudência do STF sobre a responsabilidade civil do Estado por Crime praticado por fugitivo**. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, n. 4, v. 12, jul.-set./2017, p. 02.

<sup>99</sup> DA CRUZ, Gisela Sampaio, op. cit., p. 48.

Em resumo, a “possibilidade de se atribuir ao dano uma gama enorme de causas, algumas dela absolutamente remotas, observando-se uma ‘infinita espiral de concausas’”<sup>100</sup> pode acarretar sérias injustiças em relação ao caso concreto, motivo pelo qual a aplicação da teoria da equivalência de condições não recebe respaldo mais pela doutrina e jurisprudência no âmbito da responsabilidade civil.

#### 2.2.1.3.2 Teoria da causalidade adequada

Por seu turno, a teoria da causalidade adequada “representou considerável avanço em relação à teoria da equivalência de condições”<sup>101</sup>.

Segundo ela, para deduzir se uma condução deve ser considerada causa de um dano, parte-se da observação daquilo que comumente acontece na vida e, segundo o curso normal das coisas, poderia produzi-lo.<sup>102</sup> “Essa condição seria a causa adequada do dano (e daí o nome da teoria); as demais condições seriam circunstâncias não causais.”<sup>103</sup>

Registra-se que a observação da existência da *conditio sine qua non* não é abandonada pela teoria, entretanto, “a essa condicionalidade faz-se acrescer uma relação que se chama de adequação: esta existirá quando se puder dizer que o dano verificado é consequência normalmente previsível do fato que estiver em causa”<sup>104</sup>.

Diferentemente da teoria anterior, existe análise qualitativa das condições enxergadas, ao passo que “fatos ocorridos há muito tempo podem determinar certo evento danoso, estando mais próximos logicamente do que outros realizados pouco antes do acontecimento”<sup>105</sup>.

Para se determinar o que seria consequência esperada do ato lesivo, Fernando Noronha apresenta a “*prognose retrospectiva*” que consiste, em síntese, em colocar o observador “no momento anterior àquele em que o fato ocorreu e tenta prognosticar, de acordo com as regras da experiência comum, se era normalmente previsível que o dano viesse a ocorrer.”<sup>106</sup>

<sup>100</sup> PETEFFI DA SILVA, Rafael, op. cit., p. 23.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 23.

<sup>102</sup> NORONHA, Fernando. **O nexo de causalidade na responsabilidade civil.** *Doutrinas essenciais de responsabilidade civil*, vol. 7, out./2011, p. 8.

<sup>103</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>104</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>105</sup> COUTO E SILVA, Clóvis Veríssimo do. **O dever de indenizar.** In: FRADERA, Vera Maria Jacob (org.). *O direito privado brasileiro na visão de Clóvis do Couto e Silva*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 195.

<sup>106</sup> NORONHA, Fernando, op. cit., 2011, p. 8.



Denota-se, com o resultado, a previsibilidade ou imprevisibilidade da existência do dano a partir do fato praticado, independentemente do que sugerem as estatísticas na primeira hipótese e excluindo a causalidade na segunda.

Entretanto, a prognose pode não ser suficiente para que se alcance uma solução ao problema do reconhecimento da causa adequada, vez que seria alterada conforme o ponto de vista adotado pelo observador. Nesse caminho, assevera João de Matos Antunes Varela:

A doutrina mais acertada é a que entende que na tal prognose confiada ao julgador, ou no juízo abstrato de adequação, se devem tomar em consideração apenas as circunstâncias reconhecíveis à data do facto por um observador experiente, mas que, além dessas, devem ser ainda incluídas as circunstâncias efetivamente conhecidas do lesante na mesma data, posto que ignoradas das outras pessoas.<sup>107</sup>

E, nessa toada, desenvolve-se duas formulações que permitem a identificação da causa adequada, quais sejam a formulação positiva – em que “um fato será considerado causa adequada do dano, sempre que este constitua uma consequência natural ou típica daquele”<sup>108</sup> – e a formulação negativa – em que se a realiza o raciocínio inverso, vez que o fato “deixará de ser considerado causa adequada quando, dada sua natureza geral, se mostrar indiferente para a verificação do dano”<sup>109</sup>.

A formulação prevalecente é a negativa, que se aproxima da teoria da equivalência de condições, contudo, diferentemente dela, permite que se chegue à conclusão de que o fato foi de todo indiferente à produção do dano.<sup>110</sup>

“Embora esta teoria tenha o mérito de estabelecer uma limitação à infinita série dos antecedentes causais, é criticada por ser muito filosófica, o que dificulta sua aplicação prática”<sup>111</sup>, mas se apresenta como uma das teorias mais bem adaptadas ao sistema jurídico brasileiro.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> VARELA, João de Matos Antunes. **Das obrigações em geral**. v. 1. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 892.

<sup>108</sup> DA CRUZ, Gisela Sampaio, op. cit., p. 70.

<sup>109</sup> Ibidem, p. 70.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 71-72.

<sup>111</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>112</sup> Flávio Tartuce apresenta que a teoria da causalidade adequada é a “corrente teórica mais bem adaptada à nossa adoção de ideias de *risco concorrente* e de autorresponsabilidade da vítima na responsabilidade civil objetiva, [...]” In: **Manual de responsabilidade civil: volume único**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 311.

### 2.2.1.3.3 Teoria do dano direto e imediato

Por seu turno, a teoria do dano direto e imediato adota a ideia de que “somente devem ser reparados os danos que decorrem de efeitos necessários da conduta do agente, admitindo-se que atos alheios, de terceiros ou da própria vítima obstem o nexo de causalidade”<sup>113</sup>.

A doutrina brasileira se divide entre a aplicação desta teoria e da teoria da causalidade adequada. Aos que defendem a adoção da teoria do dano direto e imediato pelo ordenamento jurídico, o principal argumento esposado consiste na interpretação literal do dispositivo 403 do Código Civil, que dispõe: “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”<sup>114</sup>.

Seguindo essa abordagem, estar-se-ia diante de uma causa “considerada direta e imediata se, sem ela, o dano não ocorrer”<sup>115</sup>. Mais uma vez, trata-se de teoria que aborda a *conditio sine qua non*, para que se depreenda quais são as condições necessárias para o evento danoso.

É dizer, “se várias condições concorrerem para o evento danoso, nem todas vão ensejar o dever de indenizar, mas apenas aquela elevada à categoria de causa necessária do dano”<sup>116</sup>, nas palavras de Agostinho Alvim:

Para explicar a teoria do dano direto e imediato nós aceitamos a teoria ou subteoria da necessariedade da causa, que procuraremos explicar, formular e defender, de acordo com as considerações que se seguem.

Suposto certo dano, considera-se causa dele a que lhe é próxima ou remota, mas, com relação a esta última, é mister que ela se ligue ao dano, diretamente. Ela é causa necessária desse dano, porque a ela ele se filia necessariamente; é causa exclusiva, porque opera por si, dispensadas outras causas.

Assim é indenizável todo o dano que se filia a uma causa, ainda que remota, desde que ela lhe seja causa necessária, por não existir outra que explique o mesmo dano.

Quer a lei que o dano seja o efeito direto e imediato da inexecução.

Ora, a análise destes termos mostra, iniludivelmente, que a lei impõe a existência de um liame entre o inadimplemento da obrigação e o dano, de modo que ao inadimplemento se atribua, com exclusividade, a causa do dano.<sup>117</sup>

<sup>113</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de responsabilidade civil: volume único**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 311.

<sup>114</sup> BRASIL, Código Civil (2002), Título IV, Capítulo III – Das perdas e danos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>, acesso em 12.12.2019 às 00h49.

<sup>115</sup> PETEFFI DA SILVA, Rafael, op. cit., p. 27.

<sup>116</sup> DA CRUZ, Gisela Sampaio, op. cit., p. 102.

<sup>117</sup> ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1955, p. 380-381.

A referida teoria sofre críticas de parte da doutrina, alguns estudiosos acreditam que a abordagem proporcionada pela teoria se apresenta reducionista, equivocada e desprovida de valor prático.

A ideia de que o direito brasileiro apenas garantiria aquilo que direta e imediatamente decorreria do evento potencialmente danoso não, necessariamente, quer dizer que o fato de o dano ser indireto, mediato ou remoto o excluiria a possibilidade de responsabilização.

Nesse caminho, a expressão legal não deve ser interpretada em sua literalidade. O que buscou o legislador, ao assim estabelecer a norma, foi o intuito de restringir as formas de responsabilização. Contudo, ao assim prever o dispositivo, não estabeleceu com exatidão em qual(is) ponto(s) a restrição se daria.

Guilherme Henrique Lima Reinig, em artigo sobre o tema, critica a teoria. Nas palavras do autor:

O erro da doutrina capitaneada por Agostinho Alvim é ir além desse sentido meramente negativo, propugnando por uma leitura reducionista, artificial e infrutífera da expressão “efeito direto e imediato”: reducionista, pois olvida a complexidade do problema da limitação da responsabilidade civil; artificial, pois não há na codificação brasileira um posicionamento claro do Legislativo sobre o espinhoso problema da limitação da causalidade; infrutífero, pois a subteoria da necessariedade não oferece critério material algum para a solução dos problemas práticos de limitação da responsabilidade.<sup>118</sup>

Nessa toada, o que o autor aborda ao considerar a teoria do dano direto e imediato como insuficiente para os problemas fáticos que ela se propõe a resolver, seria de que as teorias do nexo de causalidade avaliam muito além da existência, em si, de nexo causal entre o evento e o dano causado, ao passo que a referida teoria se mostraria insuficiente para esse fim.

Entretanto, Agostinho Alvim assevera que a ideia de necessariedade da teoria, em que mesmo que indireto o dano, se a causa foi necessária para a sua ocorrência, o liame de responsabilização se encontraria completo.

Contudo, o que se vê é, na realidade, que os critérios de responsabilização fundamentados na teoria do dano direto e imediato dependem da discricionariedade do julgador, vez que por si só a teoria não se mostra capaz de estabelecer orientações concretas para a solução dos problemas práticos a que se propõe.

---

<sup>118</sup> REINIG, Guilherme Henrique Lima, op. cit., 2017, p. 10.

#### 2.2.1.4 *Excludentes de responsabilidade civil do Estado*

Por se tratar, via de regra, de responsabilidade civil objetiva, a responsabilização do Estado apenas é excluída quando existe o rompimento do nexo de causalidade. Isto é, apenas “deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for causa única”<sup>119</sup>.

Diante disso, as excludentes de responsabilidade civil do Estado se concretizam em três possibilidades: (i) caso fortuito ou de força maior; (ii) culpa exclusiva da vítima; e, (iii) culpa exclusiva de terceiro.

Cumpra a análise, ainda que breve, de cada uma das possibilidades com o fito de esclarecer a importância da análise acerca do nexo de causalidade em cada uma das situações. São elas, a existência de (i) caso fortuito ou de força maior; (ii) culpa exclusiva da vítima; e, (iii) culpa exclusiva de terceiro.

Na hipótese de caso fortuito ou de força maior, enquadram-se aqueles fatos imprevisíveis, “eventos que, por alguma causa, ocorrem sem que as pessoas possam pressentilos e até mesmo preparar-se para enfrenta-los e evitar os prejuízos, às vezes vultuosos, que ocasionam”<sup>120</sup>.

O elemento da inevitabilidade permeia a incidência da excludente, vez que a responsabilidade é eximida “quando o dano é inevitável, sendo baldos quaisquer esforços para impedi-lo”<sup>121</sup>.

Parte da doutrina destaca a impossibilidade de aplicação da excludente em situações de ação ou omissão culposa do Estado, situações em que “entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorrente do mau funcionamento do serviço público”<sup>122</sup>, oportunidade em que é, inclusive, aplicada a teoria da culpa do serviço público para aferição de responsabilidade.

No que diz respeito à culpa exclusiva da vítima, tem-se aquela situação em que o lesado é o único causador do seu próprio dano, enquadrando-se na “hipótese de autolesão, não tendo o Estado qualquer responsabilidade civil, eis que faltantes os pressupostos do fato administrativo e da relação de causalidade”<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., 2014, o. 724.

<sup>120</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 593.

<sup>121</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, op. cit., 2014, p. 1.052.

<sup>122</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., 2014, p. 725.

<sup>123</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 592.

Importante destacar que “a culpa do lesado não é importante por ser culpa, mas sê-lo-á unicamente na medida em que através dela se pode ressaltar a inexistência de comportamento estatal produtor do dano”<sup>124</sup>. A questão se resolverá através da análise de existência de nexo causal entre a atuação do Estado e o dano ocorrido, por isso a grande importância de se aplicar as teorias apropriadas para solucionar os casos concretos.

Nada obstante, deve-se, ainda, analisar a existência, ou não, de culpa concorrente com a vítima, oportunidade “em que o evento lesivo seja fruto de ação conjunta do Estado e do lesado, concorrendo ambos para a geração do resultado danoso”<sup>125</sup>. Tal situação não exclui a responsabilidade civil do Estado, mas atenua o *quantum* indenizatório, na proporção de participação de cada na produção do evento.

Por fim, na incidência de culpa exclusiva de terceiro se tem que a responsabilização do Estado apenas será excluída quando inexistente o dever legal de cuidado por parte do ente público. Na presente análise, “o desafio para o intérprete é verificar em que medida elas se apresentam realmente como excludentes de responsabilidade civil. É preciso analisar se há nexo causal.”<sup>126</sup>

Atualmente a discussão comporta abordagem principiológica, em que “o Estado não deve apenas se abster de violar direitos fundamentais, mas também resguardar esses direitos diante de agressões de terceiros”<sup>127</sup>.

Assim, “se o dano foi acarretado por conduta antijurídica alheia, não cabe a responsabilização civil do Estado pela inexistência da infração ao dever de diligência – exceto quando a ele incubia um dever de diligência especial, destinado a impedir a concretização de danos”<sup>128</sup>.

---

<sup>124</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, op. cit., 2014, p. 1.052.

<sup>125</sup> Ibidem, p. 1.053.

<sup>126</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. Op. cit., p. 641.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 642.

<sup>128</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., 2006, p. 238.

### 3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CASO DE CRIME COMETIDO POR FUGITIVO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO

Para que se compreenda a delimitação específica do presente trabalho, se faz pertinente a abordagem acerca das peculiaridades concernentes à omissão no âmbito da responsabilidade civil do Estado.

O tema trazido é tratado em grande escala pelos estudiosos tanto do direito civil, quando do direito administrativo, vez que a depender da perspectiva de observação a incidência das teorias de responsabilização do Estado e teorias no nexo de causalidade tem aplicação diferenciada.

Assim sendo, parte-se primeiramente para a análise da conduta omissiva e sua abordagem pela doutrina e ordenamento jurídico, passando-se para o caso concreto de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário e seguindo, então, para a percepção dos tribunais superiores sobre o conteúdo.

#### 3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

A doutrina e a jurisprudência se dividem ao tratar sobre o tema, no que concerne à teoria de responsabilização aplicável. Como se tratou anteriormente, com a instituição do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, tem-se a responsabilidade civil do Estado como objetiva.

Contudo, o conteúdo não permanece pacificado quando se trata da responsabilidade civil por omissão. Parte da doutrina acredita que “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*”<sup>129</sup>. Caberia, em si, a responsabilização apenas quando este tivesse a obrigação de impedir o dano, em detrimento de um descumprimento de dever legal que o incumbia de obstar o evento lesivo.<sup>130</sup>

Dessa maneira, a responsabilidade civil do Estado “só se desenhará *quando estiverem presentes os elementos que caracterizam a culpa*”<sup>131</sup>, somada a “presença de *nexo direto de*

---

<sup>129</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, op. cit., 2014, p. 1.041.

<sup>130</sup> Ibidem, p. 1.041.

<sup>131</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos, op. cit., p. 595.

*causalidade* entre o fato e o dano sofrido pela vítima”<sup>132</sup>. Isto é, além do dever de agir, deve também existir a “*possibilidade de agir* para evitar o dano”<sup>133</sup> por parte do Estado.

Nas palavras de Juan Carlos Cassagne:

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 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. 1.074 do Código Civil) tal como são as vinculadas com o exercício da polícia administrativa, descumprimento que possa achar-se imposto também por outras fontes jurídicas.<sup>134</sup>

Para que se depreenda, então, a existência de dever e possibilidade por parte do Estado de evitar o dano, há de se levar em consideração o meio social, estágio de desenvolvimento tecnológico, cultural, econômico e a conjuntura da época, de forma a considerar a expectativa comum da sociedade e do próprio Estado em relação ao serviço considerado como omissivo, insuficiente ou inadequado.<sup>135</sup>

Entretanto, para que se caracterize o dever de indenizar, ainda que subjetivamente, “o lesado não precisa fazer prova de que existiu culpa ou dolo”, cabendo ao Estado “demonstrar que agiu com diligência, que utilizou os meios adequados e disponíveis e que, se não agiu, é porque a sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir”<sup>136</sup>.

Por seu turno, a ideia de que a responsabilidade civil do Estado por omissão permaneceria objetiva consiste no entendimento de que não existiriam dois regimes distintos para a responsabilização estatal, de forma que o regime seria o mesmo – responsabilização objetiva – “com as circunstâncias variando em cada caso”<sup>137</sup>.

A conduta estatal, em si mesma, não pode autorizar responsabilização. Por esse motivo, a infração a dever jurídico de diligência é elementar, ante à “presunção de culpabilidade derivada da existência de um dever de diligência especial”<sup>138</sup>.

---

<sup>132</sup> Ibidem, p. 599.

<sup>133</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., 2014, p. 728.

<sup>134</sup> CASSAGNE, Juan Carlos apud WILLEMANN, Flávio de Araújo apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 728.

<sup>135</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, op. cit., p. 1.042.

<sup>136</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 729.

<sup>137</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 666.

<sup>138</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., 2006, p. 236-237.

Explica-se. A mera contrariedade entre a conduta e o dever jurídico imposto pela norma, sem qualquer referência ao elemento subjetivo, serve de fundamento para a responsabilização objetiva.<sup>139</sup> Nessa toada, exsurge a divisão entre a omissão genérica e omissão específica, que respalda a possibilidade de incidência da responsabilidade civil objetiva do Estado em atos omissivos.

### 3.1.1 Omissão genérica

A ideia de omissão genérica parte das situações em que não pode exigir uma atuação específica por parte do Estado, aquelas em que a sua inação, embora não se apresente como causa direta e imediata do dano, concorre para ele.<sup>140</sup>

Acredita-se que em casos de omissão genérica não há como se olvidar responsabilidade do Estado, vez que este não se apresenta como segurador universal.

Seriam aquelas situações nas quais o agente não está obrigado a agir de modo determinado e específico, de forma que a sua omissão não gera a presunção de infração de um dever de diligência. É caracterizada pela abstratividade, como a exemplo da promoção da segurança pública a nível *macro*.

Para melhor expor a profundidade semântica que envolve a questão, Felipe Peixoto Braga Netto expõe:

Nem sempre é fácil distinguir a omissão que causa a responsabilidade civil do Estado daquela que não o responsabiliza. A questão envolve múltiplos fatores, como o nexos causal, as circunstâncias de fato, a natureza do dano, e a própria configuração da omissão. Quanto mais genérica esta forma, mais difícil seria responsabilizar o Estado por ela. Será difícil, no atual estado jurisprudencial, responsabilizar o Estado por todos os assaltos ocorridos no país. Porém, se alguém é assaltado em frente a uma delegacia de polícia, estando patente a inação estatal, é possível que o dever de indenizar se faça presente. Quanto mais específica for a omissão, diante do dever de agir, concreto e palpável, que sem impõe ao Estado, mais claro será o seu dever não cumprido.<sup>141</sup>

Como se vê, a omissão genérica é fortemente explicada através da comparação com o conceito de omissão específica. Tal situação se dá pela necessidade de “estar o Estado obrigado

<sup>139</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., 2014, p. 297.

<sup>140</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio, op. cit., 2014, p. 298-299.

<sup>141</sup> BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Manual da Responsabilidade Civil do Estado**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, p. 163.



a praticar uma ação, em razão de específico dever de agir, ou ter apenas o dever de evitar o dano”<sup>142</sup>.

Resta clara a não responsabilização estatal por omissão genérica, face à impossibilidade de caracterizar o Estado como “segurador universal”<sup>143</sup>. Entretanto, conforme explanações a seguir, a responsabilidade civil do Estado depende, sobretudo, da análise casuística do evento danoso, de forma que a omissão estatal constitua elemento indispensável – causa – ao dano observado.

### 3.1.2 Omissão específica

Por sua vez, a omissão específica “se trata de uma omissão qualificada. Ou, mais exatamente, de uma omissão juridicamente relevante. Uma omissão que se revista de cores que revelem que foi inadequada, injusta, a inação do Estado no caso concreto”<sup>144</sup>.

Tem-se que essa forma de omissão “faz emergir a responsabilidade civil objetiva do Estado”<sup>145</sup> por pressupor que quando a vítima estava sob proteção ou guarda do Estado, este não impediu que o resultado danoso ocorresse.<sup>146</sup>

Nesse caminho, Sérgio Cavalieri Filho apresenta a existência de omissão específica da seguinte forma:

Haverá **omissão específica** quando o Estado estiver na condição de garante [sic] (ou de guardião) da pessoa ou coisa, e, por omissão sua, criar 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 danoso.<sup>147</sup>

Como ilustração do que se trataria a omissão específica, em contrapartida à genérica, Nelson Rosenvald, Cristiano Chaves de Farias e Felipe Peixoto Braga Netto trazem o seguinte exemplo:

Alguém, bêbado, dirigindo, provoca um acidente que destroça famílias, futuros e planos. O Estado responde pelos danos? Hoje seria remota a chance de sucesso da tese. Pouquíssimos a apoiariam. Se, porém, ao contrário, o motorista bêbado fosse parado pouco antes numa *blitz*, e indevidamente

<sup>142</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio, op. cit., 2014, p. 299.

<sup>143</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 672.

<sup>144</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 671-672.

<sup>145</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio, op. cit., p. 298.

<sup>146</sup> Ibidem, p. 298.

<sup>147</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio, op. cit., 2019, p. 349.

liberado, o nexo causal assume contorno sólido que autoriza imputar ao Estado a reparação dos danos. Teríamos, neste último caso, uma omissão específica, ao contrário da primeira, claramente genérica.<sup>148</sup>

Um elemento trazido pelos autores deve saltar aos olhos na leitura do exemplo, qual seja “o nexo causal assume contorno sólido”. É dizer, apesar de parte da doutrina considerar a diferenciação entre omissão genérica e omissão específica para a responsabilização estatal, o que determina, de fato, a sua existência é a análise do nexo causal no caso concreto.

Tem-se, dessa forma, como circunstância determinante para a existência da responsabilidade civil do Estado, na verdade, a teoria do nexo de causalidade a ser aplicada.

Faz-se necessária breve explanação acerca do que consiste no “dever de impedir ou evitar o dano” incumbido ao poder público. A referida análise se presta a “investigar, em caso de omissão, se o Estado poderia ser tido como garantidor do bem jurídico lesado”<sup>149</sup>.

### 3.1.3 Dever de impedir ou evitar o dano

Como tratado anteriormente, é sabido que a natureza da responsabilidade civil do Estado por omissão não é pacífica. Sob este panorama, além da discussão acerca da incidência subjetiva ou objetiva da responsabilização, ainda, conta-se com a diferenciação entre omissão genérica e específica.

Pois bem, diante de inúmeras questões, “um questionamento talvez possa servir como fator de iluminação: o Estado tinha o dever de evitar o dano?”<sup>150</sup> A resposta da pergunta nos leva à relevância jurídica da omissão estatal.

Abordando o mesmo questionamento, Marçal Justen Filho, em artigo sobre o tema, explana sobre a existência de análise subjetiva para a resposta do questionamento:

Nas hipóteses, porém, em que não existir regra determinando a atuação do sujeito, não haverá fundamento para presumir a presença de um elemento subjetivo reprovável. Nem se poderá considerar reprovável a conduta do agente, sem maiores perquirições. Em tais hipóteses, será necessário pesquisar o elemento subjetivo. Será imperioso determinar a previsibilidade do evento danoso, a existência do dever de evitar tal evento e a ausência da adoção das medidas cabíveis. Somente em caso de resposta positiva de tais indagações é que se configurará a responsabilidade civil do Estado (e do concessionário de serviço público).<sup>151</sup>

<sup>148</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 672.

<sup>149</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 672.

<sup>150</sup> Ibidem, p. 672.

<sup>151</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, op. cit., 2006, p. 237.

Pois bem, o parâmetro de dever de evitar ou impedir o dano pode ser tido através da análise do ordenamento jurídico, sob a perspectiva do enquadramento do dano observado e existência de regulamentação do dever do Estado sobre ele. É dizer, o dever de evitar o dano está vinculado diretamente à existência de norma jurídica determinando a atuação estatal.

Entretanto, em não existindo disposição legal sobre o tema, resta a análise abstrata e subjetiva do referido dever, capaz de depreender a exigência, ao caso concreto, de “um agir estatal proporcional, eficiente, cuidadoso”<sup>152</sup>.

Tal forma de analisar, pode, de fato, requerer que o Estado aja como segurador universal, ao passo que “cumpra ao Estado prover a todos os interesses da coletividade”<sup>153</sup>. Por isso, importante a delimitação acerca da aplicação da teoria do nexo de causalidade caso a caso, que deve se prestar a, antes de tudo, identificar a existência de nexo causal entre o fato ocorrido e o evento danoso.

### 3.2 PROBLEMÁTICA ABORDADA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 130.764

O Recurso Extraordinário 130.764 se apresenta como caso paradigma sobre a aplicação da teoria do dano direto e imediato no ordenamento jurídico, após a Constituição Federal de 1988.

O referido recurso foi julgado em 12 de maio de 1992, tendo como relator o Ministro José Carlos Moreira Alves e tratava de “ação movida contra o Estado do Paraná, por vítima de assalto, praticado por quadrilha da qual fazia parte preso que estava foragido há vinte e um meses”<sup>154</sup>.

Ao julgar o caso, “o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná reconheceu a ‘falha na missão de guarda do preso’ e sua relação direta como os prejuízos demonstrados pelos autores, destacando, quanto a esse aspecto, que o fugitivo agira na “qualidade de mentor,

---

<sup>152</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. op. cit., p. 672.

<sup>153</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, op. cit., 2014, p. 1.043.

<sup>154</sup> DA CRUZ, Gisela Sampaio, op. cit., p. 124.

líder ou chefe do bando”<sup>155</sup>. Dessa forma, em segunda instância restou responsabilizado o Estado pelos danos sofridos pela família.

Irresignados, o Estado do Paraná e o Ministério Público do Paraná interpuseram recursos extraordinários que restaram admitidos e tiveram suas teses acolhidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Em suma, a argumentação dos recorrentes consistia na tese que “demonstrava que não existia nexos causal direto e imediato – necessário – entre a fuga e o assalto, praticado pelo foragido com mais outros sete integrantes, muitos meses após a evasão”<sup>156</sup>.

Na oportunidade, o acórdão recebeu a seguinte ementa:

Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes.

- A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no parágrafo 6. do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexos de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

- Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexos de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexos causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.

- No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexos de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexos de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69, a que corresponde o parágrafo 6. do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão.

Recurso extraordinário conhecido e provido.<sup>157</sup>

Restou reconhecida a existência de concausas – como a formação de quadrilha – que não tornaram o dano decorrente de assalto como consequência necessária da omissão estatal.

<sup>155</sup> REINIG, Guilherme Henrique Lima. **Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo (parte 1)**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-jun-26/direito-civil-atual-responsabilidade-civil-estado-crime-praticado-fugitivo-parte>>, acesso em 17/12/2019 às 3h55.

<sup>156</sup> DA CRUZ, Gisela Sampaio, op. cit., p. 124.

<sup>157</sup> STF, 1ª T., RE 130.764, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 12/05/1992, DJ de 07/08/1992, p. 1.

Ao exarar seu voto, o Ministro Relator Moreira Alves inicia esclarecendo sobre a subsistência da necessidade de análise acerca do nexo de causalidade entre a ação e a omissão estatal e o dano causado a terceiros, mesmo que se trate de responsabilidade objetiva.<sup>158</sup>

Continua esclarecendo que o Código Civil (à época o promulgado no ano de 1.916) adotara “a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal”<sup>159</sup>. Utilizando-se da doutrina de Agostinho Alvim, aborda a admissão de nexo de causalidade no caso concreto exclusivamente quando o “dano é efeito necessário de uma causa, o que abarca o dano direto e imediato sempre, e, por vezes, o dano indireto e remoto, quando, para a produção deste, não haja concausa sucessiva”<sup>160</sup>.

Por sua vez, concordando com o julgamento, o Ministro Ilmar Galvão aborda a quebra do nexo de causalidade pela ausência de circunstância que comprovasse que o ente público negligenciou providências no sentido de fazer o fugitivo retornar à prisão. Veja-se:

No caso dos autos, afastada, por óbvio, a causa alegada e acolhida pelo Tribunal, da negligência atribuída ao servidor (ou servidores) responsável pela fuga do preso, ocorrida 2 anos antes, para a configuração da culpa, mister seria, v.g., que resultasse demonstrado haverem sido negligenciadas providências no sentido de fazê-lo retornar à prisão.

Tal, entretanto, não ocorreu. O condenado, como acontece com tantos outros, conseguiu manter-se fora das vistas da Polícia, por quase dois anos, quando veio a praticar novo crime.

Na ausência dessa circunstância, não se pode ter por configurado – quer pela teoria objetiva, quer pela subjetiva – o dever do Estado à indenização, face à ausência de indispensável nexo de causalidade que para ele haja apontado.<sup>161</sup>

Como se vê, ao julgador o nexo de causalidade é quebrado, para além da causa não se fazer necessária para existência do dano, mas pela impossibilidade de controle estatal de fugitivo que se mantém longe dos olhos daqueles que poderiam cerceá-lo.

Continuando com a votação, ao exarar seu voto, o Ministro Celso de Mello assevera que o reconhecimento de nexo causal no caso em comento “exacerbaria de tal modo o sentido da teoria do risco administrativo que a reduziria, virtualmente, à dimensão mais radical da teoria do risco integral, que não foi consagrada pelo nosso sistema de direito constitucional positivo”<sup>162</sup>. E ainda, aborda dois fatores importantes para o deslinde do caso, (i) ausência de imediatidade; e, (ii) superveniência de fatos remotos:

---

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>159</sup> STF, 1ª T., RE 130.764, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 12/05/1992, DJ de 07/08/1992, p. 27.

<sup>160</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 31.

As circunstâncias do presente caso evidenciam que o nexo de causalidade material não restou configurado, quer em face da ausência de imediatidade entre o comportamento referido imputado ao Poder Público e o evento lesivo consumado, quer em face da superveniência de fatos remotos descaracterizadores, por sua distante projeção no tempo, da própria relação causal.<sup>163</sup>

Assim, resta clara a relevância que o tempo entre a fuga e a ocorrência do crime toma para análise da quebra do nexo causal na presente situação. Tem-se que, de plano, o fugitivo se fez distante da alçada – temporal e física – do ente público para que este pudesse ser responsabilizado pelas consequências.

Importante destaque, ainda, realiza o Ministro Sepúlveda Pertence ao afirmar que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ao reconhecer o nexo de causalidade, filiou-se à teoria da equivalência de condições para alcançar o resultado perquirido.<sup>164</sup> Entretanto, afirma que, mesmo se utilizando da referida teoria, ainda assim, não se observa a existência de nexo causal pela superveniência de causa relativamente independente, afirmando:

Ainda quando culposa ou dolosa a participação omissiva do agente público na fuga, entre ela, a fuga, e o prejuízo, houve a intercorrência de outra cadeia causal: o planejamento, a associação e execução do roubo, certamente propiciadas pela fuga, mas fugindo inteiramente ao critério do desdobramento normal das consequências da omissão ou negligência da administração, seja qual for o elemento subjetivo que tivesse informado essa omissão ou essa negligência.<sup>165</sup>

Isto posto, toma-se, por sua vez, a relevância de cadeia causal alheia à fuga para que ocorresse efetivamente o evento danoso.

Por fim, observa-se, então, a análise de determinados fatores para que exista, ou não, o nexo de causalidade no caso concreto, através da teoria do dano direto e imediato, quais sejam: (i) necessariedade da causa para a ocorrência do dano; (ii) comprovação de que o ente público não buscou cessar o evento problemático; (iii) superveniência de fatores imprevisíveis fora da alçada do ente público; e, (iv) cadeia causal independente para ocorrência do dano.

### **3.2.1 A importância da discussão sobre as teorias do nexo de causalidade na jurisprudência brasileira**

---

<sup>163</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>164</sup> STF, 1ª T., RE 130.764, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 12/05/1992, DJ de 07/08/1992, p. 34.

<sup>165</sup> Ibidem, p. 35-36.

Como se viu, o acórdão paradigma para o reconhecimento da teoria do dano direto e imediato como inerente ao ordenamento jurídico brasileiro perpassou por aspectos para além da mera análise de aplicação da melhor teoria existente.

Outrossim, se faz necessário o destaque para alguns elementos.

Partindo do pressuposto de que o ordenamento jurídico adota a teoria do dano direto e imediato, na subteoria da necessidade, é relevante o destaque de que a referida teoria sofre críticas de parte da doutrina, como abordado anteriormente no capítulo anterior quando da explanação acerca.

As decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilidade civil do Estado respaldam a aplicação da teoria adotando como critério para a necessidade do resultado esperado de determinada conduta omissiva do Estado. Isto é, partem para a análise do fato sob o panorama de existência de evento necessário para o dano posterior à conduta omissiva estatal, para então depreender a responsabilização.

Caminhando em sentido contrário, mesmo que defensor da teoria do dano direto e imediato no Brasil, para Gustavo Tepedino, a omissão do Estado não se vincula ao resultado lesivo por um liame de necessidade, vez que inúmeros fatos quando da fuga do detento incorrem como concausas supervenientes capazes de quebrar o nexo de causalidade entre a conduta omissiva do Estado e o cometimento do crime.

Denota-se, então, uma análise de adequação por parte do doutrinador quanto às hipóteses de responsabilização do Estado, que não a simples necessidade do evento danoso. A aplicação de outra teoria corrobora a insuficiência da teoria do dano direto e imediato para suprir os problemas fáticos do direito brasileiro.

Os critérios de responsabilização fundamentados na teoria do dano direto e imediato dependem da discricionariedade do julgador, vez que por si só a teoria não se mostra capaz de estabelecer orientações concretas para a solução dos problemas práticos a que se propõe.

Dessa forma, cumpre à doutrina e à jurisprudência brasileiras aperfeiçoarem e concretizarem os critérios de responsabilização limitados pela teoria do dano direto e imediato. Vez que a disposição do Código Civil foi trazida, exclusivamente, com o fim de estabelecer limites à responsabilização em si.

### 3.3 COMO VÊM DECIDINDO OS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE O TEMA

A questão da responsabilidade civil do Estado por omissão no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciária urge novamente com o reconhecimento de repercussão geral do Recurso Extraordinário 608.880.

De plano, trata-se de ação de indenização proposta pela família de vítima de crime de latrocínio cometido por detendo que descumprira o regime semiaberto. Entre os argumentos apresentados para a responsabilização, consta “ser incontroverso o dano causado bem como o nexo de causalidade, relativo à conduta omissiva do Estado, que deixou de exercer controle de preso sob sua custódia”<sup>166</sup>, com destaque para a reiteração de fugas por parte do latrocida.

Nesse caminho, a repercussão geral fora reconhecida por se estar diante de “definição do alcance do artigo 37 da Carta Federal quanto aos fatos, incontroversos, envolvidos na espécie”, haja vista que “no Brasil, a responsabilidade do Estado ainda não mereceu atenção maior”.<sup>167</sup>

Logo, a iminência de julgamento do recurso abre espaço para o retorno da discussão sobre a responsabilização estatal por omissão em casos semelhantes, assim como se faz extremamente pertinente a discussão acerca da análise do nexo causal e a aplicação de suas teorias para que se alcance resultado suficiente e satisfatório às causas emergentes.

Pois bem, a solução adotada, inicialmente, pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 130.764 foi repetida em diversas outras decisões.

Tem-se que os quatro elementos utilizados para analisar a existência de nexo causal, observados quando da decisão, subsistem como principal argumento para justificar a quebra do nexo de causalidade, uma vez fundamentado da teoria do dano direto e imediato.

Toma-se como recorte temporal oito decisões entre os anos de 1996 e 2009. Tal período de tempo se justifica pelo acórdão paradigma ter sido julgado no ano de 1992, enquanto a repercussão geral do tema foi decidida no ano de 2011, e sendo assim, o Supremo Tribunal Federal não mais exarou acórdãos acerca.

Entre os julgados analisados, apenas dois reconheceram o dever de responsabilização por parte do Estado. O primeiro, no ano de 2006, tratou de estupro cometido por fugitivo costumaz, em que a responsabilidade civil do ente público foi reconhecida com a fundamentação de que “impõe-se a responsabilização do Estado quando um condenado submetido a regime prisional aberto pratica, em sete ocasiões, falta grave de evasão, sem que

---

<sup>166</sup> STF, Plenário, RE 608.880, Rel. Min. Marco Aurélio, repercussão geral, j. em 03/02/2011, DJ de 17/09/2013, p. 2.

<sup>167</sup> Ibidem, p. 5.



as autoridades responsáveis pela execução da pena lhe apliquem a medida de regressão do regime prisional aplicável à espécie”<sup>168</sup>.

Desta forma, observa-se que a existência denexo causal se deu pela omissão estatal em, além de permitir a fuga, não agir de forma razoável a cessar os eventos de fuga do prisioneiro. Nesse sentido, a ementa do acórdão traz excerto interessante:

Está configurado onexo de causalidade, uma vez que se a lei de execução penal tivesse sido corretamente aplicada, o condenado dificilmente teria continuado a cumprir a pena nas mesmas condições (regime aberto), e, por conseguinte, não teria tido a oportunidade de evadir-se pela oitava vez e cometer o bárbaro crime de estupro. Recurso extraordinário desprovido.<sup>169</sup>

No caso, a omissão consiste, em verdade, na inobservância da regra processual formal e não na existência da fuga, em si. Essa forma de imputação de responsabilidade não apresenta possibilidade de extensão a casos semelhantes, vez que a fuga não é o argumento principal para imputação ao Estado do dever de responsabilizar.

O segundo acórdão que reconheceu pela responsabilização, julgado no ano de 2008, fundamenta-a de acordo com “a negligência estatal na vigilância do criminoso, a inércia das autoridades policiais diante da terceira fuga e o curto espaço de tempo que se seguiu antes do crime”<sup>170</sup>.

Nota-se, então, o mesmo elemento do julgado anterior, o ente público não buscou cessar o elemento problemático – fugas – e o curto espaço de tempo que impossibilita a existência de cadeia causal independente para a ocorrência do dano. Tem-se, dessa forma, que o crime se deu em razão da fuga, e não no contexto da fuga.

Por sua vez, ao reconhecer a quebra do nexo causal nos outros seis julgamentos analisados, o tribunal se utiliza fortemente do precedente paradigma como fundamentação. É o que ocorre no Recurso Extraordinário 172.025, em que “o tribunal afastou a responsabilidade do Estado por latrocínio praticado por foragido meses após a sua fuga”<sup>171</sup>.

O mesmo elemento temporal somado ao precedente é utilizado no Recurso Extraordinário 369.820, que trata de latrocínio praticado por quadrilha em que fugitivo que evadiu o sistema prisional quatro meses antes a compunha. Neste caso, tem-se a presença de

<sup>168</sup> STF, 2ª T., RE 409.203, Rel. Min. Carlos Velloso, Relator para acórdão Min, Joaquim Barbosa j. em 07/03/2006, DJ de 20/04/2007.

<sup>169</sup> STF, 2ª T., RE 409.203, Rel. Min. Carlos Velloso, Relator para acórdão Min, Joaquim Barbosa j. em 07/03/2006, DJ de 20/04/2007.

<sup>170</sup> STF, 2ª T., RE 573.595 AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. em 24/06/2008, DJe de 14/08/2008.

<sup>171</sup> REINIG, Guilherme Henrique Lima, op. cit., 2017, Consultor Jurídico.

cadeia causal independente, tomando-se como crime cometido no contexto da fuga e não em sua razão.

Seguindo este caminho, o Supremo Tribunal Federal, por vezes, não é claro ao fundamentar a não responsabilidade civil do Estado, conforme se observa nos três julgados remanescentes em que, inclusive em sede de ementa, a justificativa da decisão se dá em razão de precedentes.

Tido este panorama, resta claro que não existe critério concreto, para além daqueles estabelecidos no acórdão paradigma, julgado em 1992, para a responsabilização do Estado no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário.

Ainda assim, os critérios que se têm não solucionam por si só a problemática da responsabilidade civil do Estado por omissão no caso de crime cometido por fugitivo. Contudo, o referido julgamento “estabeleceu as bases para uma jurisprudência coerente, mas que, em razão das decisões mais recentes, precisa ser reafirmada”<sup>172</sup>.

Para fins de registro, ao tratar sobre o tema, o Superior Tribunal de Justiça, na maioria dos julgados, limita-se a arguir a impossibilidade de reanálise fática para reconhecimento, ou não, do nexo causal ao caso concreto.

A aplicação da súmula 7 do Tribunal, que impossibilita reanálise de provas, somada a critérios processuais é somada à disposição constante em edição da revista Jurisprudência em Teses do Superior Tribunal de Justiça, que trata dos danos morais decorrentes de responsabilidade civil do Estado.

A edição nº 61 da publicação Jurisprudência em Teses do tribunal, logo em seu primeiro ponto é categórica ao asseverar que “os danos morais decorrentes da responsabilidade civil do Estado somente podem ser revistos em sede de recurso especial quando o valor arbitrado é exorbitante ou irrisório, afrontando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade”<sup>173</sup>.

Cumprido o destaque para dois acórdãos que adentraram ao conteúdo da omissão estatal no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário. O primeiro, Recurso Especial 719.738<sup>174</sup>, julgado em 2008, leva em consideração o lapso temporal entre a fuga e conduta danosa (dez meses) para justificar a quebra do nexo causal que enseja a não responsabilidade

---

<sup>172</sup> REINIG, Guilherme Henrique Lima. **Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo (parte 2)**. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-03/direito-civil-atual-responsabilidade-estado-crime-praticado-fugitivo-parte>>, acesso em 17/12/2019 às 12h55.

<sup>173</sup> STJ, **Jurisprudência em teses**. 61. ed., p. 1.

<sup>174</sup> STJ, 1ª T., REsp 719.738/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 16/09/2008, DJe 22/09/2008.

civil do Estado. Como fundamento, inclusive, é mencionado o acórdão paradigma exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido, em análise de crime de latrocínio cometido por fugitivo, o tribunal entendeu, no Recurso Especial 980.844<sup>175</sup>, que se tratava de questão constitucional não passível de análise por ele, entretanto, negou provimento ao recurso apresentado fundamentando que o nexo de causalidade não foi devidamente comprovado entre a deficiência do serviço prestado pelo Estado e a troca de tiros entre o fugitivo e seu desafeto. A fundamentação ainda recebe respaldo da ideia de que o ente público não pode se prestar a protetor universal, vez que não lhe assiste condições para que assim exerça suas funções.

Dentro deste panorama, depreende-se que a discussão é eminentemente constitucional, ainda que se valha da discussão de disciplina regulada pelo direito civil, as teorias do nexo de causalidade, uma possível pacificação jurisprudencial sobre o tema se dará no tribunal competente.

---

<sup>175</sup> STJ, 1ª T., REsp 980.844/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, j. em 19/03/2009, DJe 22/04/2009.

#### **4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CASO DE CRIME COMETIDO POR FUGITIVO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA**

Para que se obtenha parâmetro sobre as decisões do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, selecionou-se vinte e três julgados envolvendo a análise de responsabilidade civil do Estado em caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário.

Destes, dezoito não reconheceram a responsabilidade civil do Estado. O principal argumento utilizado para reconhecer a quebra do nexo de causalidade consiste na decretação de existência de cadeia causal independente, em que o crime é cometido no contexto da fuga, sendo fundamento de seis julgados.

Os acórdãos que se utilizam dessa fundamentação trazem a comparação com a excludente de responsabilidade civil do Estado por fato de terceiro, em que não existe ligação direta entre as atitudes ilícitas ensejadoras do dano e a fuga da prisão em si.

Por conseguinte, quatro acórdãos trazem abordagem sintética, utilizando-se exclusivamente de precedentes, o que é chamado pelo Tribunal de “jurisprudência majoritária sobre o tema”, para afastar o dever de responsabilização. Entre os julgados apresentados para respaldar as decisões se tem aqueles anteriores, do próprio órgão, que não reconheceram a responsabilização, e os julgamentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

A mesma quantidade de julgados é fundamentada pela ausência de comprovação de culpa do Estado. Tal justificativa, em certa escala, contorna a discussão da quebra do nexo de causalidade, vez que trata exclusivamente do fato danoso, considerando a responsabilidade como subjetiva e voltando a análise para existência, ou não, de culpa *lato sensu* na conduta ensejada pelo agente público.

Nessa mesma toada, três acórdãos reconhecem a quebra do nexo de causalidade ao não observar prova de que o Estado não se esforçou suficientemente, e de acordo com as expectativas razoáveis e exigíveis, para cessar o potencial evento danoso. Nestes casos, a quebra do nexo causal se dá pela impossibilidade de o ente público agir de maneira superior, a melhor proteger os cidadãos, do que da forma que efetivamente se portou.

A observação do lapso temporal entre a fuga e a ocorrência do evento danoso é abordada em grande parte dos julgados, mas em apenas um é o fundamento base para justificar a quebra do nexo causal. Na situação em apreço, transcorreram onze meses entre a fuga e o

cometimento do crime, situação que “por si só, rompe o nexo de causalidade entre a conduta atribuída ao Estado e o resultado”<sup>176</sup>, nas palavras da decisão.

Dessa forma, se observa que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em certa escala, leva em consideração os preceitos estabelecidos quando do julgamento do Recurso Extraordinário 130.764.

Continuando a análise, dos vinte e três acórdãos, cinco reconheceram o dever de responsabilização concernente ao Estado. O primeiro deles, julgado em 2008, trata de menor infrator que em situação de fuga furta veículo e colide com o automóvel em árvore. De acordo com o julgamento, “o Estado possui o dever de resguardar e garantir a paz e segurança social”<sup>177</sup>, de forma que “a falta da correta fiscalização e guarda do menor infrator, bem como a demora na captura do foragido, foram decisivos para a concretização dos prejuízos”<sup>178</sup>.

No mesmo ano, o segundo processo<sup>179</sup> determinando a responsabilização do Estado é fundamentado na ausência de, ou tentativa de, captura do fugitivo por parte do ente público, situação que ensejou a ocorrência de outros crimes. Nesse caso, tem-se, principalmente, a análise da inércia estatal para recuperar o detento foragido.

Por conseguinte, o terceiro acórdão<sup>180</sup>, julgado em 2010, reconhece o dever de indenização em decorrência do tempo decorrido entre a fuga e o cometimento do crime. Isto é, apenas duas horas após e sem participação de elementos externos, foragidos mantiveram a vítima como refém e, ali, atentaram contra sua psique, emoções e desgaste mental, ensejando responsabilização civil do Estado em face à negligência no cumprimento do dever de guarda, e vigilância dos presos sob sua custódia.

Em julgado recente, no ano de 2019, a responsabilidade civil do Estado foi reconhecida pela ausência de registros que demonstrem que as autoridades estavam “depreendendo manobras para recapturar”<sup>181</sup> menos foragido, reconhecidamente de alta periculosidade.

---

<sup>176</sup> TJSC, Apelação Cível n. 2010.061940-8, de Joinville, rel. Des. Vanderlei Romer, Primeira Câmara de Direito Público, j. 29-03-2011.

<sup>177</sup> TJSC, Apelação Cível n. 2007.027907-7, de Xanxerê, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Primeira Câmara de Direito Público, j. 14-02-2008.

<sup>178</sup> TJSC, Apelação Cível n. 2007.027907-7, de Xanxerê, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Primeira Câmara de Direito Público, j. 14-02-2008.

<sup>179</sup> TJSC, Apelação Cível n. 2007.040681-8, de Fraiburgo, rel. Des. José Volpato de Souza, Quarta Câmara de Direito Público, j. 10-04-2008.

<sup>180</sup> TJSC, Apelação Cível n. 2010.012371-8, de Imbituba, rel. Des. Newton Trisotto, Primeira Câmara de Direito Público, j. 23-11-2010.

<sup>181</sup> TJSC, Apelação Cível n. 0009272-38.2014.8.24.0081, de Xaxim, rel. Des. Ronei Danielli, Terceira Câmara de Direito Público, j. 11-06-2019.

Ao fundamentar, o julgador esclarece que não se pretende que o Estado seja onipresente, mas, sim, que tenha comprometimento na guarda de pessoas conhecidamente perigosas, vez que a falha neste aspecto apresenta assunção de risco incomum pela coletividade.

Neste caminho, o último julgado que se faz pertinente explicar foi decidido em 2018, e reconhece a responsabilidade civil do Estado fundamentada pela existência de omissão específica.

O referido julgado desencadeou interessante discussão, ao contar com voto divergente, acerca da teoria do nexos de causalidade a ser aplicada e, por isso, cumpre analisá-lo minuciosamente e detalhadamente, como se verá.

#### 4.1 ANÁLISE DO ACÓRDÃO 0001425-07.2013.8.24.0085

O acórdão proferido pela 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, na Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085<sup>182</sup>, trata de ação condenatória proposta por pessoa jurídica que teve um de seus veículos incendiados, de madrugada, por foragido da Penitenciária Agrícola de Chapecó em face do Estado de Santa Catarina.

O fugitivo teve concedida a sua primeira saída temporária, oportunidade em que não respeitou o prazo estipulado para o seu retorno ao sistema prisional, regressando com três dias de atraso. Ato contínuo, obteve o benefício uma segunda vez, então de forma irregular haja vista o descumprimento das condições objetivas para sua concessão, dado o retorno tardio na primeira vez.

Na segunda oportunidade, ainda que irregular a concessão do benefício, retornou coagido por policiais e com mais de um mês de atraso. Foi neste período que cometeu o ato danoso.

A autora objetiva a responsabilidade civil do Estado pelos danos materiais sofridos, o pedido se dá em face à conduta negligente com que os agentes penitenciários incorreram no controle dos detentos sob sua custódia. Apresenta, ainda, a presença de nexos causal ante à inércia do ente público na procura e resgate do detento liberado indevidamente e, dessa forma, considerado foragido do sistema penitenciário.

---

<sup>182</sup> TJSC, Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, de Coronel Freitas, rel. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05/04/2018.

O Estado, por sua vez, alegou a inexistência de culpa ounexo causal que o fizeste responsável pelo evento danoso, visto que não houve conduta negligente por sua parte, vez que o detento não fugiu do estabelecimento prisional, mas se utilizou de benefício legalmente concedido.

O julgamento caminhou no sentido de responsabilizar o ente estatal em função da omissão específica observada no caso. Nesse sentido, a responsabilidade do Estado se apresenta de forma objetiva, ao passo que se analisa exclusivamente o nexo causal e a existência de dano indenizável.

Como fundamentação, o acórdão assevera que “o detento não fugiu do estabelecimento prisional, tampouco praticou o crime durante sua primeira saída temporária, no período em que poderia ausentar-se da penitenciária – o que configuraria uma omissão genérica por parte do apelado [Estado de Santa Catarina].” A omissão específica foi configurada pelo dever de cuidado que o poder público deveria ter tomado em não permitir sua próxima saída temporária, de forma a cumprir com o disposto na legislação de execução penal e revogando o benefício erroneamente concedido.

Assim sendo, partiu-se para a análise do nexo causal na situação, elemento essencial para a responsabilização, ante a objetividade do caso.

Na sua obra, os autores esclarecem da seguinte forma, excerto também utilizado na fundamentação do acórdão:

Em relação ao item a, esclareça-se que não é qualquer omissão que faz surgir o dever de indenizar do Estado. Diríamos que se trata de uma omissão qualificada. Ou, mais exatamente, de uma omissão juridicamente relevante. Uma omissão que se revista de cores que revelem que foi inadequada, injusta, a inação do Estado no caso concreto. [...]

Em relação ao item b, sabemos que são muitas e complexas as questões que envolvem a responsabilidade civil do Estado por omissão. Um questionamento talvez possa servir como fato de iluminação: o Estado tinha o dever de evitar o dano? Deve-se, portanto, verificar se há, no caso concreto, o dever de impedir aquele resultado. Devemos verificar, no caso concreto, se a omissão estatal é juridicamente relevante. Em outras palavras, convém investigar, em caso de omissão, se o Estado pode ser tido como garantidor do bem jurídico lesado.<sup>183</sup>

Dessa forma, reconheceu-se o dever de indenizar em face da existência de omissão específica, quando da concessão da segunda saída temporária, e em decorrência do dever de evitar o dano imputado ao ente estatal, pelo dever constitucional de garantir segurança pública

---

<sup>183</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 1061-1062.

e “redobrar sua atenção quando determinado sujeito encontra-se preso (e mais ainda quando estiver foragido), inclusive aplicando fielmente o disposto no regramento da execução penal”.

A decisão, ainda, levantou a hipótese de quebra do nexo de causalidade pela extensão do lapso temporal entre o evento da fuga e crime cometido, aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, contudo, o afastou frente ao curto espaço de tempo do presente caso (o período em que ficou fora por sua segunda saída temporário é menor que 30 dias).

Como se vê, não houve a aplicação expressa da teoria do dano direto e imediato abordada em larga escala pelos Tribunais Superiores quando discutem o tema, mas, sim, uma visualização clara e minuciosa do objeto que se busca tutelar com a existência da norma de proteção.

Ainda, quando do julgamento do caso, houve a abertura de divergência por um dos julgadores, o qual votou pela ausência de dever de indenizar do Estado de Santa Catarina.

O revisor não compreendeu como omissão específica do Estado o ato de conceder equivocadamente o benefício, mas como mero *error in procedendo*, isto é, erro na percepção quanto às condições para a concessão, mero erro formal de procedimento. Ainda, afirma que o atraso da primeira saída poderia ser justificado por motivo plausível e capaz de regularizar a concessão posterior do benefício.

Continua a fundamentação aduzindo que, ainda que se aceitasse a hipótese de omissão específica, houve a quebra no nexo de causalidade entre o benefício errôneo da saída e o cometimento do crime.

No discorrer de seu voto, aborda o tema da seguinte forma:

Isso porque, mesmo que equivocadamente o Estado tivesse concedido a saída temporária, e a parte saiu, e foi o que aconteceu, efetivamente saiu, não praticou o ato durante o período da saída temporária concedida, quando praticou sim uma falta posterior, isto é, deixou de retornar no momento determinado e, com isso, se evadiu; e, se se evadiu, penso que não podemos considerar uma causalidade adequada o crime de dano pelo fugitivo praticada, pois não se pode entender como natural o detento sair, não voltar, praticar um furto, praticar um homicídio ou praticar um crime de dano. Esse atuar não é consequência natural da saída. A consequência natural vai, no máximo, até o não retorno.<sup>184</sup>

Utiliza-se, ainda, da teoria da causalidade adequada para embasar a quebra do nexo de causalidade, haja vista que não se pode afirmar com plena certeza de que a não concessão da segunda saída temporária acarretaria diretamente na não existência do dano. Para a teoria

---

<sup>184</sup> TJSC, Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, de Coronel Freitas, rel. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05/04/2018.



aplicada, “um fato é causa de um dano quando este seja consequência normalmente previsível daquele”.

Acrescenta, ainda, a impossibilidade de acompanhamento recorrente pelo Estado daquele que é liberado, regularmente ou não, do sistema penitenciário, não sendo ele um segurador universal.

Por tais razões, entendeu pela não responsabilização estatal ante à quebra do nexo de causalidade, visto que o cometimento do crime não é consequência diretamente esperada da saída temporária concedida aos detentos do sistema prisional.

O ponto central da análise do acórdão diz respeito a identificar se o julgado foi claro e coerente na fundamentação jurídica de sua decisão. Dois aspectos principais são pertinentes para a análise: a noção de *omissão específica* e o enquadramento do problema nas teorias da causalidade.

O voto vencedor partiu do pressuposto de que o Estado somente deve responder se configurada uma omissão específica. Em contrapartida, a omissão genérica não justificaria a responsabilização civil.

Por essa razão, ao fundamentar a decisão do acórdão em voga, a discussão acerca do tema da omissão genérica ou omissão específica foi de extrema relevância ao julgador.

Assim sendo, passa-se a analisar o que o voto vencedor compreendeu por omissão específica.

A fundamentação trazida no acórdão aborda a análise das duas indagações apresentadas pelos autores Cristiano Chaves de Farias, Felipe Peixoto Braga Netto e Nelson Rosenvald<sup>185</sup> em sua obra, já trazidas anteriormente.

Se analisarmos as respostas trazidos pelo julgado, temos que a identificação da omissão não se apresenta como essencial para a resolução do feito. Diga-se, a análise do dever de evitar o dano se apresenta como questão impreterível para a responsabilização do Estado, pendendo a sua resposta de identificação sobre a objetividade ou subjetividade da responsabilidade.

Apesar da construção acerca da natureza da responsabilização se dar em grande escala no acórdão em comento, o cerne da questão consiste na existência de nexo causal entre a omissão por parte do Estado ao conceder a segunda saída temporário ao detento e o crime de incêndio cometido.

---

<sup>185</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson, op. cit., p. 1061.

Como se vê na construção, o julgador procurou contornar a discussão sobre nexo de causalidade, retendo a discussão à necessidade de proteção do Estado quanto ao cumprimento da lei.

Na oportunidade, explica a existência do nexo causal por dois aspectos: (i) existência de omissão específica qualificada no momento em que o Estado deixou de cumprir com as exigências do Código de Processo Penal; e, (ii) o Estado detinha o dever de evitar o dano, com fundamento constitucional de garantia à segurança pública.

Pois bem, tais argumentos não são suficientes para caracterizar a existência de nexo de causalidade entre a conduta e o dano sofrido. De fato, tem-se que o descumprimento da medida prevista no Código de Processo Penal se apresenta como *conditio sine qua non* para a existência do dano, entretanto, os argumentos apresentados não corroboram a adequação da condição como causa ao dano sofrido.

A responsabilização na forma que o julgador determinou recebe respaldo teórico pela teoria da equivalência de condições. A referida teoria sugere que “não existe espaço para qualquer distinção qualitativa entre as condições, tendo em vista que, com o desaparecimento de qualquer uma delas, o prejuízo não teria ocorrido”.<sup>186</sup>

Ainda que ultrapassada, a sua aplicação seria a única que possibilitaria a condenação do Estado no caso em questão. Gisela Sampaio da Cruz, em seu trabalho de dissertação, abordando Wilson Melo da Silva, apresenta o chamado “processo hipotético de eliminação” em que “um fenômeno é condição do outro, quando o primeiro não puder ser suprimido mentalmente, sem que o resultado desapareça em sua forma particular”<sup>187</sup>.

Pois bem, se realizarmos o processo de eliminação, de fato, não teria ocorrido o fim danoso que se objetiva reparação. Entretanto, a teoria é abordada pelo voto divergente, oportunidade em que o julgador elenca circunstâncias que poderiam ensejar o mesmo resultado, sem a concessão da segunda saída temporária: “poderia ter sido concedida a saída temporária mesmo tendo sido analisados aqueles fatos [saída temporária concedida irregularmente], poderia ter o agente se evadido, poderia o agente ter recebido a benesse e regularmente retornado tempestivamente”<sup>188</sup>.

---

<sup>186</sup> PETEFFI DA SILVA, Rafael, op. cit., 2013, p. 22.

<sup>187</sup> MELO DA SILVA, Wilson, op. cit., p. 122, apud DA CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. São Paulo: Renovar, 2005, p. 39.

<sup>188</sup> TJSC, Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, de Coronel Freitas, rel. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05/04/2018, p. 20.

Nessa toada, depreende-se que, ainda que condição necessária para a existência do evento danoso, a concessão indevida da benesse não foi causa adequada com consequência imediata do dano, circunstância que impossibilitaria a responsabilização estatal.

No que diz respeito ao julgado em comento, adotou-se, no voto vencedor, a concepção quanto à causalidade vinculada à existência de omissão específica por parte do Estado. Em outras palavras, tem-se que a conduta omissiva estatal se apresentou como elemento necessário para o resultado fim danoso.

Contudo, como abordado anteriormente, a aplicação da teoria do dano direto e imediato se deu, exclusivamente, ao analisar a necessidade do evento para o dano. Todavia, a aplicação da teoria da equivalência de condições, em que o mero fato de a liberação equivocada do detento de apresentar como *conditio sine qua non* para o cometimento do crime, já ocorrera a necessidade de responsabilização do Estado, foi, verdadeiramente, a fundamentação do acórdão, ainda que não expresso.

Nessa toada, para Flávio Tartuce, “a responsabilidade pública deve ser sempre objetiva, havendo ação ou omissão do Estado”<sup>189</sup>. O autor se filia neste argumento fundamentando na ideia de “dever de cuidado” inerente ao Estado.

É nesse mesmo caminho que a fundamentação do acórdão em comento se direciona.

Ainda que, ao decidir sobre a existência do dever de responsabilização por parte do Estado no caso de crime cometido por detento foragido em decorrência de saída temporária equivocadamente concedida, o julgador divida a omissão estatal em omissão genérica ou omissão específica, o argumento arrematador consiste na resposta da questão sobre o dever de evitar o dano pelo Estado.

Pois bem, se a resposta para a questão for positiva, depreende-se a necessidade do Estado de responsabilizar o dano, de forma que independe a natureza da omissão existente na situação fática.

O julgamento, ao fim e ao cabo, contorna a discussão quanto ao nexos causal, em certa escala reconhecendo que o efeito direto e imediato do evento danoso se dá exclusivamente pela obrigação de prevenção do dano pelo Estado de tê-lo reprimido.

A solução dada ao presente caso não respalda outras situações, vez que, se os critérios utilizados fossem aplicados a situações diversas, o dever de indenização por parte do Estado seria exponencialmente ampliado. Veja-se, dizer que o dever de cuidado foi violado por

---

<sup>189</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de responsabilidade civil: volume único**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 937.

omissão específica do descumprimento de dispositivo processual de revogação de benefício de saída temporária é asseverar que o juízo que calcula a pena do detento aquém do que se deveria também enseja responsabilização do Estado em caso de cometimento de crime por esse quando da sua progressão de regime.

Ambas as situações tratam de violação legal e, em certa escala, possível violação do dever de cuidado por parte do Estado. Contudo, ao se aplicar a responsabilização ao segundo caso se teria a incidência da ideia do ente estatal como protetor universal, amplamente rechaçado pela jurisprudência brasileira, pela imprecisão que os efeitos do mero descumprimento legal detêm.

Nesse caminho, não é de se assustar que a construção do voto divergente se deu, principalmente, para a aplicação da teoria da causalidade adequada ao caso em comento, adentrando incisivamente na discussão concernente ao nexos de causalidade e responsabilização estatal.

O voto divergente não nega a existência do dever de cuidado por parte do Estado, nem a sua violação, entretanto, analisa-a em face ao caso concreto com o fito de reconhecê-la como causa adequada para a existência do dano que se espera reparação.

O resultado que chega o voto divergente é que houve a quebra do nexos causal pela incerteza de que a concessão do benefício teria sido condição adequada para a existência do crime, que poderia ter se dado de diversas outras formas.

As discussões existentes no presente acórdão reverberam as discussões existentes nos Tribunais Superiores e na doutrina acerca da responsabilização do Estado por omissão no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário.

O problema que persiste é a inexistência de critérios capazes de identificar quando haveria a quebra do nexos de causalidade para reparação pelo Estado do dano sofrido. Como visto, a teoria do dano direto e imediato, tida por parte da doutrina e pela jurisprudência como teoria adotada pelo Código Civil, não respalda a sua adoção.

Através da análise do fim a que se dá a norma processual de revogação do benefício de saída temporária pelo retorno tardio se teria solução eficiente para a questão. Através dela, em se tendo fim exclusivamente protecionista formal, isto é, de proteção ao procedimento interno do sistema penitenciário, não há que se falar em responsabilização do Estado.

Tal aplicação, entretanto, necessita de estudo aprofundado da norma de regulação processual penal, para que com isso, seja possível alcançar um resultado efetivo e suficiente quanto a existência de nexos de causalidade entre a conduta e o dano sofrido, vez que se

depreende sua existência através do objeto de proteção da disposição legal em que a conduta se inseriu.

Porém, o resultado que se chega é de que cumpre aos Tribunais e à doutrina a definição de critérios capazes de delimitar o âmbito de responsabilização do Estado por omissão no caso de crime cometido por foragido sistema penitenciário.

## 5 CONCLUSÃO

A problemática envolta no presente trabalho visou elucidar a relevância que as terias do nexo de causalidade detém quando do julgamento de casos de responsabilidade civil do Estado por omissão no caso de crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário.

Entretanto, a discussão que inicialmente parece simples é permeada por aspectos relevantes tanto do âmbito do direito civil, quanto da disciplina do direito administrativo.

A primeira discussão que se faz pertinente é acerca do enquadramento da responsabilidade civil do Estado, via de regra, como objetiva. Dessa forma, a existência do dever de indenizar prescinde de análise de culpa, restando suficiente para a sua imputação a existência de fato danoso imputado a agente em função de serviço prestado pelo ente público, dano indenizável e nexo de causalidade.

Pois bem, ao se depreender a subsistência dos dois primeiros, a controvérsia doutrinária e jurisprudencial reside nas teorias do nexo de causalidade aplicáveis para que se depreenda o dever de responsabilização por parte do Estado.

Como se viu, a teoria do dano direto e imediato, embora tida como adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, é insuficiente para uma determinação satisfatória da relação entre o ato lesivo e o dano indenizável.

A casuística do crime cometido por fugitivo do sistema penitenciário é rica por este motivo: permite que diferentes teorias aplicadas resultem em soluções completamente distintas do problema. Isto é, para que se alcance resultado satisfatório, além da observância primordial dos três elementos caracterizadores da responsabilidade civil, há de se analisar questões periféricas – como o objetivo estipulado pela norma regulamentadora de algum direito, por exemplo – que resultam diretamente em solução cabal para o dever, ou não, de indenizar pelo Estado.

A doutrina apresenta inúmeras divergências sobre o tema, mas já é possível se notar na jurisprudência certa padronização da forma de decidir. Diga-se, ainda que situações semelhantes resultem em deveres diversos, as discussões são contundentes e, grande parte das vezes, as decisões por maioria são acompanhadas de votos em sentido contrário.

Nessa toada, resta clara a insuficiência da teoria aplicada nas decisões, de forma que compete aos estudiosos, doutrinadores e operadores do direito a insistência no tema, para que seja possível, em futuro próximo, a visualização de critérios diretos capazes de fundamentar a forma de responsabilidade civil do Estado no caso objeto do presente trabalho.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR DIAS, José de. **Da responsabilidade civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.
- ALVIM, Agostinho. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 4 ed., São Paulo, Saraiva, 1972.
- ANDRADE DA SILVA, Geraldo. **A responsabilidade civil ambiental: uma análise da teoria do risco**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Direito Ambiental, Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2013.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Responsabilidade Civil da Administração Pública – Aspectos Relevantes. A Constituição Federal de 1988. A Questão da Omissão. Uma Visão a partir da Doutrina e da Jurisprudência Brasileiras**. In. FREITAS, Juarez (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BORGES, Alice Gonzalez. **A Responsabilidade Civil do Estado à luz do Código Civil: um Toque de Direito Público**. In. FREITAS, Juarez (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL, Código Civil (2002), Título IV, Capítulo III – Das perdas e danos. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>, acesso em 12.12.2019 às 00h49.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>, acesso em 10.12.2019, às 23h19.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed., rev., atual e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.
- CASTRO, Guilherme Couto de. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. Rio de Janeiro; Forense, 1997.

CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade civil do estado**. 2 t. Rio de Janeiro: Borsoi, 1956.

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

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

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

COUTO E SILVA, Clóvis Veríssimo do. **O dever de indenizar**. In: FRADERA, Vera Maria Jacob (org.). *O direito privado brasileiro na visão de Clóvis do Couto e Silva*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Responsabilidade civil do estado: princípios gerais**. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*. São Paulo, Vol. 78, out. 1996, p. 55-103.

DA CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexa causal na responsabilidade civil**. São Paulo: Renovar, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Responsabilidade civil do estado no direito brasileiro**. *Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil*. Porto Alegre: vol. 29, maio 2004, p. 140-158.

DONNE, John. **Devotions Upon Emergent Occasions**. Meditation XVII, 1624.

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **A Responsabilidade do Estado**. In: FREITAS, Juarez (org.). *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.



- LIMA, Alvino. **Culpa e risco**. 2. ed., rev., e atual. pelo Prof. Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
- MARTINS-COSTA, Judith. **Modelos de direito privado**. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41.<sup>a</sup> Ed. Atualizada até a Emenda Constitucional 84, de 02.12.2014. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42 ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 26. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 1.<sup>a</sup> Ed., 4.<sup>a</sup> Tiragem. São Paulo: RT, 1984.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- MONTENEGRO, Antonio Lindbergh C. **Ressarcimento de danos: pessoais e materiais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- MOROSINI, Marco Aurélio. **Aspectos teóricos da responsabilidade civil do Estado**. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Manual da Responsabilidade Civil do Estado**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.
- NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Os novos rumos da responsabilidade civil o Estado e a violência urbana**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.
- NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- NORONHA, Fernando. **O nexó de causalidade na responsabilidade civil**. *Doutrinas essenciais de responsabilidade civil*, vol. 7, out./2011.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- PINTO, Helena Elias. **A responsabilidade civil do Estado por omissão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- REINIG, Guilherme H. L. **O escopo de proteção da norma como critério limitativo da responsabilidade civil por ato ilícito: algumas contribuições ao direito civil brasileiro a**

**partir do direito civil alemão.** *Revista de Direito Civil na Contemporâneo*. Vol. 14. ano 5. p. 237-309. São Paulo: Editora RT. Jan-mar 2018.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. **A teoria da causalidade adequada no direito civil alemão.** *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, vol. 18/2019, jan-mar/2019, p. 215 - 248.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. **A teoria do dano direto e imediato no Direito Civil Brasileiro: análise crítica da doutrina e comentários à jurisprudência do STF sobre a responsabilidade civil do Estado por Crime praticado por fugitivo.** *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, n. 4, v. 12, jul.-set./2017.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. **O problema da causalidade na responsabilidade civil: a teoria do escopo de proteção da norma (Schutzzwecktheorie) e sua aplicabilidade no direito civil brasileiro.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da USP, 2015.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. **Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo (parte 1).** Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-jun-26/direito-civil-atual-responsabilidade-civil-estado-crime-praticado-fugitivo-parte>>, acesso em 17/12/2019 às 3h55.

REINIG, Guilherme Henrique Lima. **Responsabilidade civil do Estado por crime praticado por fugitivo (parte 2).** Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2017-jul-03/direito-civil-atual-responsabilidade-estado-crime-praticado-fugitivo-parte>>, acesso em 17/12/2019 às 12h55.

RIBEIRO, Ana Cecília Rosário. **Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais.** São Paulo: LTr, 2003.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. **Princípio da Reparação Integral: Indenização no Código Civil.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Rafael Peteffi da. **Antijuridicidade como requisito da responsabilidade civil extracontratual: amplitude conceitual e mecanismos de aferição.** *Revista de Direito Civil Contemporâneo*. vol. 18/2019.

SILVA, Rafael Peteffi da. **Antijuridicidade na responsabilidade civil extracontratual: problemas terminológicos e amplitude conceitual.** In: MILAGRES, Marcelo; ROSENVALD, Nelson, (Org.). *Antijuridicidade Responsabilidade Civil: novas tendências*. Indaiatuba: Foco. 2017. 1 ed. Indaiatuba: Foco, 2017. v. 1.

PETEFFI DA SILVA, Rafael. **Responsabilidade civil pela perda de uma chance: uma análise do direito comparado e brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, Wilson Melo. **Responsabilidade sem culpa.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

STF, 1ª T., RE 130.764, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 12/05/1992, DJ de 07/08/1992.

STF, 2ª T., RE 409.203, Rel. Min. Carlos Velloso, Relator para acórdão Min, Joaquim Barbosa j. em 07/03/2006, DJ de 20/04/2007.

STF, 2ª T., RE 573.595 AgR, Rel. Min. Eros Grau, j. em 24/06/2008, DJe de 14/08/2008.

STF, Plenário, RE 608.880, Rel. Min. Marco Aurélio, repercussão geral, j. em 03/02/2011, DJ de 17/09/2013.

STJ, 1ª T., REsp 980.844/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, j. em 19/03/2009, DJe 22/04/2009.

STJ, 1ª T., REsp 719.738/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. em 16/09/2008, DJe 22/09/2008.

STJ, **Jurisprudência em teses**. 61. ed., p. 1.

TARTUCE, Flávio. **Manual de responsabilidade civil: volume único**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TJSC, Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, de Coronel Freitas, rel. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 05/04/2018.

TJSC, Apelação Cível n. 0009272-38.2014.8.24.0081, de Xaxim, rel. Des. Ronei Danielli, Terceira Câmara de Direito Público, j. 11-06-2019.

TJSC, Apelação Cível n. 2007.027907-7, de Xanxerê, rel. Des. Sérgio Roberto Baasch Luz, Primeira Câmara de Direito Público, j. 14-02-2008.

TJSC, Apelação Cível n. 2007.040681-8, de Fraiburgo, rel. Des. José Volpato de Souza, Quarta Câmara de Direito Público, j. 10-04-2008.

TJSC, Apelação Cível n. 2010.012371-8, de Imbituba, rel. Des. Newton Trisotto, Primeira Câmara de Direito Público, j. 23-11-2010.

TJSC, Apelação Cível n. 2010.061940-8, de Joinville, rel. Des. Vanderlei Romer, Primeira Câmara de Direito Público, j. 29-03-2011.

VARELA, João de Matos Antunes. **Das obrigações em geral**. v. 1. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: obrigações e responsabilidade civil**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ZANCANER, Weida. **Responsabilidade do Estado, Serviço Público e os Direitos dos Usuários**. In. FREITAS, Juarez (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da Responsabilidade do Estado na Omissão da Fiscalização Ambiental.** In. FREITAS, Juarez (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.

**APÊNDICE A – Decisões Supremo Tribunal Federal**

PROCESSO	DATA DE JULGAMENTO	EMENTA	DECISÃO
<p>AI 463531 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL</p>	<p>29/09/2009</p>	<p>CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO. OMISSÃO. DANOS MORAIS. CRIME PRATICADO POR FORAGIDO DA FEBEM. ART. 37, § 6º, CF/88. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. 1. <b>Inexistência de nexo causal entre a fuga de apenado e o crime praticado pelo fugitivo.</b> 2. Não existindo nexo causal entre a fuga do apenado e o crime praticado, não se caracteriza a responsabilidade civil do Estado. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido.</p> <p>(AI 463531 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 29/09/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009 EMENT VOL-02379-07 PP-01431 RT v. 99, n. 891, 2010, p. 224-226)</p>	<p>NÃO RESPONSABILIZA ÇÃO</p>
<p>RE 395942 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL</p>	<p>16/12/2008</p>	<p>CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO. OMISSÃO. DANOS MORAIS E MATERIAIS. <b>CRIME PRATICADO POR FORAGIDO. ART. 37, § 6º, CF/88. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL.</b> 1. Inexistência de nexo causal entre a fuga de apenado e o crime praticado pelo fugitivo. Precedentes. 2. A alegação de falta do serviço - faute du service, dos franceses - não dispensa o requisito da aferição do nexo de causalidade da</p>	<p>NÃO RESPONSABILIZA ÇÃO</p>

		<p>omissão atribuída ao poder público e o dano causado. 3. É pressuposto da responsabilidade subjetiva a existência de dolo ou culpa, em sentido estrito, em qualquer de suas modalidades - imprudência, negligência ou imperícia. 4. Agravo regimental improvido.</p> <p>(RE 395942 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 16/12/2008, DJe-038 DIVULG 26-02-2009 PUBLIC 27-02-2009 EMENT VOL-02350-02 PP-00406 RTJ VOL-00209-02 PP-00866)</p>	
RE 409203 / RS - RIO GRANDE DO SUL	07/03/2006	<p>EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FAUTE DU SERVICE PUBLIC CARACTERIZADA. ESTUPRO COMETIDO POR PRESIDIÁRIO, FUGITIVO CONTUMAZ, NÃO SUBMETIDO À REGRESSÃO DE REGIME PRISIONAL COMO MANDA A LEI. CONFIGURAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. Impõe-se a responsabilização do Estado quando um condenado submetido a regime prisional aberto pratica, em sete ocasiões, falta grave de evasão, sem que as autoridades responsáveis pela execução da pena lhe apliquem a medida de regressão do regime prisional aplicável à espécie. Tal omissão do Estado constituiu, na espécie, o fator determinante que propiciou ao infrator a oportunidade para praticar o crime de estupro contra menor de 12 anos de idade, justamente no período em que deveria estar recolhido à prisão. Está configurado o nexo de causalidade, uma vez que se a lei de execução penal tivesse sido corretamente aplicada, o condenado dificilmente teria continuado a cumprir a pena nas mesmas condições</p>	RESPONSABILIZAÇÃO

		<p>(regime aberto), e, por conseguinte, não teria tido a oportunidade de evadir-se pela oitava vez e cometer o bárbaro crime de estupro. Recurso extraordinário desprovido.</p> <p>(RE 409203, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 07/03/2006, DJ 20-04-2007 PP-00102 EMENT VOL-02272-03 PP-00480 RTJ VOL-00200-02 PP-00982 LEXSTF v. 29, n. 342, 2007, p. 268-298 RMP n. 34, 2009, p. 281-302)</p>	
RE 130764 / PR - PARANÁ	12/05/1992	<p>Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido varios meses antes. - A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no paragrafo 6. do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuida a seus agentes e o dano causado a terceiros. - Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias</p>	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO

		<p>existentes: a da equivalencia das condições e a da causalidade adequada. - No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexó de causalidade indispensavel para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequivoco que o nexó de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidencia da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69, a que corresponde o paragrafo 6. do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessario da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido.</p> <p>(RE 130764, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 12/05/1992, DJ 07-08-1992 PP-11782 EMENT VOL-01669-02 PP-00350 RTJ VOL-00143-01 PP-00270)</p>	
RE 172025 / RJ - RIO DE JANEIRO	08/10/1996	<p>EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LATROCÍNIO PRATICADO POR PRESO FORAGIDO, MESES DEPOIS DA FUGA. <b>Fora dos parâmetros da causalidade não é possível impor ao Poder Público uma responsabilidade ressarcitória sob o argumento de falha no sistema de segurança dos presos.</b> Precedente da Primeira turma: RE 130.764, Relator Ministro Moreira Alves. Recurso extraordinário não conhecido.</p>	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO



		(RE 172025, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 08/10/1996, DJ 19-12-1996 PP-51791 EMENT VOL-01855-06 PP-01042)	
RE 369820 / RS - RIO GRANDE DO SUL	04/11/2003	<p>EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: LATROCÍNIO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. - A falta do serviço - faute du service dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexos de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. <b>III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexos de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio.</b> Precedentes do STF: RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, "D.J." de 19.12.96; RE 130.764/PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270. IV. - RE conhecido e provido.</p> <p>(RE 369820, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda</p>	NÃO RESPONSABILIZA ÇÃO

		Turma, julgado em 04/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00025 EMENT VOL-02141-06 PP-01295)	
AI 463531 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	29/09/2009	<p>CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO. OMISSÃO. DANOS MORAIS. CRIME PRATICADO POR FORAGIDO DA FEBEM. ART. 37, § 6º, CF/88. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. 1. Inexistência de nexos causal entre a fuga de apenado e o crime praticado pelo fugitivo. 2. <b>Não existindo nexos causal entre a fuga do apenado e o crime praticado, não se caracteriza a responsabilidade civil do Estado. Precedentes.</b> 3. Agravo regimental improvido.</p> <p>(AI 463531 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 29/09/2009, DJe-200 DIVULG 22-10-2009 PUBLIC 23-10-2009 EMENT VOL-02379-07 PP-01431 RT v. 99, n. 891, 2010, p. 224-226)</p>	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
RE 573595 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL	24/06/2008	<p>EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LATROCÍNIO COMETIDO POR FORAGIDO. NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADO. PRECEDENTE. 1. A negligência estatal na vigilância do criminoso, a inércia das autoridades policiais diante da terceira fuga e o curto espaço de tempo que se seguiu antes do crime são suficientes para caracterizar o nexos de causalidade. 2. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos</p>	RESPONSABILIZAÇÃO

		<p>do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Agravo regimental a que se nega provimento.</p> <p>(RE 573595 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 24/06/2008, DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-07 PP-01418)</p>	
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

**APÊNCIA B – Acórdãos Tribunal de Justiça de Santa Catarina**

<b>PROCESSO</b>	<b>DATA DE JULGAMENTO</b>	<b>EMENTA</b>	<b>DECISÃO</b>
2010.061940-8	29/03/2011	ALBERGADO AO QUAL FOI IMPOSTO O RETORNO AO REGIME FECHADO E QUE, ANTES DA RECAPTURA, JUNTA-SE A BANDO DE MELIANTES PARA A PRÁTICA DE LATROCÍNIO, CERCA DE ONZE MESES APÓS. ALEGAÇÃO DE <i>FAUTE DE SERVICE</i> . NÃO COMPROVAÇÃO DA CULPA DO ENTE ESTATAL. INEXISTÊNCIA, ADEMAIS, DO NEXO DE CAUSALIDADE.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2009.029692-1	24/06/2014	DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - INEXISTÊNCIA DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - CONDUTA OMISSIVA IMPUTADA AO ESTADO - OMISSÃO GENÉRICA - AFERIÇÃO DE CULPA E DA EXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA E O DANO - CRIME PRATICADO POR FUGITIVO DO SISTEMA PRISIONAL - NEXO CAUSAL NÃO EVIDENCIADO - FATO QUE NÃO OCORREU DURANTE A FUGA - LAPSO TEMPORAL DE CINCO MESES ENTRE A EVASÃO DO PRESO E O CRIME PRATICADO - ILÍCITO COMETIDO POR DESVIO COMPORTAMENTAL DO AGENTE - DEVER DE INDENIZAR DO ESTADO INEXISTENTE.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2010.012371-8	23/11/2010	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - DELITO PERPETRADO POR FORAGIDOS DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL DO ESTADO - "FAUTE DE SERVICE" PRESUMIDA - NEXO DE CAUSALIDADE - AUTORA MANTIDA REFÉM DOS FUGITIVOS POR MAIS DE DUAS HORAS - MORTE DE UM DOS SEQUESTRADORES QUE SE ENCONTRAVA AO SEU LADO E FOI ATINGIDO POR PROJÉTIL DE ARMA DE FOGO DISPARADA POR POLICIAL - DANO MORAL CARACTERIZADO	RESPONSABILIZAÇÃO

		- QUANTUM ARBITRADO COM EXTREMA MODICIDADE - RECURSO DESPROVIDO	
2010.001920-6	11/07/2013	APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. ROUBO PRATICADO POR QUADRILHA DA QUAL PARTICIPAVA UM APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ROMPIMENTO DO NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A ATIVIDADE ESTATAL. CULPA DOS AGENTES PÚBLICOS NÃO DEMONSTRADA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
0009272-38.2014.8.24.0081	11/06/2019	RESPONSABILIDADE CIVIL. MORTE DO GENITOR. LATROCÍNIO COMETIDO POR JOVEM FORAGIDO DO CENTRO EDUCACIONAL REGIONAL DE CHAPECÓ, ONDE CUMPRIA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE INTERNAÇÃO. OMISSÃO ESPECÍFICA ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. HISTÓRICO DO AUTOR DO CRIME DEMONSTRANDO REITERADAS FUGAS COM A PRÁTICA DE ATOS INFRACIONAIS GRAVES. FALHA NO DEVER DE GUARDA DO ADOLESCENTE DE ALTA PERICULOSIDADE SOCIAL. MORA NA RECAPTURA. ELEMENTOS DENOTANDO O LIAME DE CAUSALIDADE. DEVER DE INDENIZAR NO CASO ESPECÍFICO CONFIGURADO. DANOS MORAIS ARBITRADOS EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. PENSÃO MENSAL. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA NÃO COMPROVADA. REDISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS SUCUMBENCIAL. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.	RESPONSABILIZAÇÃO

0007511-15.2010.8.24.0015	11/12/2018	AÇÃO CONDENATÓRIA AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO INFRACIONAL CAUSADO POR ADOLESCENTE FORAGIDO DE CENTRO DE LIBERDADE ASSISTIDA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A OMISSÃO ESTATAL E OS ALEGADOS DANOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
0005690-39.2011.8.24.0015	11/12/2018	AÇÃO CONDENATÓRIA AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO INFRACIONAL CAUSADO POR ADOLESCENTE FORAGIDO DE CENTRO DE LIBERDADE ASSISTIDA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A OMISSÃO ESTATAL E OS ALEGADOS DANOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO

0001425-07.2013.8.24.0085	05/04/2018	<p>APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CRIME COMETIDO POR DETENTO FORAGIDO. SAÍDAS TEMPORÁRIAS CONCEDIDAS EM UMA ÚNICA DECISÃO. DESCUMPRIMENTO DE CONDIÇÃO IMPOSTA À CONCESSÃO DA PRIMEIRA SAÍDA TEMPORÁRIA. RETORNO DO APENADO À PENITENCIÁRIA COM TRÊS DIAS DE ATRASO. NÃO REVOGAÇÃO DA SEGUNDA SAÍDA TEMPORÁRIA. DESCUMPRIMENTO AO DISPOSTO NO ARTIGO 125 DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI Nº 7.210/84). REVOGAÇÃO AUTOMÁTICA DO BENEFÍCIO NÃO APLICADA. DETENTO QUE ACABOU SAINDO TEMPORARIAMENTE PELA SEGUNDA VEZ E, NÃO RETORNANDO AO ESTABELECIMENTO PRISIONAL, INCENDIOU VEÍCULO DE PROPRIEDADE DA APELANTE. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO. RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL NA MODALIDADE OBJETIVA. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. VEÍCULO DESTRUÍDO E INUTILIZÁVEL. VALOR DA INDENIZAÇÃO CONFORME TABELA FIPE AO TEMPO DO EVENTO DANOSO. DANO MORAL NÃO VISLUMBRADO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OFENSA À HONRA OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA. NEXO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADO. ESPECIFICIDADES DO CASO EM APREÇO.</p>	RESPONSABILIZAÇÃO
0001895-70.2003.8.24.0026	01/08/2017	<p>AÇÃO CONDENATÓRIA AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. HOMICÍDIO CAUSADO POR DETENTO FORAGIDO DO SISTEMA PRISIONAL. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A OMISSÃO ESTATAL E OS DANOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA</p>	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO

		MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.	
0000644-22.2012.8.24.0084	24/05/2016	APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. CRIMES COMETIDOS POR FORAGIDOS DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO AFASTADA. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE ATIVIDADE DO ENTE ESTATAL E O DANO PROVENIENTE. INDENIZAÇÃO INDEVIDA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2014.024107-0	28/07/2015	Apelação cível. Indenização por danos morais. Roubo e estupro praticados por apenados foragidos de Penitenciária Estadual. Responsabilidade subjetiva. Rompimento do nexo causal entre o dano e a fuga dos condenados. Ausência de demonstração de culpa dos agentes públicos. Recurso desprovido.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2014.081371-6	11/02/2015	EMBARGOS INFRINGENTES - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - DANOS MORAIS E MATERIAIS - MORTE CAUSADA POR DETENTO FORAGIDO DO SISTEMA PRISIONAL - INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A ATIVIDADE ESTATAL - CULPA NÃO COMPROVADA - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA AFASTADA - EMBARGOS INFRINGENTES PROVIDOS.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2014.039995-5	10/09/2014	RESPONSABILIDADE CIVIL. FORAGIDOS DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL QUE COMETERAM CRIMES DURANTE A FUGA (ROUBO E SEQUESTRO). OMISSÃO DO ESTADO E NEXO CAUSAL NÃO DEMONSTRADOS. PROVIMENTO DO RECURSO PARA CONFIRMAR A SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO



2007.040681-8	10/04/2008	RESPONSABILIDADE CIVIL - HOMICÍDIO COMETIDO POR APENADO QUE SE EVADIU DE PENITENCIÁRIA - FALHA DO ESTADO NO SERVIÇO DE CUSTÓDIA DOS APENADOS - DEVER INDENIZATÓRIO EVIDENCIADO - ADEQUAÇÃO DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - EXORBITÂNCIA REPUDIADA - PENSÃO MENSAL DEVIDA, À ORDEM DE 2/3 DO SALÁRIO MÍNIMO - MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS.	RESPONSABILIZAÇÃO
2007.055469-0	21/02/2008	RESPONSABILIDADE CIVIL - ASSALTO POR DETENTO QUE SE ENCONTRAVA SOB O BENEFÍCIO DE "SAÍDA TEMPORÁRIA" - AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE - RECURSO PROVIDO.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2007.027907-7	14/02/2008	AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS - VEÍCULO ROUBADO POR MENOR INFRATOR EM FUGA - COLISÃO DO AUTOMÓVEL EM UMA ÁRVORE - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - ART. 37, §6º DA CF/88 - FALHA NO SERVIÇO PÚBLICO - INEFICÁCIA NA VIGILÂNCIA DO SISTEMA DE INTERNAÇÃO - NEXO CAUSAL CARACTERIZADO - DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO - DANOS MATERIAIS DEVIDAMENTE COMPROVADOS - SENTENÇA MANTIDA - RECURSOS DO ENTE ESTATAL E DO REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO IMPROVIDOS	RESPONSABILIZAÇÃO
2003.016297-6	06/06/2006	APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - MORTE CAUSADA POR DETENTO FORAGIDO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL - ATO OMISSIVO - AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A ATIVIDADE ESTATAL E O DANO	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO

		PROVOCADO - RECURSO DESPROVIDO.	
2004.011695-0	10/11/2005	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - POLICIAL MILITAR QUE, DURANTE REPRESSÃO A ASSALTO, FOI MORTO POR PRESO FORAGIDO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL - NEXO CAUSAL INEXISTENTE - CULPA NÃO CARACTERIZADA - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA AFASTADA.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2004.017961-8	28/04/2005	APELAÇÃO CÍVEL - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA - INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - PRÁTICA DE CRIME IMPUTADO A PRESIDIÁRIO FORAGIDO - NEXO CAUSAL - INEXISTÊNCIA.	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO

2004.000019-7	08/06/2004	RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - CRIMES CONTRA LIBERDADE SEXUAL - AUTOR FORAGIDO DE PENITENCIÁRIA - AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A ATIVIDADE ESTATAL - RESPONSABILIDADE OBJETIVA AFASTADA - CULPA NÃO CONFIGURADA	NÃO RESPONSABI LIZAÇÃO
2002.003304-9	08/09/2003	RESPONSABILIDADE CIVIL - ESTADO - MORTE - CO-AUTOR FORAGIDO DE PENITENCIÁRIA - AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A ATIVIDADE ESTATAL - RESPONSABILIDADE OBJETIVA AFASTADA - CULPA NÃO CONFIGURADA - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA AFASTADA	NÃO RESPONSABI LIZAÇÃO

2011.099220-2	23/10/2012	<p>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - MORTE DE JOVEM INFRATOR FORAGIDO DE ESTABELECIMENTO DE INTERNAÇÃO - ÓBITO DECORRENTE DE 'FACADA' DESFERIDA POR UM DESAFETO APÓS DISCUSSÃO EM UM BAR - TEORIA DO DANO DIRETO E IMEDIATO - AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A ATIVIDADE ESTATAL - RESPONSABILIDADE AFASTADA - RECURSO DESPROVIDO.</p>	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO
2008.044397-4	11/05/2010	<p>RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO DE SANTA CATARINA. ASSALTO. AUTORES FORAGIDOS DE PRESÍDIO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O DANO E A ATIVIDADE ESTATAL.</p>	NÃO RESPONSABILIZAÇÃO

<p>0001702- 85.2009.8.24.0 045</p>	<p>17/10/2017</p>	<p>APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. INSURGÊNCIA DO RÉU. LATROCÍNIO. DELITO COMETIDO POR ADOLESCENTE FORAGIDO DE CENTRO DE INTERNAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA DECORRENTE DE OMISSÃO DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE LIAME CAUSAL ENTRE A ATIVIDADE ESTATAL E O EVENTO DANOSO. CULPA, IGUALMENTE, NÃO COMPROVADA. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.</p>	<p>NÃO RESPONSABI LIZAÇÃO</p>
--------------------------------------------	-------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------

**ANEXO A – Acórdão Recurso Extraordinário 130.764**



350

Supremo Tribunal Federal

SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA

DJ: 07.08.92

EMENTÁRIO Nº 1.669-2

12.05.92

PRIMEIRA TURMA

PARANÁ

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 130.764 - 1 -

01669020  
04371300  
07641000  
00000160

RECORRENTES: ESTADO DO PARANÁ E MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ

RECORRIDOS : H. KAMINSKI & CIA. LTDA. E OUTROS

EMENTA: — Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes.

- A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69 (e, atualmente, no § 6º do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

- Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.

- No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexo de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, é inequívoco que o nexo de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69, a que corresponde o § 6º do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão.

Recurso extraordinário conhecido e provido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas,

*Handwritten signature*





*Supremo Tribunal Federal*

351

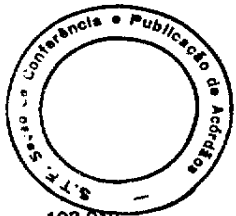
por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento.

Brasília, 12 de maio de 1992.

---

MOREIRA ALVES - PRESIDENTE E RELATOR

Cmmc.





*Supremo Tribunal Federal*

12.05.92

PRIMEIRA TURMA

352

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 130.764-1

PARANÁ

RELATOR: O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES  
RECORRENTES: ESTADO DO PARANÁ E MINISTÉRIO PÚBLICO DO  
ESTADO DO PARANÁ  
RECORRIDOS: H. KAMINSKI & CIA. LTDA. E OUTROS

RELATÓRIO

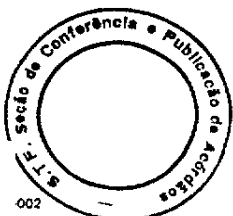
O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: -  
É este o teor do acórdão recorrido, prolatado em grau de embargos infringentes:

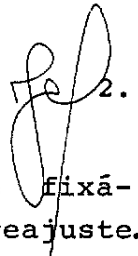
"Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos Infringentes nº 26/89, de Curitiba, 3ª Vara da Fazenda Pública, em que é embargante o ESTADO DO PARANÁ, figurando como embargados H. KAMINSKI & CIA. LTDA. E OUTROS.

1. Versa a espécie a respeito de ação de reparação de dano, promovida com fulcro nos arts. 107 da CF de 1967, 123 da CE, 15 e 159 do C. Civil, cujo pedido foi julgado procedente para o efeito de condenar o ESTADO DO PARANÁ a pagar aos autores H. KAMINSKI & CIA. LTDA. e outros a quantia de Cz\$ 68.549.762,63, a ser corrigida monetariamente desde o laudo, datado de 26.11.87, lucros cessantes, custas e honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da condenação.

Na apelação, a Terceira Câmara Cível negou provimento a agravo retido e à apelação do ESTADO DO PARANÁ e deu provimento parcial à remessa obrigatória e ao apelo dos vencedores para ajustar os honorários advocatícios a

01669020  
04371300  
07642000  
00000200





exegese do art. 20, § 4º, do C.P.C., e fixá-los em Cz 10.000.000,00, sujeitos a reajuste.

O acórdão está sintetizado na seguinte ementa: 'Comprovado nos autos que bando de marginais, integrado por dois evadidos de prisões estaduais, penetrou hostilmente na residência de conhecida família curitibana, dominando-a completamente e conduzindo a esposa até o distante estabelecimento comercial, de onde se apossou de grande quantidade de jóias, levando o terror àquelas pessoas, agredindo o varão e causando elevado prejuízo, correta e acertada sentença que reconheceu a responsabilidade civil do Estado e o condenou a comportais danos materiais. É que, consagrando a Carta Magna, à exemplo das anteriores, a teoria do risco integral (art. 37, parágrafo 6º), que se desdobra, modernamente, em o conhecido princípio do acidente administrativo, 'Basta comprovar a existência de uma falha objetiva do serviço público, ou o mau funcionamento deste, ou uma irregularidade anônima que importa em desvio da normalidade, para que fique estabelecida a responsabilidade do Estado e a conseqüente obrigação de indenizar' (Caio Mário da Silva Pereira, Responsabilidade Civil do Estado, Seleções Jurídicas, ADV, página 17 e seguintes). De outra parte, nada há que se objetar ao ato de saneamento processual, atacado por recurso incidental, que repeliu a inépcia da peça exordial e excluiu da lide a parcela atinente a tributo estadual, sujeito a reexame administrativo. No que tange, todavia, a verba honorária, imposta ao vencido, há que ser ajustada a exegese do artigo 20, parágrafo 4º, do digesto processual, que não a recomenda em percentual sobre a condenação, mas consoante apreciação equitativa do juiz'.

Segundo os termos do voto vencido, que deu provimento à apelação e ao reexame necessário para julgar improcedente o pedido indenizatório com inversão do ônus da sucumbência,

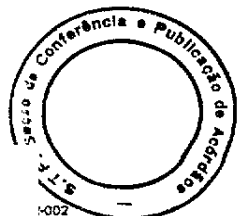


o Poder Público não deve responder, objetivamente, pelas ações de terceiros, como no caso dos autos. Sua responsabilidade só ocorrerá, nesse caso, se houver negligência do serviço. Por isso que 'o legislador pátrio entendeu essencial para haver a responsabilidade civil não só a imputabilidade como a necessidade do fato ser culposo, contrário ao direito. A culpabilidade é adotada no sentido mais abrangente, até o dolo'. 'Assim, quando o Estado não é o causador do dano, não pode ser responsabilizado objetivamente, por não existir a idéia de risco gerado em atividade por ele desenvolvida. O Estado só responde por ações que potencialmente tragam riscos aos administrados reparando os prejuízos decorrentes de ações ou omissões dos seus agentes nos encargos de suas atividades'.

Com apoio nesse voto, sustenta o ESTADO DO PARANÁ, em embargos infringentes, em resumo, que a Constituição distingue entre o dano causado por agentes administrativos e por terceiros e que a responsabilidade objetiva da Administração só ocorre no primeiro caso, observando-se no segundo caso o princípio geral da culpa civil. Isso porque, segundo o art. 37, § 6º, da CF de 1988, para que ocorra a responsabilidade do Poder Público é necessário que os danos tenham sido causados por seus agentes, nessa qualidade, a terceiros, o que inexistiu na espécie. Além disso, inexistiu nexo de causalidade entre a omissão causadora do dano e este, porque não se provou que um dos furtivos da prisão e autor do roubo, fosse o chefe do bando, nem que a fuga dele tenha sido condição para a verificação do fato. Antes, pelo contrário, provado está que outra pessoa dirigiu o roubo.

A Procuradoria-Geral de Justiça manifestou-se pelo recebimento dos embargos.

2. Estabelecia a CF de 1967, em seu art. 107, que 'As pessoas jurídicas de direito pú-



blico responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros'. E de acordo com o respectivo parágrafo único, 'cabará ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo'. A CF de 1988, no art. 37, § 6º, repetiu o mesmo princípio, tendo apenas tornado expresso o que estava implícito, ao referir - -se também às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, ao dispor que 'As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa'.

YUSSEF CAHALI, após examinar as diferentes teorias nas quais estaria baseado o texto constitucional e a opinião de autores como AMARO CAVALCANTI, CLOVIS BEVILAQUA, AGUIAR DIAS, NUMA DO VALE, HELY LOPES MEIRELLES, MANUEL DE CASTRO CERQUEIRA, WASHINGTON DE BARROS MONTEIRO, PEDRO LESSA, OROSIMBO NONATO, FILADELFO AZEVEDO, PAUL DUEZ, CAIO MÁRIO e outros, anota: 'Desenganadamente, a responsabilidade objetiva da regra constitucional unânime em considerá-la objetiva - se basta com o reconhecimento do nexó de causalidade entre o procedimento comissivo ou omissivo da Administração Pública e o evento danoso verificado como consequência. E não se tem porque temer-se como 'brutal, pelas graves consequências que haveria de produzir' (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo, p. 602), se aplicado o princípio da responsabilidade objetiva na sua inteireza, tal como estabelece a disposição constitucional. É que, deslocada a questão para o plano da causalidade, qualquer que seja a qualificação atribuída ao risco - risco integral, risco administrativo, risco proveito - aos tribunais se permite a exclu -



são ou atenuação daquela responsabilidade do Estado quando fatores outros, voluntários ou não, tiverem prevalecido ou concorrido como causa na verificação do dano injusto. Assim, a) o dano é injusto, e como tal sujeito ao ressarcimento pela Fazenda Pública, se tem como causa exclusiva a atividade, ainda que regular, da Administração; b) o dano deixa de qualificar-se juridicamente como injusto, e como tal não autoriza a indenização, se tem como causa exclusiva o fato da natureza ou do próprio prejudicado; c) o dano é injusto, mas sujeito a responsabilidade ressarcitória atenuada, se concorre com a atividade regular ou irregular da Administração, como causa, fato da natureza ou do próprio prejudicado. Desse modo, no pressuposto de que 'a Constituição Federal em tema de responsabilidade civil adotou a teoria do risco' (1ª Câmara Cível do TJSC, 21.07.77, RT 532/246), permite-se o reconhecimento da responsabilidade do Estado ainda que não se prove culpa ou falha da máquina administrativa'.

E, a seguir, completando seu pensamento, arremata o ilustre Desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo e professor de Direito Civil da Faculdade de Direito da Universidade do mesmo Estado: 'Mas será no exame das causas do dano, que se irá determinar os casos de exclusão ou atenuação da responsabilidade do Estado, excluída ou atenuada esta responsabilidade em função da ausência da causalidade ou da causalidade concorrente na verificação do dano injusto' (Responsabilidade Civil do Estado, 1982, n. 13).

2.1. Posto isto, na espécie em exame o evento danoso está representado, como se viu, pelo prejuízo sofrido pelos autores-embargados em consequência do roubo de jóias praticado por bando armado contra a joalheria daqueles. Tratando-se de fato incontroverso, dispensam-se maiores considerações a respeito.



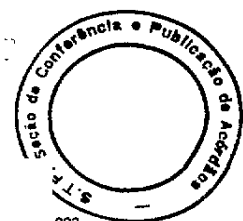
2.2. No que concerne ao nexo de causalidade, verifica-se que um dos componentes do bando - NICOLAU VERENICZ - na qualidade de preso-condenado, fugiu, em 13.09.83, de Hospital de Guarapuava, para onde fora provisoriamente removido para suposto tratamento de saúde, tendo, cerca de 21 meses depois, em 21.06.85, participado da referida atividade criminosa.

Sua fuga ocorreu, como é bem de ver, de defeito do sistema penitenciário estadual, con figurada pela conduta negligente dos respecti vos funcionários encarregados da guarda do preso. O fato deste encontrar-se recolhido tem porariamente a uma casa de saúde não importa va na redução da vigilância, sabido que se tratava de preso perigoso.

O prejuízo sofrido pelos lesados apresen ta conseqüência direta da conduta desses func ionários que, ao se descuidarem do seu dever de vigilância, deram causa a que o preso, tempos depois da fuga, se associasse a outros elementos igualmente perigosos e, na qualida de de mentor, líder ou chefe do bando, organi zasse o roubo, fato este referido na denúncia criminal e confirmado na instrução.

Estabelecido tal vínculo de causalidade entre a conduta do Poder Público e o dano, a conseqüência é o dever de indenizar.

2.3. Argumenta-se que, não se tratando de dano produzido diretamente por funcionário, mas em razão da atividade de terceiros, de ver-se-ia observar o princípio geral da culpa civil. O argumento, contudo, improcede, pois, segundo se viu, basta o prejuízo ligado à ati vidade ou omissão da Administração, que fa lhou não apenas na sua missão de garantir a ordem pública, como também e sobretudo porque a conduta culposa dos agentes do Estado resul tou configurada pela falha na missão de guar da do preso, ou seja, por defeito do sistema penitenciário.



7.

2.4. Irrelevante também o fato de não terem sido identificados os funcionários encarregados da guarda, porque tal é atribuição da Administração e o que importa é a relação entre o ato e o serviço, ou que tenha ocorrido para o serviço ou durante este, no exercício das funções (cf THEMISTOCLES CAVALCANTI, Tratado, ps. 384-385).

3.0. Diante do exposto, acordam os Desembargadores do Segundo Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em rejeitar os embargos infringentes. (fls. 832/840)

Contra essa decisão o Estado do Paraná e o Ministério Público do mesmo Estado interpuseram recurso extraordinário, sendo ambos os recursos admitidos pelo seguinte despacho:

1. "Não conformados com o v. acórdão unânime de fls. 832/840, prolatado em grau de embargos infringentes e que traz ementa assim resumindo a hipótese, verbis:

"Responsabilidade civil do Estado. Roubo cometido por bando, cujo mentor era preso condenado e foragido. Procedência do pedido.

Comprovada a participação de preso condenado, na qualidade de mentor do bando de ladrões, tempos depois da sua fuga de hospital onde estava provisoriamente recolhido, em roubo de joalheria, com a tirada de grande quantidade de jóias, em prejuízo dos respectivos proprietários, e configurado o nexó de causalidade entre a falha do sistema penitenciário e o evento danoso, impõe-se ao Estado a obrigação de indenizar (cf. CF, art. 37, § 6º)",

tanto o Estado do Paraná (fls. 842/848) como o Ministério Público (fls. 853/866), igualmente com apoio na alínea a do inciso III do artigo



8.

102 da Constituição Federal, interpõem temperativos recursos extraordinários, nos quais, unissionalmente, invocam ofensa ao § 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

2. Não é demasiado, a meu ver, passe a controvêrsia sob o erudito crivo jurídico da nossa mais elevada Corte de Justiça.

E assim concluo, diante da renomada doutrina angariada no recurso do órgão ministerial, principalmente a do festejado **HEL**Y **LOPES MEIRELLES**, segundo a qual o dispositivo constitucional em questão não responsabilizou objetivamente a Administração por atos danosos praticados por terceiros, subordinando-se a indenização, nesses atos estranhos à atividade funcional, à comprovação da culpa da Administração.

E, quanto à questão da culpa, cuido pertinente a alegação do Ministério Público de que nela falou-se "apenas en passant, sem que a mesma pudesse ser identificada, já que tal preocupação passara ao largo da análise feita no decisório increpado" (fls. 861).

3. Ex positis, admito os recursos extraordinários interpostos.

Publique-se; intime-se o MP e prossiga-se. (fls. 872/873).

A fls. 915/930, assim se manifesta a Procuradoria-Geral da República, em parecer da **DRA. HELENIRA A. G. CAIA DO DE ACIOLI**:

"O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ e o ESTADO DO PARANÁ, irresignados com o v. acórdão da Eg. Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, recorrem extraordinariamente, com fundamento na alínea a, do permissivo constitucional, alegando violação ao artigo 37, § 6º da atual Constituição Federal, que reproduziu a regra contida





RE Nº 130.764-1 - PR

no artigo 107 da precedente ordem constitu -  
cional.

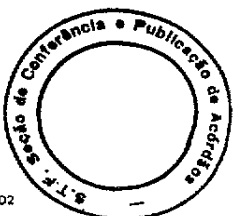
2. Trata-se de ação ordinária ajuizada por **H. KAMINSKI & CIA LTDA e OUTROS contra o ESTADO DO PARANÁ**, com fulcro nos artigos 107 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 e 123 da Constituição Estadual, 15 e 159 do Código Civil, visando à reparação de danos causados em decorrência de assalto à joalheria e a residência dos autores, praticado por bando armado, do qual fazia parte um elemento foragido de estabelecimento penal.

3. A ação foi julgada procedente em primeira instância para o efeito de condenar o **ESTADO DO PARANÁ** a pagar aos autores a quantia de Cz\$ 68.549,63, a ser corrigida monetariamente desde o laudo, datado de 26.11.87, lucros cessantes, custas e honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da condenação, sob o fundamento de que incumbia ao Estado o dever jurídico de vigilância de condenado e, que, se assim o fizesse, "se o mantivesse custodiado, não se teria dado o fato. Pela falha responde o réu" (fls. 591).

4. Da sentença, ambas as partes apelaram : os autores pleiteando a extensão do ressarcimento aos objetos que foram roubados da residência e a elevação da verba honorária; o réu, preliminarmente, reportando-se ao agravo retido, requerendo a extinção do processo e, no mérito, a total reforma do **decisum**.

5. A Eg. Terceira Câmara Cível, por maioria de votos, acolhendo a teoria do risco integral, negou provimento ao agravo retido e à apelação do **ESTADO DO PARANÁ** e deu provimento parcial à remessa obrigatória e ao apelo dos autores, para fixar os honorários advocatícios em Cz\$ 10.000.000,00, sujeitos a reajuste (fls. 689/705).

6. Dessa decisão foram interpostos embargos infringentes pelo **ESTADO DO PARANÁ**, rejeita-



dos pelo Eg. Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, que entendeu estar configurado o nexo de causalidade entre a falha do sistema penitenciário e o evento danoso (fls. 832/840).

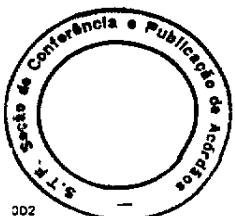
7. Os recursos são suscetíveis de conhecimento, visto que está em causa a interpretação a ser conferida ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, tema devidamente prequestionado, a respeito do qual decidiu o Eg. Tribunal a quo em acórdão que espelha a seguinte ementa:

"RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, ROUBO COMETIDO POR BANDO, CUJO MENTOR ERA PRESO CONDENADO E FORAGIDO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Comprovada a participação de preso condenado, na qualidade de mentor do bando de ladrões, tempos depois de sua fuga de hospital onde estava provisoriamente recolhido, em roubo de joalheria, com a tirada de grande quantidade de jóias, em prejuízo dos respectivos proprietários, e configurado o nexo de causalidade entre a falha do sistema penitenciário e o evento danoso, impõe-se ao Estado a obrigação de indenizar (cf. CF, art. 37, § 6º)."

8. A responsabilidade civil objetiva do Estado decorre do texto constitucional que, seguindo a linha básica das Cartas anteriores (CF. de 1946: art. 194 e § único; CF. de 1967: art. 105, § único; EC. nº 1/1969: art. 107, § único), dispõe no art. 37, § 6º, in verbis:

"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"."



9. Tal dispositivo baseia-se na teoria do risco administrativo, ou da *faute du service* dos franceses (cf. AGUIAR DIAS, "Da Responsabilidade Civil", vol. II, p. 709/722, 8ª Ed. 1987; e H. LOPES MEIRELLES, "O Direito Administrativo Brasileiro", p. 547/548, 16ª Ed., Ed. Rev. dos Trib. 1988).

10. Inobstante o caráter objetivo, a responsabilidade civil do Estado inculpada nesse artigo, não se aplica às cegas, admite abrandamentos, pois não acolheu a teoria do risco integral, como equivocadamente supôs o acórdão da Terceira Câmara Cível, pela qual a Administração estaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros.

11. Este Excelso Pretório, à luz da Constituição anterior, assentou:

"A responsabilidade objetiva, inculpada no art. 94 e seu parágrafo, da Constituição Federal de 1946, cujo texto foi repetido pelas Cartas de 1967 e 1969, arts. 105/07, respectivamente, não importa no reconhecimento do risco integral, mas temperado" (RTJ 55/50).

12. A *contrario sensu*, como destacou o emittente Ministro THOMPSON FLORES no precedente invocado, "seria admitir a teoria do risco integral, forma radical que obrigaria a Administração a indenizar sempre, e que, pelo absurdo, levaria Jean Defroidmont a cognominar de brutal".

13. A questão enfrentada não é simples, haja vista a copiosa doutrina e jurisprudência que se formaram acerca do citado dispositivo constitucional. Embora a maioria tenha acolhido a teoria do risco administrativo, fê-lo com temperamento para evitar excessos ou injustiças.

14. Em ações indenizatórias entre particulares, se vencido, o réu responde com os seus bens pessoais. Na espécie, o Estado vencido



responde com patrimônio público e, neste caso, os encargos são repartidos igualmente entre todos os cidadãos, face aos princípios da solidariedade social e da igualdade dos encargos que dão suporte à doutrina do risco administrativo.

15. Conforme CAIO TÁCITO:

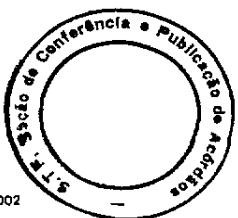
"Esse princípio de repartições das cargas públicas, ou da igualdade dos indivíduos diante das cargas públicas é usualmente indicado, no direito francês, como fundamento da responsabilidade sem falta, ou seja, de responsabilidade por risco. Tem sua origem no art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem, de 1789.

Não é, porém, absoluto nem geral. A compensação é limitada ao dano especial e anormal gerado pela atividade administrativa. Generalizar a noção a todo e qualquer prejuízo, decorrente do funcionamento do serviço público, seria a própria de negação da supremacia do interesse público e da destinação social da propriedade" (in Direito Administrativo, Saraiva, 1975, p. 362). (grifamos).

16. No caso concreto, o exame dos pressupostos necessários à responsabilidade objetiva do Estado reconhecida no artigo 37, § 6º, da Constituição vigente, tem fundamental interesse na sua fixação.

17. Infere-se do texto constitucional serem os seguintes os pressupostos da pretensão ressarcitória : a) evento danoso; b) nexó da causalidade material; c) a qualidade de agente público na prática do ato.

18. Assim, não basta o dano, para a existência da obrigação de indenizar, mas a relação de causalidade, a causal connexion, laço ou relação direta de causa e efeito entre o fato gerador da responsabilidade e o dano (cf. JOSÉ DE AGUIAR DIAS, em obra já citada, v. I/133), e encontra-se o funcionário no



exercício da função pública, quando da causação do dano.

19. Sem ligação entre o proceder do agente e dos resultados atingidos, não há nexu de causa e efeito, nem dano a reparar, como enfatiza LUIZ DA CUNHA GONÇALVES:

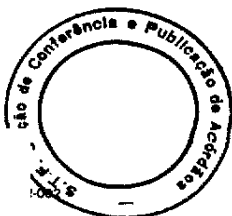
"Para se exigir a alguém a responsabilidade civil, não basta alegar e provar que ele praticou um fato ilícito e que outra pessoa sofreu um dano. É indispensável demonstrar que este dano foi efeito daquele fato ilícito, isto é, estabelecer entre os dois fatos a relação de causa e efeito" (in "Tratado de Direito Civil, em Comentário ao Código Civil Português, vol. XII, T. II, Max Limonad, 1957, p. 560).

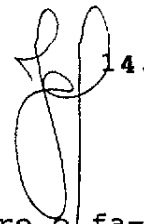
20. Entender-se de outro modo, estaria sendo extravasado o limite da responsabilidade objetiva, imputando-se à Administração uma responsabilidade ressarcitória fora dos parâmetros da causalidade em afronta ao estatuído na Constituição Federal.

21. Na hipótese dos autos o fato danoso foi praticado por um bando armado, do qual fazia parte um preso foragido. Portanto, além de cometido por terceiros, que não agiam na qualidade de agentes da Administração, não se estabeleceu o necessário nexu de causalidade entre a conduta dos assaltantes e a fuga de um deles, 21 meses antes, da penitenciária ou melhor, do Hospital, onde estava provisoriamente recolhido.

22. Supor que o assalto não teria se realizado se um dos meliantes estivesse preso, é mera conjectura, ainda mais se não agiu sozinho, pois participaram do assalto outros 7 elementos tão ou mais perigosos do que ele.

23. A fuga, considerando que o assalto foi praticado muitos meses depois, não constitui circunstância, sem a qual o dano não teria se



14.  


verificado, mas mera coincidência entre o fato danoso e o procedimento do imputado responsável.

24. Não se pode pretender estabelecer um liame, para efeito da responsabilidade civil do Estado, tal qual posto na Constituição, entre a conduta daqueles indivíduos e fatos remotos, porque neste esforço poder-se-ia discurrir, inutilmente para o desate da questão, não apenas sobre as falhas no sistema penitenciário, mas as falhas nos sistemas de educação, saúde, assistência familiar, segurança, etc., para responsabilizar o Estado por todas as mazelas que assolam a sociedade. Dessa forma, estar-se-ia, desnaturando o instituto da responsabilidade civil, impondo ao Estado uma obrigação incompatível com os limites traçados na Constituição, para efeito de sua responsabilização.

25. A origem da violência não está em discussão, pretende-se apenas demonstrar que não é razoável que se impute ao Estado, para efeito de responsabilidade civil, o crime praticado, se não foi por ele diretamente causado, nem existe um liame de causalidade entre o dano e a suposta falha no sistema penitenciário, ainda mais quando não se sabe se tal falha existiu, já que presumida pelo acórdão recorrido.

26. Não é suficiente que o dano coincida com a inexistência de uma falha ou de um risco para que se atribua ao autor daquela ou ao responsável por este a obrigação de reparar. A coincidência não implica em causalidade. É necessário que se estabeleça entre a falta e o dano uma relação de causa e efeito.

22. Ao discorrer sobre as questões concernentes a causalidade, o Prof. HARM PETER WESTERMANN (in "Código Civil Alemão, Direito das Obrigações, Parte Geral", Fabris. Ed. 1983, p. 129) fala da causalidade fundamentadora e implementadora da responsabilidade e discute



a validade do exacerbamento dessas formas de conduta, que podem dar nascimento a uma série infinita de causas e conseqüências.

28. A teoria da equivalência ou concausa reclama no direito civil, como destacado naquela obra, disciplina específica na busca da responsabilidade, dos danos e resultados que podem efetivamente ser imputados ao agente, pois não é uma espiral infinita onde entre tudo há um liame e, portanto, responsabilidade.

29. No exame das formas de conduta fundamentadoras da responsabilidade, salienta O Prof. WESTERMANN:

"No ponto, deve-se examinar se o resultado ou o ato questionado deixaria de existir ou, respectivamente - com vista à abstenção -, se o resultado recriminado também seria sobrevindo quando se acrescentassem em pensamento a ação faltante.

Trata-se, aqui, da teoria da equivalência que domina no Direito Penal e que, para o juízo causal do Direito Civil, igualmente forma o ponto de partida. Segundo ela, porém, cada evento tem uma cadeia infinita de causas e uma série igualmente longa de conseqüências. Por conseguinte, a valoração há de ser feita na consonância com outros critérios, do Direito, para saber quais são os resultados e quais os danos que podem ser imputados ao agente ou, respectivamente, ao responsável por um evento. Como isso não pode ser feito com o auxílio do juízo sobre a legitimidade da ação — sob o ângulo da causa, um resultado recriminado pelo Direito pode também ser um agir legítimo -, deve-se encontrar um critério para a responsabilidade que faça uma graduação entre as diferentes causas naturais. Para tanto se esforçam di



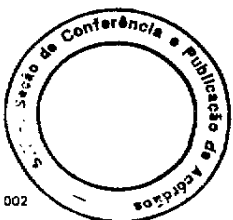
versas teorias. Elas têm em comum isso de que, no sentido de um juízo normativo, procuram uma delimitação da responsabilidade, querem apurar o limite até o qual pode, com justiça, ser exigida do autor de uma condição uma responsabilidade por suas conseqüências" (ob. cit. p. 130).

30. JOSÉ DE AGUIAR DIAS, a propósito da indispensabilidade desse nexu causal na responsabilidade civil, faz a seguinte abordagem:

"Não há, porém, responsabilidade civil sem relação de causalidade entre o dano e a atividade do sujeito passivo da obrigação de reparar. Todos se entendem sobre a indispensabilidade desse nexu causal, mas é considerável a divergência quanto à colocação do problema quando é necessário designar, entre vários fatos, a qual deve ser atribuída a verdadeira função de causa. A solução tem sido perturbada pela atribuição do nome de causa a todos os fatos que intervêm no processo que antecede o evento danoso. A confusão parece advir da máxima de BACON, segundo a qual, na apreciação da responsabilidade civil extracontratual, deve ser levada em conta a causa próxima e não as causas remotas. Daí a denominação de causa eficiente, causa adequada, causa próxima, causa determinada, causa relevante, causa indispensável et f'en passe ...

A multiplicidade de causas pode existir, todas elas concorrendo efetivamente para o dano. Não há, então, dificuldade em indicar os responsáveis, o que não acontece quando é preciso entre elas para ligar uma só ao dano.

O excelente mestre mineiro, professor WILSON DE MELO DA SILVA, tem em seu li-





RE Nº 130.764-1 - PR

368

vro "Responsabilidade sem Culpa", lapidar estudo sobre a matéria, no qual avulta o seu profundo conhecimento da ciência jurídica e das ciências filosóficas. Citando as teorias da equivalência das condições, da causalidade adequada e da interrupção do nexu causal, pronuncia-se pela da causa necessária, sentido que , acertada e magistralmente, atribui à máxima de BACON, erradamente interpretada' como de proximidade no tempo, em lugar de indispensabilidade na produção do dano. Assim, ainda que vários fatos se sucedam em cadeia, só se pode levar em conta, para atribuição da responsabilidade, aquele sem o qual o dano não se teria produzido. Causa não se confunde com culpabilidade, pelo que esta, sem revestir aquele caráter, é irrelevante para imposição da obrigação de reparar. Assim, só é causa aquele fato a que o dano se liga com força de necessidade. Se, numa sucessão de fatos, mesmo culposos, apenas um podendo evitar a conseqüência danosa, interveio e correspondeu ao resultado, só ele é causa, construção que exclui a polêmica sobre a mais apropriada adjetivação. Se, ao contrário, todos ou alguns contribuíram para o evento, que não ocorreria se não houvesse a conjugação deles, esses devem ser considerados causas concorrentes ou concausas. E causas serão também os vários fatos, simultâneos ou sucessivos, se cada um produziu um resultado a ele ligado sem contribuição de outros" (ob. cit. V. II, p. 568/569).

31. A dificuldade está em quando se deve considerar que a ação ou omissão de uma pessoa é realmente a causa de um prejuízo e o critério para se determinar esta circunstância, necessária para que o dano possa ser imputado ao seu autor.



RE Nº 130.764-1 - PR

32. AGOSTINHO ALVIM, em minuciosa exposição a propósito das teorias sobre o nexo causal, concluiu que o nosso Código Civil adotou a do dano direto e imediato com a disposição expressa no artigo 1.060 (in da Inexistência das Obrigações, Ed. 1949, p. 327).

33. Entretanto, qualquer que seja a teoria que se adote, não é plausível concluir-se que o prejuízo dos autores, resultante de assalto e roubo praticado por um bando de criminosos, constitua dano direto e imediato da fuga de um dos assaltantes da prisão 21 meses antes, conseqüência ou mesmo causa adequada da suposta falha no sistema de segurança dos presos, a cargo do Estado.

34. A falta do estabelecimento de parâmetros adequados e a adoção da teoria do risco integral como dito anteriormente, poderia representar para o Estado a assunção de uma responsabilidade ilimitada que conduziria ao absurdo de torná-lo responsável por todos os eventos lesivos de que fossem vítimas os cidadãos, porque entre os deveres do Estado está o de zelar pela segurança deles.

35. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem rejeitado a responsabilidade objetiva do Estado quando não demonstrado ou inexistente a causalidade entre a atividade do Estado e o dano. Assim, nos casos em que há culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou de força maior.

36. A propósito vale registrar o voto proferido no RE 81.751-SP, Relator o eminente Ministro THOMPSON FLORES, que considerando a tese sufragada no Tribunal a quo, reconheceu como de força maior - excludente da responsabilidade do Município -, o fato de resultarem os prejuízos reclamados pelo autor de chuvas torrenciais, dentro da melhor doutrina francesa e italiana (RTJ 78/243).

37. Com apoio nos tratadistas franceses: LAUABDÈRE PLANIOL E RIPERT, MARCEL WALINE E LOUIS ROLLAND, o acórdão recorrido assentou



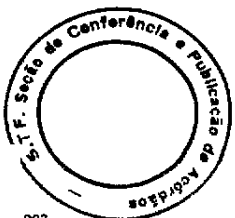
que "a inundação consequente de chuvas muito fortes escapam da responsabilidade da Administração Pública, sobretudo da Administração Municipal, porque são estranhas às suas atividades, ainda que fossem previsíveis, mas insuperáveis, ante a impossibilidade da Prefeitura' evitar a enchente dos rios, e seu transbordamento, com trabalhos normais de defesa contra as inundações, no perímetro urbano, ou no território a ela sujeito, em face do extraordinário e incontrolável crescimento da metrópole paulista" (RTJ 78/244.5).

38. Em oposição a essa tese se alegava que para o dano teria concorrido a omissão de Municipalidade, que deveria ter feito obras para evitar ou conter a força das águas. Entendeu entretanto, o referido acórdão, que não ocorria a relação necessária entre as excepcionais inundações que originaram o transbordamento do rio e a falta de serviço municipal e que os danos sofridos pela autora seriam resultantes de força maior.

39. Não apenas naquele caso, como em outros, os Tribunais têm admitido a ocorrência de força maior ou de caso fortuito para afastar a responsabilidade objetiva.

40. Esta Excelsa Corte, por mais de uma vez, entendeu que a morte de passageiro em decorrência de assalto no interior do transporte, não gerava responsabilidade para o transportador, por ser ato de terceiro, equiparável ao caso fortuito (RE 88.407-RJ, Rel. Min. DÉCIO MIRANDA, RTJ 96/1.201 e RE 109.223-8-RJ, Rel. Min. DJACI FALCÃO, Lex 97/229). Entendimento semelhante foi sufragado ao caso do passageiro atingido por um estilhaço de vidro, proveniente de uma pedra atirada por terceiro (RE 113.195-RJ, Rel. Min. DJACI FALCÃO, RTJ 126/1.081).

41. No RE 88.407-RJ, em que se discutiu a responsabilidade civil do transportador por danos decorrentes da morte de passageiro em



assalto a ônibus, não apenas se afastou a culpa presumida e o nexu causal com a aplicação da teoria da causalidade adequada, como se equiparou o ato de terceiro a caso fortuito para excluir a responsabilidade do transportador.

42. Na hipótese sub judice, no questionamento do ato praticado por terceiros, cumpre assinalar que a Constituição não responsabilizou a Administração por esses atos. A indenização dos atos estranhos à atividade funcional, afora o caso fortuito ou força maior, subordina-se à comprovação da culpa da Administração.

43. A propósito ensina HELY LOPES MEIRELLES:

"O que a Constituição em vigor distingue é o dano causado pelos agentes da Administração (servidores) dos danos ocasionados por atos de terceiros, ou por fenômenos da natureza. Observe-se que o art. 37, § 6º só atribui responsabilidade objetiva à Administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Por tanto, o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causam danos aos particulares. Para a indenização destes atos e fatos estranhos à atividade administrativa observa-se o princípio geral da culpa civil, manifestada pela imprudência, negligência ou imperícia na realização do serviço público que causou ou ensejou o dano. Daí porque a jurisprudência, mui acertadamente, tem exigido a prova da culpa da Administração nos casos de depredação por multitudes e de enchentes e vendavais que, superando os serviços públicos existen-



tes, causam danos aos particulares. Nestas hipóteses a indenização pela Fazenda Pública só é devida se se comprovar a culpa da Administração. E, na exigência do elemento subjetivo culpa, não há qualquer afronta ao princípio da responsabilidade sem culpa, estabelecido no art. 37, § 6º, da Constituição da República, porque o dispositivo constitucional só abrange a atuação funcional dos servidores públicos e não os atos de terceiros e os fatos da natureza. Para situações diversas, fundamentos diversos" (ob. cit., p. 552 e 553). (Grifamos).

44. Nesse mesmo sentido o Prof. CELSO ANTONIO B. DE MELLO, em excelente estudo, destaca:

"Se não forem eles os causadores do dano, se incorreram em omissão e adveio o dano para terceiro, a causa lesiva é outra; não decorre do comportamento dos agentes. Terá sido propiciada por eles. A omissão haverá condicionada sua ocorrência, mas não a causou. Onde, não há que cogitar, neste caso, da responsabilidade objetiva.

Logo, se é bastante a mera relação objetiva entre a atuação do agente e a lesão para responsabilizar-se o Estado, cumpre, todavia, que esteja em pauta um comportamento omissivo, vez que sem ele jamais haverá causa.

Quando o Estado se omite e graças a isso ocorre um dano, este dano é causado por outro evento, e não pelo Estado. "Ergo", a reponsabilidade aí, não pode ser objetiva. Cumpre que exista um elemento a mais para responsabilizá-lo. Deveras, não haveria de supor, ao menos em princípio, que alguém responda pelo que não fez, salvo se estivesse, de direito, obrigado a fazer.

Eis, pois, que o Estado só responde por omissões quando deveria atuar e não atuou,



vale dizer: quando se comporta ilícitamente ao abster-se. A responsabilidade por omissão é responsabilidade subjetiva, por quanto supõe dolo ou culpa em suas modalidades de negligência, imprudência ou imperícia ..." (in Rev. dos Trib., vol. 552, p. 13). (grifamos).

(grifamos).

45. Em suma, o Estado só responde objetivamente pelos danos que causar ou por aqueles que estivesse razoavelmente obrigado a impedir. E a responsabilidade por comportamento omissivos não se transmuda em responsabilidade objetiva nos casos de "culpa presumida". Solução diversa conduziria a absurdos, como adverte o mesmo autor:

"É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre arguir que o "serviço não funcionou". A Admitir-se a responsabilidade objetiva nestas hipóteses o Estado estaria erigido em segurador universal! Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto, se agentes policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se alertada a tempo de evitá-lo, omitiram-se na redação de providências cautelares. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujeitos propiciando o acúmulo da água. Nestas situações, sim, terá havido o descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuricidade, que advém do dolo, ou da culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública" (in "Ele



RE Nº 130.764-1 - PR

mentos de Direito Administrativo, 2ª Ed., Ed. Rev. dos Tribunais, 1991, p. 346/347 ) (grifamos).

46. Data venia o acórdão recorrido não observou os pressupostos de pretensão ressarcitória, nem considerou os elementos delimitadores da responsabilidade objetiva.

47. In casu, não há como se reconhecer a responsabilidade civil do Estado, quer por ato omissivo, quer por ato comissivo pelos prejuízos advindos de assalto praticado por bando em joalheria e na residência dos autores, se o evento danoso não foi praticado por agente público, nem resultou da atividade estatal.

48. A vida em sociedade implica a aceitação de uma série de riscos e a sujeição a toda espécie de gravame. Evidentemente que os cidadãos que exercem atividades econômicas lucrativas e aparentam sinais de riqueza ficam mais expostos. Os riscos não são apenas ao patrimônio, mas à vida, à segurança, à saúde. Razão pela qual atuam com eficiência nesses setores as Companhias Seguradoras. Mas, diga-se de passagem : o Estado não é Companhia de Seguros, nem responsável pela cobertura dos prejuízos advindos de danos que se inserem na esfera de risco pessoal dos lesados.

49. Contrariamente ao que decidiu o v. acórdão recorrido, a pretensão ressarcitória em exame não encontra guarida no citado art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

50. Na hipótese dos autos, o Estado não foi autor, nem causador do dano. A eventual omissão ou deficiência no sistema penitenciário que permite a soltura ou a fuga de presos, não foi causa do dano ocorrido tempos depois.

O parecer, diante do exposto, é de que os recursos extraordinários comportam conhecimento e provimento.

É o relatório.



RE Nº 130.764 - 1 - PR

375

V O T O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (RELATOR): -

1. A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69 (e, atualmente, no § 6º do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

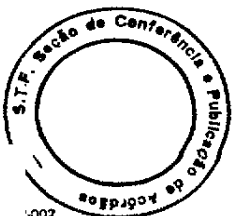
No caso, o acórdão recorrido, para reconhecer a existência desse nexo de causalidade, declarou:

"No que concerne ao nexo de causalidade, verifica-se que um dos componentes do bando - NICOLAU VERENICZ - na qualidade de preso-condenado, fugiu, em 13.09.83, de Hospital de Guarapuava, para onde fora provisoriamente removido para suposto tratamento de saúde, tendo, cerca de 21 meses depois, em 21.06.85, participado da referida atividade criminosa.

Sua fuga ocorreu, como é bem de ver, de defeito do sistema penitenciário estadual, configurada pela conduta negligente dos respectivos funcionários encarregados da guarda do preso. O fato deste encontrar-se recolhido temporariamente a uma casa de saúde não importava na redução da vigilância, sabido que se tratava de preso perigoso.

O prejuízo sofrido pelos lesados apresenta consequência direta da conduta desses funcionários que, ao se descuidarem do seu dever de vigilância, deram causa a que o preso, tempos depois da fuga, se associasse a outros elementos igualmente perigosos e, na qualidade de mentor, líder ou chefe do bando,

01669020  
04371300  
07643000  
01280300





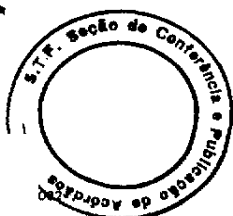
organizasse o roubo, fato este referido na denúncia criminal e confirmado na instrução.

Estabelecido tal vínculo de causalidade entre a conduta do Poder Público e o dano, a consequência é o dever de indenizar."

(fls. 838/839).

Ora, em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexu de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexu causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada (cfe. WILSON DE MELO DA SILVA, Responsabilidade sem culpa, n.ºs 78 e 79, ps. 128 e segs., Editora Saraiva, São Paulo, 1974). Essa teoria, como bem demonstra AGOSTINHO ALVIM (Da Inexecução das Obrigações, 5a. ed., n.º 226, pág. 370, Edição Saraiva, São Paulo, 1980), só admite o nexu de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa, o que abarca o dano direto e imediato sempre, e, por vezes, o dano indireto e remoto, quando, para a produção deste, não haja concausa sucessiva. Daí, dizer AGOSTINHO ALVIM (l.c.): "os danos indiretos ou remotos não se excluem, só por isso; em regra, não são indenizáveis, porque deixam de ser efeito necessário, pelo aparecimento de concausas. Suposto não existam estas, aqueles danos são indenizáveis".

No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexu de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, é inequívoco que o nexu de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69, a que corresponde o § 6º do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão



RE Nº 130.764 - 1 - PR**377**

não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão.

Observo, finalmente, que, como é a esta Corte que cabe, com exclusividade em grau de jurisdição extraordinária, dizer da contrariedade, ou não, de dispositivo constitucional, para se saber se ocorre, ou não, a responsabilidade objetiva do Estado prevista na Constituição é indispensável qualificar juridicamente os fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, para se apurar se se verificam, ou não, os requisitos dessa responsabilidade, e, em consequência, se há, ou não, a incidência da norma constitucional.

2. Em face do exposto, conheço do presente recurso extraordinário e lhe dou provimento, para julgar improcedente a ação, e condenar os recorridos nas custas e em honorários de advogado que, atento aos critérios previstos no § 4º do artigo 20 do C.P.C., fixo em Cr\$ 2.000.000,00.

\*\*\*\*\*

mcmt.



12/05/92

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 130.764-1 PARANÁ

01669020  
04371300  
07643010  
01580470

V O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - Sr. Presidente, acompanho o voto de V.Exa.


A indenização pretendida do Estado, por dano tido como resultante de omissão verificada em seu serviço, quando se trata de dever geral, não pode ser concedida com base na responsabilidade objetiva, prevista na Constituição Federal.

No caso dos autos, afastada, por óbvio, a causa alegada e acolhida pelo Tribunal, da negligência atribuída ao servidor (ou servidores) responsável pela fuga do preso, ocorrida 2 anos antes, para configuração da culpa, mister seria, v.g., que resultasse demonstrado haverem sido negligenciadas providências no sentido de fazê-lo retornar à prisão.

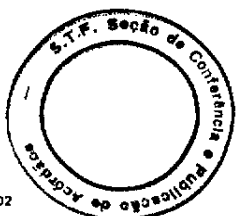
Tal, entretanto, não ocorreu. O condenado, como acontece com tantos outros, conseguiu manter-se fora das vistas da Polícia, por quase dois anos, quando veio a praticar novo crime.

Na ausência dessa circunstância, não se pode ter por configurado -- quer pela teoria objetiva, quer pela subjetiva -- o dever do Estado à indenização, face à ausência de indispensável nexó de causalidade que para ele haja apontado.

\* \* \*



/dcll



12/05/92

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 130.764-1 PARANÁ

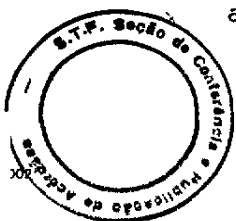
V O T O

01669020  
04371300  
07643020  
01550580

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - A teoria do risco administrativo, consagrada pelo texto constitucional, induz a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos a que os agentes públicos derem causa. Dentre os vários elementos que compõem a estrutura e o perfil dessa responsabilidade civil do Poder Público estão (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, e (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva.

A ausência de qualquer desses pressupostos basta para descaracterizar a responsabilidade civil objetiva do Estado, especialmente quando ocorre circunstância que rompe o nexo de causalidade material entre o comportamento do agente público e a consumação do dano pessoal ou patrimonial.

O princípio da responsabilidade objetiva - já o assinalou o Supremo Tribunal Federal - não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento ou, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas



*[Handwritten signature]*

hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou de ocorrência de culpa atribuível à vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50).

O vínculo de causalidade objetiva evidencia-se como um dos elementos essenciais à configuração da teoria do risco administrativo. Causa - acentua o magistério doutrinário - "é toda condição do resultado ..." (DAMÁSIO DE JESUS, "Código Penal Anotado", p. 30, 1990, Saraiva). A projeção dos antecedentes causais no tempo - especialmente quando o evento lesivo ocorre 21 meses após a evasão de um dos sentenciados - revela-se como causa obstativa de configuração do **necessário e imediato** liame etiológico entre o comportamento dos agentes estatais e a consumação do dano causado a terceira pessoa.

O eventual reconhecimento do nexu causal, na **espécie**, exarcebaria de tal modo o sentido da teoria do risco administrativo que a reduziria, virtualmente, à dimensão mais radical da teoria do risco integral, que não foi consagrada pelo nosso sistema de direito constitucional positivo, consoante acentua a jurisprudência desta própria Corte (RDA 97/177 - RT 330/270 - 382/138 - 449/104).

As circunstâncias do presente caso evidenciam que o nexu de causalidade material não restou configurado, quer em face da ausência de imediatidade entre o comportamento referido imputado ao Poder Público e o evento lesivo consumado, quer em face da superveniência de fatos remotos descaracterizadores, por sua distante projeção no tempo, da própria relação causal.



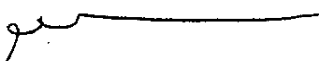
*Supremo Tribunal Federal*

**RE 130.764-1 PR**

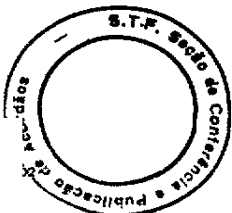
**381**

Com estas breves considerações, acompanho o eminente Relator.

É o meu voto.



/tam.



12/05/92

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 130.764- PARANÁ

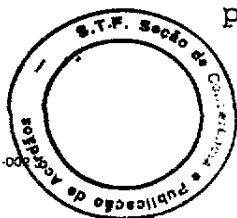
01669020  
04371300  
07643030  
01540650

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, os temas incidentemente tratados na causa, que dizem com o problema sempre relevante da responsabilidade civil do Estado, obrigam-me a breves considerações, talvez dispensáveis para o caso concreto.

Primeiro, com as vênias do ilustre Advogado do recorrido, não há qualquer óbice, em tese, ao recurso extraordinário. O caso é típico de qualificação jurídica de fatos, clara e inequivocamente acertados pelo acórdão recorrido, e que aqui não se discutem. Não incide, obviamente, a Súmula 400 em matéria constitucional: a origem remota da Súmula 400, creio estar na Lei 221, que afirmava o descabimento do recurso extraordinário contra a simples interpretação das leis civis, comerciais ou criminais. Por isso, Pedro Lessa já afirmara, muito antes da consolidação do entendimento em súmula, a sua inaplicabilidade, quando se trata de rever a interpretação da Constituição.

O que me parece decisivo, e creio que essa é a linha do voto de V.Exa., é que, a rigor, não se põe neste caso, o problema da responsabilidade ou irresponsabilidade patrimonial do Estado por prejuízo causado por ato imediato de terceiro. O acórdão fixou o fato gerador na falha da vigilância penitenciária; não, obviamente, no assalto. O problema está,



como acentuou V.Exa., em momento antecedente, e que, a meu ver, dispensa a aventura no mar revolto das teorias do alcance da responsabilidade objetiva do Estado: está em fixar-se ou não, à luz dos fatos aceitos pelo acórdão, a existência de causalidade entre a falta do serviço, que teria propiciado a fuga do condenado, e o dano resultante imediatamente do roubo praticado pelo fugitivo.

V.Ex.<sup>a</sup> invocou, como fonte da teoria da causalidade adotada no Código Civil o art. 1060; contudo, ainda que se tome a versão mais radical no nosso Direito Positivo, que é a teoria da equivalência das condições, à qual, a meu ver, se filiou o acórdão recorrido, não se chegaria, no caso, à solução impugnada. De início, é duvidosa a possibilidade do transplante, ou, pelo menos, do transplante sem temperamentos, da teoria da equivalência das condições para a responsabilidade civil objetiva. No campo penal ou no campo da responsabilidade por culpa, a culpabilidade é exatamente o corretivo mais eficaz dos despautérios a que levaria o *regressus ad infinitum*, no campo puramente objetivo, a teoria da *conditio sine qua*: não se nega que é toda condição necessária do resultado causa; o problema é a imputação da causa, que não gera maiores problemas no campo penal como no campo da responsabilidade civil subjetiva, porque limitado pela culpabilidade. Transplantado, no entanto, *sine grano salis*, para a área da responsabilidade civil objetiva, os excessos da teoria da equivalência das condições se tornariam, muitas vezes, iniquamente irremediáveis.

No caso, embora sem palavras sacramentais, dir-se-á que o acórdão afirmou a existência de culpa na omissão administrativa - e não estaria longe de admiti-lo - ao acentuar

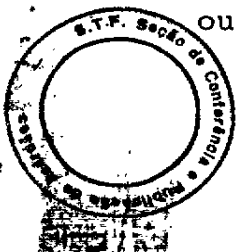




que se tratava de condenado perigoso, cuja transferência para o hospital, a fim de submeter-se a tratamento médico, exigiria maiores cuidados de vigilância. A meu ver, aí está afirmada a culpa, e, data venia, não me parece indispensável para afirmá-la a identificação do agente público, a quem seja imputável o ato culposo.

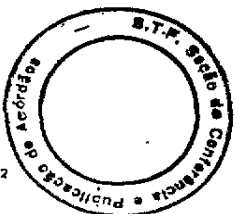
De qualquer sorte, ainda no plano puramente objetivo, a teoria da equivalência das condições não é levada, sequer, na ordem penal, às suas últimas conseqüências; ela é temperada pela força interruptiva da cadeia causal, reconhecida a superveniência da causa relativamente independente. Friso o "*relativamente independente*", como foi tornado expresso com a nova parte geral do Código, cuja necessidade a doutrina já evidenciara nas críticas que fazia ao texto do Código de 40, que falava apenas na superveniência de causa independente: ora, a superveniência de causa totalmente independente nada tem a ver com teoria de causalidade; o que limita a teoria da equivalência das condições é a causa relativamente independente, vale dizer, aquela, que levada a teoria às últimas conseqüências, também seria considerada condição do resultado.

No caso, não há dúvida do advento do que seria considerado, para qualquer efeito, como superveniência de causa "*relativamente*" independente. Ainda quando culposa ou dolosa a participação omissiva do agente público na fuga, entre ela, a fuga, e o prejuízo, houve a intercorrência de outra cadeia causal: o planejamento, a associação e execução do roubo, certamente propiciadas pela fuga, mas fugindo inteiramente ao critério do desdobramento normal das conseqüências da omissão ou negligência da administração, seja qual for o elemento



subjetivo que tivesse informado essa omissão ou essa negligência.

Com essas considerações, feitas apenas para marcar essas posições, Senhor Presidente, não tenho dúvida em acompanhar o voto de V.Exª, porque não há, no caso, relação de causalidade.



Supremo Tribunal Federal

12.05.92

PRIMEIRA TURMA

386

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 130.764

PARANÁ

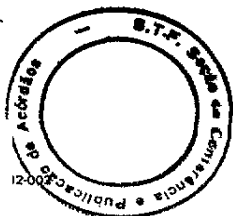
V O T O

01669020  
04371300  
07643040  
01410790

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: - Sr. Presidente, os fatos, tidos como certos pelo acórdão recorrido, revelam que não se configurou o nexó causal, que, como bem demonstrou V. Exa., é um pressuposto essencial, indispensável da boa aplicação do art. 37, § 6º da Constituição vigente, como já o era do correto entendimento do art. 107 da Constituição revogada.

Sr. Presidente, estando de pleno acordo com o brilhante voto de V. Exa., conheço do recurso e dou-lhe provimento. *O GalloTTi*

/amn/



# Supremo Tribunal Federal

PRIMEIRA TURMA

387

EXTRATO DE ATA

RE 130.764-1 - PR

Rel.: Ministro Moreira Alves. Rectes.: Ministério Público e Estado do Paraná (Advs.: Cláudio Bonato Fruet e outros). Recdos.: H. Kaminski e Cia. Ltda e outros (Advs.: Hugo Mósca e outros).

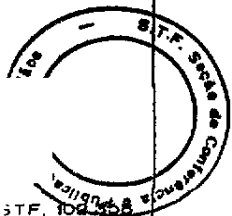
Decisão: A Turma conheceu do recurso e lhe deu provimento. Unânime. Falou pelos recorrentes o Dr. Julio Cesar Ribas Boeng, pelos recorridos o Dr. Julio Militão da Silva e pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza. 1a. Turma, 12-05-92.

01669020  
04371300  
07644000  
00000870

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à sessão os Senhores Ministros Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza.

*Ricardo Dias Duarte*  
Secretário



**ANEXO B – Acórdão Apelação Cível nº 0001425-07.2013.8.24.0085**

Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, de Coronel Freitas  
Relator: Desa. Vera Copetti

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CRIME COMETIDO POR DETENTO FORAGIDO. SAÍDAS TEMPORÁRIAS CONCEDIDAS EM UMA ÚNICA DECISÃO. DESCUMPRIMENTO DE CONDIÇÃO IMPOSTA À CONCESSÃO DA PRIMEIRA SAÍDA TEMPORÁRIA. RETORNO DO APENADO À PENITENCIÁRIA COM TRÊS DIAS DE ATRASO. NÃO REVOGAÇÃO DA SEGUNDA SAÍDA TEMPORÁRIA. DESCUMPRIMENTO AO DISPOSTO NO ARTIGO 125 DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI Nº 7.210/84). REVOGAÇÃO AUTOMÁTICA DO BENEFÍCIO NÃO APLICADA. DETENTO QUE ACABOU SAINDO TEMPORARIAMENTE PELA SEGUNDA VEZ E, NÃO RETORNANDO AO ESTABELECIMENTO PRISIONAL, INCENDEIÓU VEÍCULO DE PROPRIEDADE DA APELANTE. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO. RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL NA MODALIDADE OBJETIVA. DANO MATERIAL CARACTERIZADO. VEÍCULO DESTRUÍDO E INUTILIZÁVEL. VALOR DA INDENIZAÇÃO CONFORME TABELA FIPE AO TEMPO DO EVENTO DANOSO. DANO MORAL NÃO VISLUMBRADO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA OFENSA À HONRA OBJETIVA DA PESSOA JURÍDICA. NEXO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADO. ESPECIFICIDADES DO CASO EM APREÇO.

RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. ÔNUS SUCUMBENCIAIS DISTRIBUÍDOS NA MESMA PROPORÇÃO PARA CADA UMA DAS PARTES, VEDADA A COMPENSAÇÃO. ART. 86 DO CPC/2015. BENEFÍCIO DE JUSTIÇA GRATUITA DEFERIDO À APELANTE. SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DA VERBA SUCUMBENCIAL PARA A RECORRENTE.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 0001425-07.2013.8.24.0085, da comarca de Coronel Freitas Vara Única em que é Apelante Transroncador Transportes Coletivos Ltda Me e Apelado

Estado de Santa Catarina.

A Quarta Câmara de Direito Público decidiu, por maioria de votos, conhecer do recurso e dar-lhe parcial provimento. Custas legais.

O julgamento, realizado nesta data, foi presidido pela Exma. Desa. Sônia Maria Schmitz (com voto) e dele participou a Exma. Desa. Vera Copetti, o Exmo. Des. Paulo Ricardo Bruschi, o Exmo. Des. Odson Cardoso Filho e o Exmo. Des. José Maurício Lisboa.

Vencidos que querem declarar voto: o Exmo. Des. Paulo Ricardo Bruschi e o Exmo. Des. Odson Cardoso Filho.

Florianópolis, 5 de abril de 2018.

Desa. Vera Copetti  
Relatora

## RELATÓRIO

Transroncador Transportes Coletivos Ltda ME ajuizou, na comarca de Coronel Freitas, ação condenatória em face do Estado de Santa Catarina (fls. 01-26), aduzindo, em síntese, que o micro-ônibus M. Benz/Mpolo Senior GVO, ano/modelo 2002/02, placa DAJ-1871, RENAVAM 787136042, de sua propriedade, foi incendiado em frente à casa de um de seus sócios, no bairro Jardim América, na cidade de Chapecó/SC. Afirmou que o evento ocorreu por volta das 2 horas e 3 minutos, do dia 3 de fevereiro de 2013, e foi causado por Gabriel Vicente Goellner Monteiro, foragido da Penitenciária Agrícola de Chapecó. Aduziu ser o Estado de Santa Catarina responsável pela reparação dos danos sofridos, uma vez que seus agentes agiram de forma negligente no controle dos detentos sob sua custódia. Requereu, por fim, a condenação do ente federado ao pagamento de indenização por danos materiais, no importe de R\$ 60.877,00 (sessenta mil, oitocentos e setenta e sete reais), e por danos morais.

O Estado de Santa Catarina apresentou contestação (fls. 187-214), arguindo, em preliminar, sua ilegitimidade passiva e, no mérito, não ser responsável pelo evento danoso, inexistindo culpa e nexos causal entre sua conduta e os danos relatados. Pugnou pela rejeição dos pedidos exordiais.

O juízo de primeiro grau julgou improcedentes os pedidos iniciais (fls. 326-330).

Irresignada, a parte autora interpôs recurso de apelação (fls. 342-352), alegando, em suma: (a) que o Estado de Santa Catarina agiu com negligência no controle dos detentos sob sua custódia, em especial quanto ao autor do delito em apreço, pois não respeitou a data de retorno ao sistema prisional após sua primeira saída temporária; (b) que a segunda saída temporária do apenado sequer deveria ter sido autorizada, tendo em vista o descumprimento das condições impostas na concessão da primeira; (c) que a conduta omissiva do ente federado configura falha na prestação do serviço estatal no tocante à segurança pública; (d) que o apelado deixou de comprovar que envidou esforços para encontrar o detento foragido; (e) que existe nexos



causal entre a omissão do apelado e o evento danoso, vez que o episódio ocorreu quando o detento encontrava-se foragido da unidade penitenciária e que o Estado permaneceu inerte à situação, deixando de adotar providências para recaptura do indivíduo. Pleiteou, por fim, o provimento desta apelação, a fim de que a sentença seja reformada e os pedidos iniciais acolhidos.

Foram apresentadas contrarrazões (fls. 356-375).

Lavrou parecer pela Doutra Procuradoria-Geral de Justiça o Exmo. Sr. Dr. André Carvalho, então Procurador de Justiça, manifestando-se pela desnecessidade de intervenção do Ministério Público no feito (fl. 380).

Este é o relatório.

#### VOTO

Trata-se de apelação cível interposta contra sentença que julgou improcedentes os pedidos exordiais de Transroncador Transportes Coletivos Ltda ME.

*Ab initio*, constata-se que a decisão recorrida foi publicada em 14/07/2015 e a apelação interposta em 27/07/2015. Prescreve o Enunciado administrativo nº 2 do Superior Tribunal de Justiça que *aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça*. Portanto, as regras de admissibilidade adotadas serão as do CPC/1973, enquanto as regras de julgamento serão as do CPC/2015.

Quanto ao juízo de admissibilidade, verifica-se que a pretensão recursal preenche todos os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos, razão pela qual deve ser conhecida.

Discute-se, aqui, a responsabilização civil do Estado por ato praticado por preso foragido – questão que se encontra atualmente em discussão pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (Tema nº 362), ainda sem tese definida.

Para tanto, importante destacar, de imediato, que a responsabilidade civil do Estado pode decorrer tanto de ato comissivo quanto de ato omissivo do agente ou ente federado. A importância dessa diferenciação é refletida, sobretudo, nos pressupostos que estruturam e configuram a responsabilização, vez que nem sempre o Estado responderá de forma objetiva, nos termos do artigo 37, §6º, da CRFB/88.

No caso em tela, a conduta do apelado é, por óbvio, omissiva, posto que o Estado não agiu, ou seja, não incendiou o veículo de propriedade da apelante. No entanto, para que se possa constatar a modalidade da responsabilidade estatal, importante também a diferenciação entre omissão genérica e omissão específica. A primeira, genérica, *"tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica"*, enquanto a segunda, 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"* (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 337).

Veja-se.

Incontroverso que o causador do dano foi Gabriel Vicente Goelner Monteiro, detento foragido da Penitenciária Agrícola de Chapecó, que ateou fogo no veículo de propriedade da apelante. Dos autos, depreende-se que o magistrado responsável pela execução da pena concedeu, numa única decisão – sob o argumento de que os estabelecimentos prisionais da Comarca contavam com elevado número de detentos e que, por isso, a análise individual de cada requerimento acarretaria atraso na análise dos benefícios –, duas saídas temporárias ao reeducando: a primeira para o período de 15-10-2012 à 22-10-2012 e a segunda para o período de 27-12-2012 à 03-01-2013 (fls. 54-55). Frisou, ainda, que o descumprimento de qualquer das condições estipuladas implicaria na imediata revogação do benefício.

Ocorre que, já na primeira saída temporária, deixou o apenado de cumprir com suas obrigações, pois retornou ao estabelecimento prisional 3 (três) dias após a data prevista – ou seja, reingressou na unidade em

25-10-2012, não em 22-10-2012 (fl. 109). No entanto, ainda assim foi mantida sua segunda saída temporária. Mais uma vez, contudo, deixou de cumprir com as condições do benefício: retornou à penitenciária apenas em 05-02-2013 – com mais de um mês de atraso, portanto –, conduzido por agentes policiais (fl. 272 dos autos nº 0001124-19.2003.8.24.0018). Justamente nessa segunda vez que estava foragido é que o detento incendiou o micro-ônibus da apelante (evento danoso ocorrido em 03-02-2013).

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Repetitivo nº 445, firmou quatro teses, das quais destaca-se a primeira:

É recomendável que cada autorização de saída temporária do preso seja precedida de decisão judicial motivada. Entretanto, se a apreciação individual do pedido estiver, por deficiência exclusiva do aparato estatal, a interferir no direito subjetivo do apenado e no escopo ressocializador da pena, deve ser reconhecida, excepcionalmente, a possibilidade de fixação de calendário anual de saídas temporárias por ato judicial único, **observadas as hipóteses de revogação automática do art. 125 da LEP.** (grifou-se)

A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84) prescreve, em seu artigo 125, ao tratar do benefício de saída temporária, que *o benefício será automaticamente revogado quando o condenado praticar fato definido como crime doloso, for punido por falta grave, desatender as condições impostas na autorização ou revelar baixo grau de aproveitamento do curso.*

Por óbvio, o condenado que causou o dano à apelante descumpriu condição – a mais básica delas – imposta na concessão de sua primeira saída temporária, qual seja, a data de retorno ao estabelecimento prisional. Frisa-se que o detento não tardou poucos minutos ou horas para o reingresso à penitenciária, mas demorou, em verdade, 3 (três) dias para tanto.

Assim, tendo o apenado descumprido exigência elementar à concessão do benefício, medida imperiosa seria a revogação automática de sua segunda saída temporária – o que, de fato, não ocorreu. Configurada, portanto, omissão específica do Estado.

Inclusive, trata-se de situação análoga à apresentada pela doutrina:

[...] podemos pensar num caso que os jornais, nos últimos anos, trazem quase que diariamente. Alguém, bêbado, dirigindo, provoca um acidente que destroça famílias, futuros e planos. O Estado responde pelo dano? Hoje seria

remota a chance de sucesso da tese. Pouquíssimos a apoiariam. Se, porém, ao contrário, o motorista bêbado foi parado pouco antes numa *blitz*, e indevidamente liberado, o nexu causal assume um contorno sólido que autoriza imputar ao Estado a reparação dos danos. Teríamos, neste último caso, uma omissão específica, ao contrário da primeira, claramente genérica. (FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Novo tratado de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1059)

No caso, o detento não fugiu do estabelecimento prisional, tampouco praticou o crime durante sua primeira saída temporária, no período em que poderia ausentar-se da penitenciária – o que configuraria uma omissão genérica por parte do apelado. O que ocorreu, em verdade, foi que o apenado retornou tardiamente ao estabelecimento e, nesse ínterim, entre seu reingresso e sua próxima saída temporária – momento no qual o apelado deveria ter dado cumprimento ao disposto na legislação de execução penal revogando o benefício concedido, assim como a *blitz* deveria reter o motorista embriagado no exemplo doutrinário acima citado –, não foi penalizado pelo descumprimento de condição imposta.

Se a lei de execução tivesse sido observada, como era de dever estatal, o apenado não teria saído temporariamente na segunda ocasião ou, recuperando tal direito futuramente, teria mais cuidado no cumprimento das condições impostas, especialmente no que diz respeito à prática de condutas configuradoras de infrações penais.

A leniência estatal, sem dúvida, teve papel decisivo para o ocorrido.

Vê-se, por conseguinte, uma omissão específica do Estado no caso em apreço, o que enseja sua responsabilização na modalidade objetiva.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO 3/STJ. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE DE INTERNO DA FUNDAÇÃO CASA DURANTE REBELIÃO. **OMISSÃO ESPECÍFICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. PRECEDENTES STJ.**[...] (STJ, AgInt no REsp 1581961/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, j. 01/09/2016, DJe 14/09/2016) (grifou-se)

E:

RESPONSABILIDADE CIVIL. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. VIOLAÇÃO AO SEGREDO DE JUSTIÇA. PUBLICAÇÃO DE DECISÕES

PROFERIDAS NOS AUTOS DE UM PROCESSO CRIMINAL DE APURAÇÃO DE CRIME SEXUAL CUJA VÍTIMA ERA A AUTORA, MENOR DE IDADE. DECISÃO PUBLICADA QUE CONTINHA O NOME DA DEMANDANTE E AS DESCRIÇÕES DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CRIME. OFENSA AOS ARTIGOS 206 DO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, E 201, § 6º, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. **OMISSÃO ESPECÍFICA. APLICAÇÃO DA TEORIA OBJETIVA. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** [...] (TJSC, Apelação Cível n. 0500530-93.2013.8.24.0018, de Chapecó, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 31-10-2017). (grifou-se)

A responsabilidade objetiva do Estado nasce da conjugação de apenas dois elementos: o dano e o nexu causal, sendo absolutamente desnecessária a comprovação da culpa.

Dano é "*lesão a um bem ou interesse juridicamente tutelado*", vista sob duas modalidades: o dano material ou patrimonial e o dano moral ou extrapatrimonial (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 103). O dano material, no caso, é incontroverso e de fácil constatação, já que a apelante teve o seu veículo incendiado, restando completamente destruído e inutilizável (fls. 60-61 e 70-72).

Ademais, tendo em vista que os orçamentos de conserto apresentados pelo apelante superam o valor do veículo referido na tabela FIPE (fls. 66-68), este último é que deve ser adotado como parâmetro para a reparação do prejuízo material, considerando-se o valor constante à época do evento danoso (nesse sentido: TJSC, Apelação Cível n. 0003665-18.2010.8.24.0038, de Joinville, rel. Des. Francisco Oliveira Neto, Segunda Câmara de Direito Público, j. 27-06-2017; TJSC, Apelação Cível n. 0001392-82.2010.8.24.0065, de São José do Cedro, rel. Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, Quarta Câmara de Direito Público, j. 08-06-2017; TJSC, Apelação Cível n. 0009089-85.2012.8.24.0033, de Itajaí, rel. Des. Carlos Adilson Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 21-02-2017).

No entanto, do documento acostado à fl. 68, infere-se que o apelante, ao consultar o preço médio de seu veículo constante na tabela FIPE, utilizou como mês de referência setembro de 2013 e não fevereiro de 2013,

quando o automóvel foi incendiado. Assim, em consulta àquela tabela, tomando como base o mês de fevereiro de 2013, depreende-se que o preço médio do micro-ônibus era, em verdade, de R\$ 59.630,00 (cinquenta e nove mil, seiscentos e trinta reais) – valor este que deve ser tomado como medida para a reparação do dano material.

Por sua vez, no que tange ao dano moral, não se vislumbra aqui sua caracterização. Isso porque o dano moral de pessoa jurídica só resta configurado quando ofendida a honra objetiva (imagem e boa fama) daquela (nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 621.401/RJ, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, j. 19/05/2015, DJe 22/06/2015) – o que não restou demonstrado nos autos.

Nexo causal, por sua vez, é "*elemento referencial entre a conduta e o resultado*", é elemento lógico-normativo que permite concluir se determinado resultado pode ser imputável a certo agente (CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 66-67). Muitas vezes o nexo de causalidade apresenta-se como de difícil constatação, mas duas chaves hermenêuticas podem ser utilizadas para tanto: "(a) os conceitos de omissão genérica e omissão específica; (b) a indagação a ser contextualizada no caso concreto: o Estado tinha o dever de evitar o dano?" (FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Novo tratado de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1061). Destacam os autores:

Em relação ao item *a*, esclareça-se que não é qualquer omissão que faz surgir o dever de indenizar do Estado. Diríamos que se trata de uma omissão qualificada. Ou, mais exatamente, de uma omissão juridicamente relevante. Uma omissão que se revista de cores que revelem que foi inadequada, injusta, a inação do Estado no caso concreto. [...]

Em relação ao item *b*, sabemos que são muitas e complexas as questões que envolvem a responsabilidade civil do Estado por omissão. Um questionamento talvez possa servir como fato de iluminação: o Estado tinha o dever de evitar o dano? Deve-se, portanto, verificar se há, no caso concreto, o dever de impedir aquele resultado. Devemos verificar, no caso concreto, se a omissão estatal é juridicamente relevante. Em outras palavras, convém investigar, em caso de omissão, se o Estado pode ser tido como garantidor do bem jurídico lesado. (FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Peixoto Braga; ROSENVALD, Nelson. *Novo tratado de responsabilidade civil*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1061-1062)

Assim sendo, considera-se configurado o nexo de causalidade entre a omissão do apelado e o dano material suportado pela apelante.

Em primeiro lugar, porque a omissão em apreço foi específica, uma vez que o apelado faltou com seu dever de cautela quando permitiu, indevidamente, a segunda saída temporária do detento. Assim, essa omissão tornou-se qualificada no momento em que, mesmo tendo o apenado descumprido condição imposta à concessão do benefício e retornado tardiamente ao estabelecimento prisional, o apelado deixou de cumprir as exigências da Lei de Execução Penal e liberou o preso por mais um período, ainda que tivesse a possibilidade de, de fato e de maneira eficaz, revogar o benefício.

Em segundo lugar, porque o apelado tinha o dever de evitar o dano. Além do dever constitucional de garantir a segurança pública, nos termos do artigo 144 da Carta Magna, o Estado deve redobrar sua atenção quando determinado sujeito encontra-se preso (e mais ainda quando estiver foragido), inclusive aplicando fielmente o disposto no regramento da execução penal. Pode-se dizer, ainda, que especial atenção deve ser dada quando trata do instituto da saída temporária, vez que o apenado voltará a ter contato com a sociedade – ainda que por curto período de tempo –, mas não necessariamente estará preparado para isso. Logo, considerando-se as especificidades do caso em apreço, pode-se dizer que o apelado tinha o dever de evitar o dano sofrido pela apelante.

Nesse sentido:

EMENTA: AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LATROCÍNIO COMETIDO POR FORAGIDO. NEXO DE CAUSALIDADE CONFIGURADO. PRECEDENTE. 1. A negligência estatal na vigilância do criminoso, a inércia das autoridades policiais diante da terceira fuga e o curto espaço de tempo que se seguiu antes do crime são suficientes para caracterizar o nexo de causalidade. 2. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, RE 573595 AgR, Relator Min. Eros Grau, Segunda Turma, j. 24/06/2008)

E:

RESPONSABILIDADE CIVIL - HOMICÍDIO COMETIDO POR

APENADO QUE SE EVADIU DE PENITENCIÁRIA - FALHA DO ESTADO NO SERVIÇO DE CUSTÓDIA DOS APENADOS - DEVER INDENIZATÓRIO EVIDENCIADO - ADEQUAÇÃO DA INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - EXORBITÂNCIA REPUDIADA - PENSÃO MENSAL DEVIDA, À ORDEM DE 2/3 DO SALÁRIO MÍNIMO - MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS. Há que se reconhecer a responsabilidade do Estado pela morte de jovem, decorrente de crime perpetrado por foragido de penitenciária, porquanto houve falha no cumprimento do dever de guarda e vigilância dos presos sob sua custódia (Apelação Cível n. 2007.029662-6, de Chapecó, Rel.: Des. Francisco Oliveira Filho, j. 28/08/07). Na falta de outros elementos mais seguros nos autos, no que se refere aos rendimentos percebidos pela vítima, correta está a decisão que arbitra a pensão tomando por base o salário mínimo, fixando-a na razão de 2/3 de seu valor. Para a quantificação dos danos morais, o juiz deve levar em consideração os interesses em conflito, de sorte que o montante fixado seja economicamente significativo, principalmente nos casos em que ocorre a morte de um pai de família. (TJSC, Apelação Cível n. 2007.040681-8, de Fraiburgo, rel. Des. José Volpato de Souza, Quarta Câmara de Direito Público, j. 10-04-2008).

Ademais, frisa-se que, em que pese haja discussão a respeito da continuidade do nexa causal frente ao lapso temporal entre o momento em que o detento é considerado foragido e a data em que venha a cometer o delito, precedente do Supremo Tribunal Federal (STF, RE 573595 AgR, Relator Min. Eros Grau, Segunda Turma, j. 24/06/2008) considera o intervalo de 25 dias como curto espaço de tempo – período um pouco menor que os 31 dias do caso em tela (03-01-2013 a 03-02-2013).

Demonstrado, portanto, o nexa de causalidade entre a omissão do apelado e o dano da apelante, voto pelo provimento parcial do presente apelo, devendo o Estado de Santa Catarina ser responsabilizado pelo evento danoso em apreço e condenado ao pagamento de indenização dos danos materiais suportados por Transroncador Transportes Coletivos Ltda ME, no montante de R\$ 59.630,00 (cinquenta e nove mil, seiscentos e trinta reais), a ser devidamente corrigido pelo índice IPCA-E e acrescido de juros de mora pelo índice de remuneração oficial da caderneta de poupança (art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, com a redação dada pela Lei n. 11.960/2009), nos termos do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema de Repercussão Geral n. 905.

Diante da sucumbência recíproca, os ônus sucumbenciais devem



ser arcados por ambas as partes, apelante e apelado, na proporção de 50% (cinquenta por cento) para cada uma delas, vedada a compensação (art. 86 do CPC/2015). Ademais, fixo os honorários sucumbenciais em 10% (dez por cento) sobre o valor da condenação, nos termos do art. 85, §2º e 3º, I, do CPC/2015.

Ressalto que se encontra suspensa a exigibilidade do pagamento: a) das custas processuais pelo apelado, por força do art. 35, *i*, da Lei Complementar Estadual n. 156/1997, de Santa Catarina; b) da totalidade das verbas sucumbenciais pela apelante, conforme decisão às fls. 318-319.

Este é o voto.

Apelação Cível Nº 0001425-07.2013.8.24.0085

*Declaração de Voto Vencido do Exmo. Sr. Des. Paulo Ricardo Bruschi*

Ousei dissentir da douta maioria, em que pese o respeito que lhe devoto, no que fui acompanhado pelo eminente Des. Odson Cardoso Filho, pelas razões a seguir expendidas.

Versa o feito sobre indenização por danos materiais e morais, em ação proposta pela empresa Transroncador Transportes Coletivos Ltda ME contra o Estado de Santa Catarina, em decorrência do ateamento de fogo a um veículo de sua propriedade, por um presidiário, que, em saída temporária, quando dela não retornou, evadindo-se pois do estabelecimento penal, e, um mês após a data de seu previsto retorno, vale dizer, de sua evasão, praticou o crime de dano, sendo então preso e, portanto, conseqüentemente recapturado e conduzido ao estabelecimento penal.

O digno Juízo *a quo*, entendendo a ocorrência da quebra do nexos causal, julgou improcedente a pretensão da ora apelante.

De sua vez, a eminente Relatora, Des.<sup>a</sup> Vera Lúcia Ferreira Copetti, ao argumento de que o Estado cometera omissão específica, vez que a saída temporária – concedida em conjunto com outra, já gozada, oportunidade em que o detento já descumprira suas obrigações, porquanto não retornou no dia determinado, tendo retornado somente três dias após – deveria ter sido automaticamente revogada, e não o foi, deduziu, por isso, que o Estado deverá indenizar materialmente a ora apelante, cobrindo-lhe os custos com o ocorrido em seu veículo, embora não tenha divisado qualquer abalo moral daí decorrente. Entendeu, porém, evidente sua responsabilidade objetiva.

Não obstante, com a mais respeitável vênua, entendi inexistir direito a qualquer indenização no caso *sub examine*, uma vez que, a meu

sentir, efetivamente houve quebra do nexo de causalidade, o que, como sabido, afasta eventual responsabilidade do Estado, ainda que da objetiva se trate.

Inicialmente, vale registrar, não se diverge do entendimento segundo o qual a concessão de benefícios, como, *in casu*, o da saída temporária, da forma como vem ocorrendo, ou seja, em bloco, em que pese o quase invencível aumento do já volumoso labor diário do Magistrado, poderá dar margens a situações como a vivenciada nos autos. É que, em razão do volume de serviço, têm sido concedidos os benefícios em bloco, como se deu no caso corrente, em que duas saídas temporárias foram de plano deferidas.

Feito tal escorço exordial, com o não retorno *oportuno tempore* do sentenciado na primeira saída temporária concedida, deveria ter sido instaurado o respectivo incidente de apuração da falta, o que, ao que se divisa, não foi efetuado; ao menos não há qualquer notícia nos autos.

E este, ao que se desdome, é o nó górdio da *quaestio*.

Como se disse, a eminente Relatora defendeu o entendimento de que, como não ocorreu o retorno na data determinada na primeira saída, houve inegável descumprimento das condições então impostas, o que deveria implicar, a seu ver, na imediata e automática suspensão da saída posterior, adrede determinada.

Em que pese comungar do entendimento sobre eventual perigo das concessões em bloco, como alhures evidenciado, originando casos como o vertente, ousei dissentir dos argumentos esposados, em que pese o brilhantismo do voto, pelas razões que passo a expor:

Inicialmente, repiso, no caso, sequer há a notícia sobre a instauração ou não do respectivo incidente de apuração de falta pelo apenado em tese cometida. Isso, por si só, a meu ver, não autoriza qualquer presunção.

Aliado a isso, mesmo que instaurado fosse, não se poderia ter por certa a revogação do posterior benefício antes concedido. E, a propósito, ainda assim, mesmo que revogado, inegável a prospecção de que poderia ter sido novamente concedido, porquanto inexistente nos autos qualquer outra

informação contrária ou que desabonasse uma nova concessão.

Vale o registro, aliás, de que as condições para a concessão do benefício, isto é, o critério objetivo, consistente no prazo para a obtenção da benesse, bem como as condições subjetivas de comportamento, autorizadas da concessão, ao menos até então, já se encontravam nos autos, tanto que foram o alicerce para a concessão das benesses, não havendo, como se disse, nenhuma informação que as infirmassem, a não ser a de que retornara da primeira saída temporária concedida com três dias de atraso, sem qualquer outra intercorrência. E, veja-se, não houve recaptura; houve apenas retorno tardio da saída concedida.

Assim, à míngua de outras informações, entendi não ser possível prospectar a total falta de condições para uma das etapas do retorno ao convívio social.

Até porque, já decidi esta Corte, em hipótese análoga que "*...]* Não há aí qualquer evidência do intuito de escapar à pena que lhe foi imposta. Nem as circunstâncias, nem o curto lapso de tempo autorizam concluir que o Réu pretendia obstar ou perturbar a execução a que está submetido. Seu retorno ao Presídio, repita-se, foi voluntário. *...]*". (Recurso de agravo n. 2002.009693-3, de Curitiba, rel. Des. José Carlos Carstens Köhler).

Ademais desses argumentos, diversamente da compreensão da douta Relatora, entendi tratar-se, *in casu*, de eventual *error in procedendo*, ou mesmo de eventual *error in iudicando*, isto é, de erro no procedimento a ser observado, no caso da não realização do incidente de apuração da falta – não há notícia, repise-se, da sua instauração ou não –, ou erro no julgamento efetuado, vale dizer, erro na percepção quanto às condições para a concessão do benefício e não de específica omissão, que, como cediço, transmudaria, de plano, a responsabilidade estatal de subjetiva para objetiva, possivelmente exsurgindo daí a obrigação de indenizar.

A propósito, repiso: não há nos autos informação sobre se houve ou não alguma justificativa pra aquele atraso, razão por que não vislumbrei no fato do não retorno naqueles três dias um motivo suficiente a embasar

automaticamente um eventual indeferimento posterior.

Inobstante isso, avançando um pouco mais, ainda que se aceitasse a hipótese de omissão específica, ainda assim, a meu sentir, houve a quebra do nexó de causalidade e, como corolário, esvai-se o dever de indenizar do Estado.

Com efeito, não se pode perder de vista que, na segunda saída temporária concedida, da mesma forma que na primeira, o apenado novamente não retornou. Na primeira, porém, não houve qualquer recaptura, porquanto retornou espontaneamente, ainda que de forma tardia. Na segunda, entretanto, não retornou e, somente um mês após, quando, já na condição de foragido, ateou fogo ao micro-ônibus da empresa ora apelante, sendo então recapturado e preso.

Esse o contexto a ser observado: o Juízo de primeiro grau julgou improcedente o feito, por quebra do nexó de causalidade, enquanto a douta Relatora Des.<sup>a</sup> Vera Lúcia Ferreira Copetti entendeu ter havido omissão específica do Estado Juiz e, neste contexto, deveria ter havido revogação automática da segunda saída temporária, com o que, conseqüentemente, não teria saído do estabelecimento penal e, assim, tal fato teria sido, penso eu, uma consequência direta e imediata daquela equívoca saída temporária concedida.

Com todas as vênias, mesmo mantida a perspectiva de que teria ocorrido omissão específica, repiso, entendi, da mesma forma que o digno Juízo *a quo*, ou seja, de ter havido quebra do nexó de causalidade entre uma circunstância e outra.

E disse isso, à margem de não vislumbrar como omissão específica a atitude do Estado Juiz, como já evidenciado, pois vi no fato de não ter sido efetuada a propalada automática revogação do benefício concedido apenas um *error in procedendo*, ou, no máximo, um *error in judicando*, até porque, além de não se ter nos autos qualquer informação sobre se houve ou não alguma justificativa para aquele atraso, especialmente, como alhures salientado, não vejo o fato de não ter retornado naqueles três

dias como sendo automaticamente a consequência natural um eventual indeferimento posterior.

Como corolário, fui além: mesmo que considerássemos o *error* do Estado Juiz uma omissão específica, creio, como evidenciei, não poderíamos automaticamente passar a entender que aquele fato foi a causa adequada para a realização do dano ao patrimônio particular da apelante, consubstanciado no incêndio perpetrado no micro-ônibus.

Isso porque, mesmo que equivocadamente o Estado tivesse concedido a saída temporária, e a parte saiu, e foi o que aconteceu, efetivamente saiu, não praticou o ato durante o período da saída temporária concedida, quando praticou sim uma falta posterior, isto é, deixou de retornar no momento determinado e, com isso, se evadiu; e, se se evadiu, penso que não podemos considerar uma causalidade adequada o crime de dano pelo fugitivo praticada, pois não se pode entender como natural o detento sair, não voltar, praticar um furto, praticar um homicídio ou praticar um crime de dano. Esse atuar não é consequência natural da saída. A consequência natural vai, no máximo, até o não retorno.

É que, mesmo observado o atraso anterior, se poderia, no máximo, até tal ponto idear, ou seja, de que novamente poderia atrasar seu retorno. Daí em diante, vênia, os prognósticos passam pelas más escolhas das pessoas, porquanto sabido que os crimes não são o resultado de eventuais fugas de presos ou da eventual concessão de livramentos condicionais ou, ainda, de saídas temporárias concedidas, mas são derivados das próprias paixões humanas, de seus desgarramentos éticos e das suas deficiências de relacionamento.

Ora, se quando concedida regularmente uma saída temporária não se fala em responsabilidade estatal pelos atos praticados pelo apenado, por quebra do nexos de causalidade, penso que, quando se evade, mesmo tendo por móvel eventual concessão equivocada de um benefício, a situação não se modifica.

Até porque, mesmo eventualmente equivocada a concessão,

poderia ele tê-la desfrutado e retornado corretamente ao estabelecimento penal. Nessa hipótese, estaríamos falando em omissão específica?

O culto Desembargador Catarinense Hélio do Valle Pereira, aliás, tem uma sentença que reputo de extrema importância, motivo por que lhe peço vênia pra trazer parte dela em socorro do ponto de vista esposado em meu voto. Ele também se embasa nos ensinamentos de um grande jurista contemporâneo, nosso conhecido, o Professor Fernando Noronha, o qual inclusive rebate acórdão do STF no qual se propala que a teoria que melhor explicaria a causalidade seria a teoria da equivalência das condições, mostrando que, na realidade, a que melhor explica e com a qual coaduno totalmente é a teoria da causalidade adequada, melhor igualmente do que a da causalidade necessária, fazendo, pois, toda essa diferenciação.

Nesse contexto, valendo-me dos argumentos do Des. Hélio, no que tange à própria *condicio sine qua non* ou *condiciones sine quide non*, diz ele, reportando-se ao aludido professor Fernando Noronha, que é costume se raciocinar no âmbito da Responsabilidade Civil como se faz no sistema Criminal. No Direito Penal, realmente é preponderante a visualização da relação de causalidade como requisito para a tipificação do crime.

Em termos meramente naturalísticos, é aquilo que salientei anteriormente, isto é, é natural se entender que o Estado não poderia ter concedido a saída temporária e, como a concedeu, é igualmente natural que arque com as consequências daí advindas. Esse o entendimento absolutamente naturalístico.

Prosseguindo:

“Cuida-se da conhecida fórmula da *conditio sine qua non*. É dizer, um fato é resultado de outro quando, mental e retrospectivamente abstraído, não levaria à eclosão do resultado. Nessa simplicidade, a fabricação do revólver é elemento indispensável do homicídio resultante de disparo de arma de fogo. O fabricante desse objeto será considerado corresponsável pelo evento.

Ocorre que no direito criminal é até factível essa construção, na premissa de que não existe, naquele território, responsabilidade objetiva. Então, mesmo presente relação de causalidade, a imputação haverá de ser derogada se, no caso concreto, não ficar revelada ação ou omissão subjetivamente reprovável. Contudo, mesmo naquela esfera essa visão é

passível de crítica. O clássico Paulo José da Costa Júnior, especialista no assunto, defende que se está, até mesmo naquele campo, fora do pensamento naturalístico, mas, sim, submetido à causalidade adequada (*Comentários ao Código Penal*, v. I, Saraiva, 1986, pág. 111).

Com amplitude de razões, assim haverá de ser no campo do direito civil. Aqui, a causa de um evento não é singelamente o acontecimento que, afastado, anularia o resultado havido. Deve existir, mais gravemente, uma vinculação de pertinência lógica entre os acontecimentos (conduta e resultado). Não se trata de abordagem meramente material, mas de percepção social do fenômeno.

Pode-se convocar apropriadamente a causalidade adequada para relembrar que “somente considera causadora do dano as condições por si só aptas a produzi-lo. Ocorrendo certo dano, temos de concluir que o fato que o originou era capaz de lhe dar causa. Se tal relação era adequada a produzir o efeito. Se existiu no caso em apreciação somente por força de uma circunstância acidental, diz-se que a causa não era adequada” (Carlos Roberto Gonçalves, *Responsabilidade Civil*, Saraiva, 1995, pág. 386).

Aplicados esses aspectos ao caso presente, note-se que, naturalisticamente, não houvesse o livramento condicional, [*in casu*, a saída temporária] não teria ocorrido o evento. Todavia, em termos de causalidade adequada não se pode dizer que a empreitada tenha resultado, por si, no falecimento da vítima. O que se passou foi um evento perpetrado por pessoas à margem da lei, não um ato do Estado, ou mesmo decorrência de sua inércia.

A violência ronda a convivência humana. *Steven Pinker* mostra isso de maneira até chocante, relatando a evolução quanto ao tema no espetacular *Os anjos bons da nossa consciência – Por que a violência diminuiu* (Companhia das Letras, 2013).

Não é o fato de o Estado existir ou deixar de existir que farão aparecer ou desaparecer os desajustes sociais. O Estado não catalisa nem tampouco recrudescer a violência. A atividade estatal, nesse campo, é paliativa e essencialmente retributiva. Ele permite, realmente, diminuir os índices de morte, mas não se pode absolutamente dizer que o Estado seja a causa dos crimes. Eles ocorrem pelas más escolhas das pessoas.

Os assassinatos não são resultantes de fugas de presos ou de livramentos condicionais [da concessão de saídas temporárias]. Os homicídios derivam das paixões humanas, de seus desgarramentos éticos e de suas deficiências de relacionamento. Haja ou não presos, haja ou não pessoas em livramento condicional, [haja ou não pessoas em saídas temporárias] as mortes continuaram a ocorrer. O fato de a pessoa estar circunstancialmente encarcerada ou em liberdade não é a razão eficiente do cometimento de atos de barbárie. Estes continuarão a ser perpetrados, seja por foragidos, seja por aqueles que jamais tiveram antecedentes criminais”.

**Em sequência, traz aresto do Supremo Tribunal Federal que trata de preso que se evadiu, cujo julgado traz exatamente os mesmos argumentos ora trazidos a Vossas Excelências. Ei-lo:**

“Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes.

- A responsabilidade do Estado do Paraná, embora objetiva por força



do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69 (e, atualmente, no § 6º do artigo 37 da Carta magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexos de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros.

- Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexos de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexos causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada.

- No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexos de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, é inequívoco que o nexos de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional nº 1/69, a que corresponde o § 6º do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão.

Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 130.724, rel. Min. Moreira Alves)

Essas considerações, Excelências, se evidenciam em razão da causalidade adequada, vez que, no caso, considerando-se a Teoria do Nexos de Causalidade, restou, a meu sentir, quebrado tal nexos.

Pode-se dizer que houve um equívoco na concessão da soltura e, daí, naturalisticamente falando, seria evidente, não tivesse havido a concessão da saída temporária, poderíamos imaginar que não haveria o dano.

Mas é uma hipótese que não se pode afirmar com toda a certeza, porque nela também se encaixariam todas as outras circunstâncias que poderiam ocorrer: poderia ter sido concedida a saída temporária mesmo tendo sido analisados aqueles fatos, poderia ter o agente se evadido, poderia o agente ter recebido a benesse e regularmente retornado tempestivamente, ou seja, poderiam ocorrer inúmeras outras circunstâncias. Então, aquele fato, o dano, o incêndio criminoso, pelo que se dессome, não é decorrência lógica da saída temporária.

Para a Teoria do Nexos de Causalidade, repise-se, um fato é

causa de um dano quando este seja consequência normalmente previsível daquele. Daí indaga-se: é normalmente previsível entendermos que, concedida a saída temporária, o agente iria atear fogo a um micro-ônibus, um mês após a data que deveria ter retornado? Parece-me que a circunstância não é normalmente previsível. É possível? Claro; quase todas as coisas são possíveis. Mas, normalmente previsível não é a situação, razão por que acaba quebrando o nexo de causalidade.

Da situação, como dito, decorrem inúmeras hipóteses que não podem ser consideradas consequência direta e imediata do fato originador.

O Professor Fernando Noronha, valendo-se das lições de Pothier, buscando demonstrar os danos que, em casos tais, devem ser considerados, traz um exemplo curioso com o qual podemos melhor aferir as consequências dos atos, porquanto o artigo 403 do CC, dando uma luz em tal sentido, fala dos efeitos dela diretos e imediatos.

Traz o exemplo de um negociante, em que se decidiu não estar obrigado a reparar os danos que fossem consequência distante e indireta com o seu proceder. O exemplo é interessante: a compra e venda de um animal, uma vaca. Essa vaca estaria infectada com febre aftosa e foi colocada junto com as demais. A vaca morreu. Antes, porém, contagiou todas as demais, as quais acabaram também morrendo.

Em razão disso, não teve o comprador como efetuar a plantação, porque não tinha outros equipamentos, vez que se valia dos semoventes para fazer o preparo da plantação. Em razão de não fazer a plantação, conseqüentemente não conseguiu pagar as dívidas. Como não conseguiu pagar as dívidas, foi protestado. Sendo protestado, não podendo pagar, foi executado, perdeu o patrimônio e ficou na rua da amargura.

O exemplo serviu para demonstrar que, naturalisticamente, se não tivesse havido a compra e venda do animal, e o vendedor sabia que a vaca estava contagiada, não teriam ocorrido as consequências e não teria o comprador perdido todos os seus bens.

Nesse contexto, se não tivesse efetuado esta venda – o ato dele

desencadeou tudo isso – nada teria ocorrido.

Porém, ingressa pela normal previsibilidade, faz as ponderações pertinentes e indaga: é normalmente previsível que se compre um animal e, de plano, já se o coloque junto com os demais? Ou é normalmente previsível que se o deixe numa espécie de quarentena para ver se está tudo ok, para depois misturá-lo com as demais cabeças do rebanho? O *homo diligente*, segundo o exemplo, deixaria a res de lado, para posteriormente a integrar ao rebanho. Aliás, no exemplo, vai além e traz mais uma informação: diz que a mulher do comprador, em razão de tudo que ocorreu, não aguentou e se suicidou.

Então, para chegarmos ao limite do previsível, devemos tecer uma análise do que é normalmente previsível. No exemplo, em razão dos costumes da época, viu-se quebra do nexos causal com a colocação da res imediatamente com as demais, porquanto não era a atitude do *homo medius*.

Embora pudéssemos avançar, creio que, no máximo, poderíamos entender que a infecção do rebanho seria o limite a ser previsto. Porém, não se há olvidar, teriam sido infectadas por negligência de seu comprador, que não as teria normalmente vacinado.

Assim, em razão dessas circunstâncias, uma vez mais rogando vênias pelo dissenso, não consigo vislumbrar consequência normalmente previsível a amparar a pretensão da apelante. Vejo que pode efetivamente ter ocorrido uma omissão, e a Des.<sup>a</sup> Vera Lúcia diz que houve uma omissão específica do Estado, embora eu a veja mais como um *error in procedendo*, ou um *error in iudicando*, porque não tenho a consequência do ato ali promovido; tenho apenas a assertiva de que houve o retorno atrasado e que isso deveria automaticamente revogar o benefício posterior. Aliás, poderia até entender que houve uma omissão do Estado, que deveria ter agido com relação ao não retorno tempestivo na primeira saída concedida, todavia, mesmo assim, vejo quebra de nexos de causalidade, porque não consigo vislumbrar que, daquele fato, da omissão do Estado, seja automaticamente previsível que o agente viesse a atear fogo, a causar dano, trinta dias depois de quando teria que ter retornado ao presídio.

A propósito, *mutatis mutandis*:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO. OMISSÃO. DANOS MORAIS. CRIME PRATICADO POR FORAGIDO DA FEBEM. ART. 37, § 6º, CF/88. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL.

Inexistência de nexo causal entre a fuga de apenado e o crime praticado pelo fugitivo. 2. Não existindo nexo causal entre a fuga do apenado e o crime praticado, não se caracteriza a responsabilidade civil do Estado. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido." (AI 463531 AgR / RS - Relator(a): Min. ELLEN GRACIE - Julgamento: 29/09/2009 - Segunda Turma - DJe: 22/10/2009).

Em igual sentido:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. HOMICÍDIO COMETIDO POR FUGITIVO DE PRISÃO ESTADUAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, § 6º DA CB. NEXO DE CAUSALIDADE. INEXISTÊNCIA.

Inexistência de nexo de causalidade entre o fato danoso e o ato omissivo atribuído a autoridade pública. Ausência de relação entre a suposta falha do sistema penitenciário estadual e o ato ilícito. 2. Agravo regimental a que se dá provimento." (RE 460812 AgR / MG - Relator(a): Min. EROS GRAU - Julgamento: 08/05/2007 - Segunda Turma - DJe: 24/05/2007).

Quanto à onipresença, à onipotência do Estado, é bem de ver que a saída temporária está inserida no sistema penal. Sendo concedida, equivocada ou não, não tem o Estado como ficar verificando todos os passos do apenado enquanto estiver em saída temporária, pena de se transformar num segurador universal.

Aliás, de nosso egrégio Tribunal de Justiça, igualmente mudando-se o que deva ser mudado, "*O fato de foragido de estabelecimento prisional estadual ser co-autor em crime de assassinato não enseja, por si só, a responsabilização civil do ente público com base na teoria do risco administrativo, haja vista a ausência de nexo etiológico entre a atividade estatal e o dano proveniente. Não pode ser presumida a culpa da administração por conceder, em estrita obediência à Lei, saída temporária ao preso que, uma vez foragido, veio a cometer crime*" (AC nº 2002.003304-9; Des. Luiz César Medeiros)." (Apelação Cível n. 2007.055469-0, de Criciúma - Relator: Des. Newton Trisotto - Primeira Câmara de Direito Público - D: 30/05/2008).

Valendo-me, ainda, das lições do nosso querido Colega Des.

Hélio, no voto antes mencionado, Yussef Said Cahali, a propósito, esclarece que não basta o reconhecimento da *“ineficácia genérica do aparelhamento estatal de polícia preventiva, encarregado da manutenção da ordem e da segurança do cidadão”*. Dissertando sobre atos multitudinários, explica *“ainda que colocada a questão em termos de mera causalidade material entre o ato danoso e a ação (ou omissão) do Estado da teoria da responsabilidade objetiva, em casos tais, não se prescinde da perquirição presumida falha da polícia preventiva na situação concreta, de modo a só deduzir aquela responsabilidade se o Estado deveria ou poderia prevenir os efeitos danosos do movimento multitudinário”*. Acrescenta, então, que *“em linha de princípio, é este o entendimento que tem prevalecido na jurisprudência, com vistas à exclusão, via de regra, da responsabilidade civil do Estado, ante o pressuposto da inexigibilidade de uma vigilância específica capaz de evitar, na situação concreta a prática do delito de que se queixa o particular”* (*Responsabilidade Civil do Estado*, Malheiros, 1995, p. 534-535).

Como diz ainda, não se trata de não dar vazão ao que diz a Constituição, mas como registra Celso Bandeira de Mello, a se entender de forma diversa, essa solução conduziria a absurdos. É que, segundo esse raciocínio, em princípio, cumpriria ao Estado prover a todos os interesses da coletividade, ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público. Assim, o lesado poderia sempre arguir que o serviço não funcionou e, a se admitir esse tipo de responsabilidade objetiva, nessas hipóteses o Estado estaria erigido a um segurador universal. Por isso incabível tal espectro.

Em conclusão, em razão de entender não ser uma previsibilidade normal o cidadão receber uma saída temporária, sair em gozo da benesse, não retornar, se evadir, portanto, e, daí, praticar um crime de dano, entendo haver quebra do nexos de causalidade, razão por que, pedindo vênias à Des.<sup>a</sup> Vera Lúcia, por divergir de seu brilhante voto lançado, meu voto é por negar provimento ao recurso e manter a sentença do Primeiro Grau.

Diante disso, outra vez rogando vênias, votei pelo conhecimento

do reclamo, porém, pelo seu completo improvimento, mantendo-se incólume a bem lançada sentença de Primeiro Grau.

Estas, respeitosamente, as razões do dissenso.

Florianópolis, 30 de abril de 2018.

Paulo Ricardo Bruschi  
DESEMBARGADOR

Apelação Cível Nº 0001425-07.2013.8.24.0085

Declaração de voto vencido do Exmo. Sr. Des. Odson Cardoso Filho.

Com o máximo respeito, ousei divergir da maioria pelas razões expressas no voto do Exmo. Sr. Des. Paulo Ricardo Bruschi, razão pela qual, encampando sua fundamentação, registro meu voto no sentido de conhecer e desprover o recurso de apelação interposto por Transroncador Transportes Coletivos Ltda. ME.

Florianópolis, 2 de maio de 2018.

Odson Cardoso Filho  
Desembargador