



Jonas Danilo Schlitz Radtke

Joacir Oliveira

Marcos Poulou Gomes Dias de Oliveira

Deivid Seling Dorneles

Lucas Ribeiro Boemeke

Diego da Silva Geisler

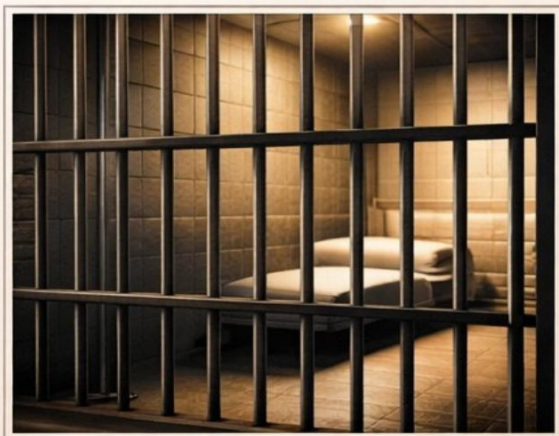
---

# RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO:

---

O DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE  
OMISSÃO FACE ÀS CONDIÇÕES  
DO CÁRCERE

---



---

SÃO PAULO | 2026

Jonas Danilo Schlatz Radtke

Joacir Oliveira

Marcos Poulo Gomes Dias de Oliveira

Deivid Seling Dorneles

Lucas Ribeiro Boemeke

Diego da Silva Geisler



---

# RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO:

---

O DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE  
OMISSÃO FACE ÀS CONDIÇÕES  
DO CÁRCERE

---



---

SÃO PAULO | 2026

1.<sup>a</sup> edição

**Autores**

Jonas Danilo Schlatz Radtke  
Joacir Oliveira  
Marcos Paulo Gomes Dias de Oliveira  
Deivid Seling Dorneles  
Lucas Ribeiro Boemeke  
Diego da Silva Geisler

**RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: O  
DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE OMISSÃO FACE ÀS  
CONDIÇÕES DO CÁRCERE**

ISBN 978-65-6054-289-1



Autores

Jonas Danilo Schlatz Radtke  
Joacir Oliveira  
Marcos Paulo Gomes Dias de Oliveira  
Deivid Seling Dorneles  
Lucas Ribeiro Boemeke  
Diego da Silva Geisler

RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: O  
DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE OMISSÃO FACE ÀS  
CONDIÇÕES DO CÁRCERE

1.<sup>a</sup> edição

SÃO PAULO  
EDITORA ARCHÉ  
2026

**Copyright © dos autores e das autoras.**

Todos os direitos garantidos. Este é um livro publicado em acesso aberto, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que sem fins comerciais e que o trabalho original seja corretamente citado. Este trabalho está licenciado com uma Licença *Creative Commons Internacional* (CC BY- NC 4.0).



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

R112      Responsabilidade civil extracontratual do Estado [livro eletrônico] : o dever de indenizar nos casos de omissão face às condições do cárcere / Jonas Danilo Schlitz Radtke ... [et al.]. – 1. ed. – São Paulo, SP : Editora Arché, 2026.  
68 p.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-6054-289-1

1. Responsabilidade civil do Estado – Brasil. 2. Direito constitucional. 3. Responsabilidade por omissão. 4. Condições carcerárias – Brasil. I. Radtke, Jonas Danilo Schlitz. II. Oliveira, Joacir. III. Oliveira, Marcos Paulo Gomes Dias de. IV. Dorneles, Deivid Seling. V. Boemke, Lucas Ribeiro. VI. Geisler, Diego da Silva.

CDD 347.05

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

Revista REASE chancelada pela Editora Arché.

São Paulo- SP

Telefone: +55 55(11) 5107-0941

<https://periodicorease.pro.br>

[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

1ª Edição- *Copyright* © 2026 dos autores.

Direito de edição reservado à Revista REASE.

O conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade do (s) seu(s) respectivo (s) autor (es).

As normas ortográficas, questões gramaticais, sistema de citações e referenciais bibliográficos são prerrogativas de cada autor (es).

Endereço: Av. Brigadeiro Faria de Lima n.º 1.384 — Jardim Paulistano.

CEP: 01452 002 — São Paulo — SP.

Tel.: 55(11) 5107-0941

<https://periodicorease.pro.br/rease>

[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

Editora: Dra. Patrícia Ribeiro

Produção gráfica e direção de arte: Ana Cláudia Néri Bastos

Assistente de produção editorial e gráfica: Talita Tainá Pereira Batista

Projeto gráfico: Ana Cláudia Néri Bastos

Ilustrações: Ana Cláudia Néri Bastos e Talita Tainá Pereira Batista

Revisão: Ana Cláudia Néri Bastos e Talita Tainá Pereira Batista

Tratamento de imagens: Ana Cláudia Néri Bastos

## **EQUIPE DE EDITORES**

### **EDITORA- CHEFE**

Dra. Patrícia Ribeiro, Universidade de Coimbra- Portugal

### **CONSELHO EDITORIAL**

Doutoranda Silvana Maria Aparecida Viana Santos- Facultad Interamericana de Ciencias Sociales - FICS

Doutorando Alberto da Silva Franqueira-Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)

Me. Ubiranilze Cunha Santos- Corporación Universitaria de Humanidades Y Ciencias Sociales de Chile

Doutorando Allysson Barbosa Fernandes- Facultad Interamericana de Ciencias Sociales (FICS)

Doutor. Avaeté de Lunetta e Rodrigues Guerra- Universidad del Sol do Paraguai- PY

Me. Victorino Correia Kinhama- Instituto Superior Politécnico do Cuanza Sul-Angola

Me. Andrea Almeida Zamorano- SPSIG

Esp. Ana Cláudia N. Bastos- PUCRS

Dr. Alfredo Oliveira Neto, UERJ, RJ

PhD. Diogo Vianna, IEPA

Dr. José Fajardo- Fundação Getúlio Vargas

PhD. Jussara C. dos Santos, Universidade do Minho

Dra. Maria V. Albaronedo, Universidad Nacional del Comahue, Argentina

Dra. Uaiana Prates, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. José Benedito R. da Silva, UFSCar, SP

PhD. Pablo Guadarrama González, Universidad Central de Las Villas, Cuba

Dra. Maritza Montero, Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Sandra Moitinho, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Eduardo José Santos, Universidade Federal do Ceará,

Dra. Maria do Socorro Bispo, Instituto Federal do Paraná, IFPR

Cristian Melo, MEC

Dra. Bartira B. Barros, Universidade de Aveiro-Portugal

Me. Roberto S. Maciel- UFBA

Dra. Francisne de Souza, Universidade de Aveiro-Portugal

Dr. Paulo de Andrada Bittencourt – MEC

PhD. Aparecida Ribeiro, UFG

Dra. Maria de Sandes Braga, UFTM

## **DECLARAÇÃO DOS AUTORES**

Os autores se responsabilizam publicamente pelo conteúdo desta obra, garantindo que o mesmo é de autoria própria, assumindo integral responsabilidade diante de terceiros, quer de natureza moral ou patrimonial, em razão de seu conteúdo, declarando que o trabalho é original, livre de plágio acadêmico e que não infringe quaisquer direitos de propriedade intelectual de terceiros. Os autores declaram não haver qualquer interesse comercial ou irregularidade que comprometa a integridade desta obra.

## DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Editora Arché declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art.º 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, desta forma não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual, ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho propõe uma análise aprofundada da responsabilidade civil do Estado, a partir das condutas por ele adotadas, à luz das teorias consagradas pela Constituição Federal, especialmente o disposto no artigo 37, § 6º, bem como de seus reflexos na doutrina e na jurisprudência pátrias. O estudo aborda os elementos constitutivos da responsabilidade estatal, suas principais teorias e a forma como são aplicadas aos casos concretos, com ênfase na Responsabilidade Extracontratual decorrente de condutas omissivas do ente público. Busca-se examinar os pontos de convergência e as controvérsias existentes no entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema, demonstrando que a aplicação das teorias relativas à omissão estatal não se dá de forma absoluta ou uniforme. Ao contrário, evidencia-se a necessidade de análise criteriosa de cada caso, considerando a evolução do entendimento dos tribunais e da doutrina, sobretudo diante das hipóteses em que se admite a exclusão da responsabilidade civil do Estado, como nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, bem como aquelas em que ocorre a mitigação dessa responsabilidade, a exemplo da culpa concorrente da vítima.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a responsabilidade civil do Estado, por suas condutas frente às teorias adotadas pela Constituição Federal (§ 6º, artigo 37) e os reflexos na jurisprudência, abordando os elementos que a constituem, suas teorias e aplicação aos casos concretos. A intenção principal é a análise da Responsabilidade Extracontratual do ente estatal por condutas omissivas e seus reflexos doutrinários e jurisprudenciais, abordando os pontos em comum e suas controvérsias. O objetivo é mostrar que não é absoluta a aplicação de determinada teoria omissiva aos casos em geral, existe uma análise do entendimento mais recente da jurisprudência e da doutrina sobre o assunto, pois há casos em que se admite a exclusão da responsabilidade civil do Estado, o que ocorre nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, e em outros casos ela é reduzida, como na culpa concorrente da vítima.

**Palavras-Chave:** Responsabilidade Civil do Estado. Teorias. Jurisprudência. Doutrina.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the civil liability of the State for its conduct in light of the theories adopted by the Federal Constitution (Article 37, § 6) and its reflections in jurisprudence, addressing the elements that constitute it, its theories, and its application to concrete cases. The main intention is to analyze the extra-contractual liability of the state entity for omissions and its doctrinal and jurisprudential reflections, addressing the points in common and its controversies. The objective is to show that the application of a particular omission theory to cases in general is not absolute; there is an analysis of the most recent understanding of jurisprudence and doctrine on the subject, since there are cases in which the exclusion of the State's civil liability is admitted, which occurs in cases of exclusive fault of the victim, fortuitous event, and force majeure, and in other cases it is reduced, such as in the contributory negligence of the victim.

**Keywords:** State Civil Liability. Theories. Jurisprudence. Doctrine.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la responsabilidad civil del Estado por su conducta a la luz de las teorías adoptadas por la Constitución Federal (Artículo 37, § 6) y su reflejo en la jurisprudencia, abordando los elementos que la constituyen, sus teorías y su aplicación a casos concretos. El objetivo principal es analizar la responsabilidad extracontractual del ente estatal por omisiones y sus reflexiones doctrinales y jurisprudenciales, abordando los puntos en común y sus controversias. El objetivo es demostrar que la aplicación de una teoría de omisión particular a los casos en general no es absoluta; se analiza la interpretación más reciente de la jurisprudencia y la doctrina sobre el tema, ya que existen casos en los que se admite la exclusión de la responsabilidad civil del Estado, lo cual ocurre en casos de culpa exclusiva de la víctima, caso fortuito y fuerza mayor, y en otros casos se reduce, como en la negligencia contributiva de la víctima.

Palabras clave: Responsabilidad Civil del Estado. Teorías. Jurisprudencia. Doctrina.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 01 .....</b>	<b>19</b>
<b>CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</b>	
<b>CAPÍTULO 02 .....</b>	<b>27</b>
<b>TEORIAS NO DIREITO PÚBLICO</b>	
<b>CAPÍTULO 03 .....</b>	<b>43</b>
<b>RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO</b>	
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>60</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO .....</b>	<b>63</b>

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho visa analisar a responsabilidade civil do Estado em danos causados por condutas omissivas do ente estatal, com o objetivo principal de analisar e apresentar os elementos que a compõem e que devem estar presentes para que se configure a responsabilidade da administração e o respectivo dever de indenizar, utilizando como base as teorias de responsabilidade subjetiva e objetiva, bem como apresentar e estudar os conceitos e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relacionados ao tema, analise essa que se faz necessária frente as constantes omissões do Estado, desrespeitando a nossa carta magna e os direitos individuais, em especial nas condições sub-humanas de algumas unidades prisionais do Estado do RS, demonstrando assim que todos os cidadãos devem ter seus direitos preservados.

Iniciaremos as considerações iniciais abordando os conceitos de responsabilidade civil, tanto no âmbito administrativo como no campo do direito civil, dessa maneira entenderemos e nos situaremos melhor, para que posteriormente possamos conceituar cada uma das teorias, bem como entender os elementos que compõem cada uma delas.

Em um segundo momento, vamos expor os elementos configuradores da responsabilidade objetiva do Estado, os conceitos doutrinários relacionados ao tema, bem como seus posicionamentos em relação à responsabilidade do Estado. Também será feito o comparativo entre a teoria da culpa administrativa, a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral e em que hipóteses são aplicáveis, bem como as suas excludentes.

Seguiremos com uma análise de jurisprudências dos tribunais superiores e do TJ-RS, analisando os elementos que levaram à aplicação de determinada teoria, sem pretensões de esgotamento do tema, mas demonstrando de forma clara que o Estado não pode se omitir de disponibilizar condições dignas de cumprimento de pena, tendo o dever de garantir os direitos humanos de cada indivíduo.

Para a elaboração do presente trabalho, utilizou-se o método da pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, pesquisa esta que teve por base os principais doutrinadores que escrevem sobre o tema, bem como recentes entendimentos jurisprudenciais dos principais tribunais brasileiros e julgados do STF, STJ e do Tribunal de Justiça do estado do RS, afim de demonstrar a aplicação na prática.

**RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO  
ESTADO: O DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE OMISSÃO  
FACE ÀS CONDIÇÕES DO CÁRCERE**



**EXTRACONTRACTUAL CIVIL LIABILITY OF THE STATE:  
THE DUTY TO INDEMNIFY IN CASES OF OMISSION  
REGARDING PRISON CONDITIONS**



**RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL DEL  
ESTADO: EL DEBER DE INDEMNIZAR EN CASOS DE  
OMISIÓN EN MATERIA DE CONDICIONES PENITENCIARIAS**

## **CAPÍTULO 01**

### **CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

## 1. CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Ao iniciar os estudos sobre a responsabilidade civil do estado, tema que se constitui em um imprescindível modo de defesa do cidadão em relação ao Estado, e que possibilita ao indivíduo buscar indenizações no poder judiciário pelos atos e omissões praticados pelo estado ou por seus agentes, buscamos algumas definições de responsabilidade civil, vejamos o que diz HELY LOPES MEIRELES:

A responsabilidade civil é a obrigação que se impõe ao servidor de reparar o dano causado à Administração por culpa ou dolo no desempenho de suas funções. Não há, para o servidor, responsabilidade objetiva ou sem culpa. A sua responsabilidade nasce com o ato culposo e lesivo e se exaure com a indenização. Essa responsabilidade (civil) é independente das demais (administrativa e criminal) e se apura na forma do Direito Privado, perante a Justiça Comum. (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. pág.616)

Nesse mesmo sentido Odete Medauar:

A responsabilidade civil do Estado diz respeito à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões – por exemplo: atropelamento por veículo oficial, queda em buraco na rua, morte em prisão. A matéria é estudada também sob outros títulos: responsabilidade patrimonial do Estado, responsabilidade extracontratual do Estado, responsabilidade civil da Administração, responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado. (Medauar, Odete. Direito administrativo moderno/ Odete Medauar. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Assim como Alexandre Mazza:

A moderna teoria do órgão público sustenta que as condutas praticadas por agentes públicos, no exercício de suas atribuições, devem ser imputadas ao Estado. Assim, quando o agente público atua, considera -se que o Estado atuou. Essa noção de imputação é reforçada também pelo princípio da impessoalidade, que assevera ser a função administrativa exercida por agentes públicos “sem rosto”, por conta da direta atribuição à Administração Pública das condutas por eles praticadas. Nesse contexto, é natural considerar que o Estado responde pelos prejuízos patrimoniais causados pelos agentes públicos a particulares, em decorrência do exercício da função administrativa. Levando em conta a natureza patrimonial dos prejuízos ensejadores dessa reparação, conclui-se que tal responsabilidade é civil. (Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.pag.289)

Note que para ocorrer a responsabilidade civil é necessário a pratica de um ato ilícito, o qual decorre da infração de uma norma legal, e pode ser cometida pelo próprio sujeito, por quem ele é responsável, e ainda pela omissão, pela ausência de seu dever de agir.

Essa responsabilidade está esculpida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, que nos diz: “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”.

A Constituição Federal como regra adotou a teoria objetiva na modalidade do risco administrativo. Sendo assim o pagamento da

indenização não precisa de comprovação de culpa ou dolo (objetiva), que existem exceções ao dever de indenizar (risco administrativo).

### **1.1 - Elementos ensejadores da responsabilidade civil**

Para que ocorra a responsabilidade civil, é preciso uma ação ou omissão e que essa omissão ou este ato gere um dano, tendo assim uma relação de causalidade entre essa ação/omissão e o dano. Porém, para que o Estado responda, objetivamente, essa conduta ativa ou omissiva deve ter sido praticada por um agente público.

Como no diz Mazza:

a) as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros: União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, fundações e associações públicas são pessoas jurídicas de direito público e, por ostentarem natureza pública, respondem objetivamente pelos danos que seus agentes causem a particulares. Importante notar que o Texto Constitucional, quanto às referidas pessoas jurídicas de direito público, não condiciona a responsabilidade objetiva ao tipo de atividade exercida. Por isso, a responsabilidade objetiva decorre da personalidade pública e será objetiva independentemente da atividade desempenhada: prestação de serviço público, exercício do poder de polícia, intervenção no domínio econômico, atividade normativa ou qualquer outra manifestação da função administrativa; b) as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros: empresas públicas, sociedades de economia mista, concessionários e permissionários são pessoas jurídicas de direito privado e, como tal, não estão inerentemente vinculadas à responsabilidade objetiva, como ocorre com as pessoas de direito público. Assim, as pessoas de direito privado respondem objetivamente

enquanto prestam serviços públicos como uma decorrência do regime jurídico próprio do serviço público, senão pela qualidade da pessoa. É que a responsabilidade objetiva é garantia do usuário independentemente de quem realize a prestação. Por isso, desempenhando outras atividades, como uma atividade econômica, por exemplo, empresas públicas e sociedades de economia mista estão sujeitas somente à responsabilidade subjetiva; c) assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa: a Constituição Federal prevê a utilização de ação regressiva contra o agente, mas somente nos casos de culpa ou dolo. Assim, a responsabilidade do agente público é subjetiva, pois pressupõe a existência de culpa ou dolo. (Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.pag.298)

### Nas palavras de Hely Lopes Meireles:

Culpa e dolo são conceitos diversos. A culpa verifica-se na ação ou omissão lesiva, resultante de imprudência, negligência ou imperícia do agente; o dolo ocorre quando o agente deseja a ação\_ ou omissão lesiva ou assume o risco de produzi-la. Um exemplo distinguirá bem as duas situações: se um motorista propositadamente atropelar um transeunte, desejando matar ou ferir cometerá um crime doloso; se o mesmo motorista atropelar um mesmo transeunte sem o querer, mas com imprudência, imperícia ou negligência, terá cometido um crime culposo. A diferença entre os dois ilícitos é subjetiva: varia segundo a conduta do agente. Assim, se o servidor causar prejuízo à Administração por negligência, imperícia ou imprudência na sua conduta, ficará sujeito à responsabilização civil e administrativa, mas não pode ficar sujeito à responsabilização penal, se não cometeu nenhum ilícito criminal. A culpa é menos que o dolo, como os ilícitos administrativo e civil são menos que o ilícito penal, e, por isso, pode haver responsabilidade civil e administrativa sem haver responsabilidade criminal, mas não pode haver responsabilidade penal sem responsabilidade administrativa e civil. Essencial para existência da responsabilidade civil é que o ato culposo do

servidor cause dano patrimonial à Administração. Sem a ocorrência de dano patrimonial não há fundamento para a responsabilização civil, que visa, unicamente, à reparação material, pecuniária, da Administração.

A comprovação do dano e da culpa do servidor é comumente feita através do processo administrativo, findo o qual a autoridade competente lhe impõe a obrigação de repará-lo, através de indenização em dinheiro indicando a forma de pagamento. Os estatutos costumam exigir a reposição de uma só vez quando o prejuízo decorrer de alcance, desfalque, remissão ou omissão de recolhimento ou entrada no prazo devido, admitindo para os demais casos o desconto em folha, em bases módicas, geralmente não mais de dez por cento do vencimento do responsável. (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. pág.617)

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiros, que cause danos a outrem. A ação corresponde a uma conduta comissiva, que não poderia ser praticada, e, conseqüentemente, quando praticada, fere direito alheio, enquanto que a omissão está relacionada ao dever jurídico de praticar determinado ato e o agente não o pratica.

A responsabilidade civil se configura com a ocorrência de um dano (patrimonial ou moral) por meio de uma ação – comissiva ou omissiva. É fundamental a ligação entre o dano e a ação, o que

denominamos de nexos causal.

Para que ocorra o dever de indenizar, não devemos ter as chamadas excludentes de causalidade, que são: a culpa exclusiva da vítima, culpa concorrente/culpa comum, culpa de terceiro, força maior ou caso fortuito e, também, a cláusula de não indenizar, esta última exclui a responsabilidade civil por força de convenção, o que significa que a ligação do dano com a ação não desaparece e, em muitos casos, é considerada nula.

Assim nos diz Matheus Carvalho:

A princípio, três são os elementos definidores da responsabilidade civil pública, quais sejam: conduta do agente público, atuando nessa qualidade, dano causado a um particular e nexos de causalidade entre a conduta e o dano.

Sendo assim, se, para a configuração da responsabilidade estatal, devem concorrer os três elementos, a ausência de qualquer um destes exclui o dever de indenizar do ente público. Dessa forma, a doutrina que aponta caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima, como únicas hipóteses de excludentes de responsabilidade, está totalmente equivocada, já que essas hipóteses são apenas exemplos dessas situações.

Com efeito, se não houver dano jurídico (ainda que exclusivamente moral) estará afastada a responsabilidade do Estado, assim como se exclui a responsabilização pública se não houver conduta de agente público, ou se ele não estiver atuando na qualidade de agente quando praticou a conduta, por fim, a exclusão do nexos causal também retira o dever de indenizar do Estado. É nessa terceira hipótese que se encaixam as hipóteses de excludentes supramencionadas.

Por fim, cumpre ressaltar que, em determinadas situações, não se pode atribuir exclusivamente à vítima o dano causado, porém, verifica-se sua participação no evento danoso. Trata-se de situação de culpa concorrente entre a vítima e o ente público. Nesses casos, não obstante não seja possível a exclusão da responsabilidade, haverá redução do valor indenizatório a ser pago pelo Estado. (Carvalho, Matheus. Manual de direito administrativo/ Matheus Carvalho - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.pag.351)

Nas hipóteses mencionadas, a responsabilidade civil não existirá diante de fatores como o caso fortuito ou força maior, diante de situações inevitáveis, como a impossibilidade de prever atitude de outro indivíduo na culpa exclusiva da vítima. Ou ainda haver uma divisão dos danos por ambos contribuírem para o evento danoso, sendo o caso da culpa concorrente.

A responsabilidade civil pode ser contratual e extracontratual. A responsabilidade contratual ocorre do não cumprimento de um acordo ou contrato entre as partes, como um contrato para realizar uma reforma em um prédio, houve o contrato estabelecendo o que devia ser feito, mas não foi realizado, já a responsabilidade extracontratual é aquela que engloba todos os demais atos que causem danos aos demais.

## **CAPÍTULO 02**

### **TEORIAS NO DIREITO PÚBLICO**

## 2- TEORIAS NO DIREITO PÚBLICO

### 2.1 Teoria da Culpa Administrativa

A principal característica é que ela leva em conta a falta de serviço (inexistência, mau funcionamento e retardamento) e a culpa da Administração e não culpa subjetiva do agente. Essa teoria se parece com a culpa do Direito Civil, pois o indivíduo precisa provar que sofreu um dano e que ocorreu a falta de serviço, ou seja, é preciso provar a ocorrência do ato ilícito, que pode derivar de imprudência, negligência ou imperícia por parte do agente.

É uma teoria não favorável à vítima que, além de sofrer com os danos, ainda tem o dever de provar, o que na grande maioria dos casos é de difícil comprovação, e não tendo a vítima os elementos de prova, não se consegue imputar a responsabilidade à administração.

A Constituição Federal de 1988 fez surgir duas outras correntes: a do risco administrativo e do risco integral, que superaram essa teoria considerada bastante injusta, haja vista haver uma relação de desigualdade na relação.

Assim nos ensina HELY LOPES MEIRELES:

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela

inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço/culpa da Administração. Já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação, de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de culpa administrativa. Esta teoria ainda pede muito da vítima, que, além da lesão sofrida injustamente, fica no dever de comprovar a falta do serviço para obter a indenização. A falta do serviço, no ensinamento de Duez, pode apresentar-se sob três modalidades: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Ocorrendo qualquer destas hipóteses, presume-se a culpa administrativa e surge a obrigação de indenizar. (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. pág.781)

## **2.2 Teoria do Risco Administrativo**

Nomenclatura utilizada pelos doutrinadores para demonstrar a responsabilidade objetiva do ente público. Sendo que, ainda hoje, divergem os entendimentos a respeito de tal teoria, não sendo aceita por muitos que a responsabilidade da Administração seja objetiva diante de uma omissão.

Esta teoria traz dois elementos necessários para responsabilizar o estado, o dano e o nexa causal (ligação do fato e do dano), sendo assim a vítima não precisa trazer a prova da culpa da administração, mas terá de provar o dano e sua ligação com o serviço

público prestado ou deixado de prestar. Apesar de haver uma maior facilidade em provar a responsabilidade da administração, também podemos nos deparar com as excludentes de responsabilidade, como: a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior; e ainda a possibilidade de reduzir a culpa quando os dois contribuem para o evento danoso, o que chamamos de culpa concorrente da vítima, vejamos cada uma delas:

- **Culpa exclusiva da vítima** o Estado não responde pelo fato, essa excludente é autoexplicativa, mas a título de exemplo, vejamos um julgado onde foi afastado o dever de indenizar, pois o pedestre estava sob linha férrea e acabou sendo atropelado.

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO INDENIZATÓRIA - ATROPELAMENTO DE PEDESTRE SOBRE VIA FÉRREA - CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO - FATO NÃO LIGADO À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO - APURAÇÃO DE CULPA - NECESSIDADE - COMPROVAÇÃO - AUSÊNCIA - PROVAS QUE INDICAM CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA - HIPÓTESE EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE CIVIL - DEVER REPARATÓRIO - INEXISTÊNCIA - SENTENÇA MANTIDA. - A responsabilidade civil, baseada em atropelamento de pedestre sobre linha férrea, por não ligada à prestação de serviços, pela concessionária, é de natureza subjetiva, devendo estar demonstrados, para sua caracterização, o nexo causal entre dano sofrido pela parte autora e a conduta culposa da parte Ré - Demonstrada a

culpa exclusiva da vítima, pelo evento danoso, que resultou em sua morte, não há falar-se em dever reparatório, por dano moral, por se revelar hipótese excludente de responsabilidade civil.(TJ-MG - AC: 10183100036890001 MG, Relator: Márcio Idalmo Santos Miranda, Data de Julgamento: 09/07/2019, Data de Publicação: 26/07/2019)

- Na **força maior** é considerado os eventos externos que não têm relação com o serviço e não geram o dever de indenizar, como um alagamento, ou a queda de um raio em dias de tempestade, lembrando que a inundação não deve ser recorrente ou resultante de más condições de bueiros, pois nesses casos o estado deverá ser responsabilizado, o exemplo para excluir a responsabilidade é aquele de uma chuva torrencial em poucas horas, como nos exemplifica o julgado a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ALAGAMENTO DE RESIDÊNCIA EM ZONA URBANA. TRANSBORDAMENTO DO ARROIO JOSÉ JOAQUIM. SAPUCAIA DO SUL. FEV/2011. TEMPORAIS DE PROPORÇÕES EXTRAORDINÁRIAS QUE ASSOLARAM A REGIÃO. DECRETO DE SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. OMISSÃO ESTATAL NÃO CONFIGURADA. EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE POR FORÇA MAIOR. - A responsabilidade civil do estado é objetiva, consoante dispõe o art. 37, § 6º, da CF, tanto para atos comissivos como omissivos, consoante assentado pelo STF no RE nº 841.526/RS. Para que reste configurado o dever de indenizar, deve ser demonstrado o dano e a causalidade entre este e a atividade do agente público. Em casos de omissão, desde que presente a obrigação legal específica de agir para impedir a

ocorrência do resultado danoso, em sendo possível essa atuação, conforme referiu o Min. Luiz Fux, relator do paradigma. Em situações assim, deve-se perquirir se era ou não de se esperar a atuação do Estado, se havia ou não o dever de agir; pois, do contrário, se corre o risco de, na perspectiva da socialização dos prejuízos, elevar o ente público ao patamar de um segurador universal - Caso concreto em que o liame causal, no entanto, restou rompido por ocorrência de força maior consubstanciada em precipitações intensas e... extraordinárias, em fevereiro de 2011, que assolou a cidade de Sapucaia do Sul/RS e localidades próximas, conforme acervo probatório. Precedentes em casos análogos envolvendo o mesmo local e data - Decretada pelo Município situação de emergência. Anormalidade dos fatores climáticos que resultaram em enchente/transbordamento do Arroio José Joaquim que não pode ser, nesse episódio, imputada à negligência da municipalidade na manutenção do sistema de escoamento e drenagem pluvial. Excludente de responsabilidade. Sentença de improcedência mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70079008934, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em 24/10/2018).

- **Caso fortuito** tem relação ao próprio serviço e ocorre por

uma “falha” inevitável, como a peça de uma máquina retroescavadeira que rompe, causando acidentes, ou ainda um rompimento de uma tubulação de água. Nesses casos, o ente público não será responsabilizado, salvo nos casos em que o dano decorrer de omissão, como não realizar a manutenção necessária ou não trocar uma tubulação extremamente antiga. Nesses casos, embora não contribua diretamente para o fato, também nada fez para evitar. Vale ressaltar que, nesse caso, se a vítima comprovar o dano e o nexo, a administração deverá provar

que fez tudo o que podia para evitar aquele dano, como um assalto nas dependências da concessionária de rodovia, como demonstra esse julgado do STJ:

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE RODOVIA. ROUBO E SEQUESTRO OCORRIDOS EM DEPENDÊNCIA DE SUPORTE AO USUÁRIO, MANTIDO PELA CONCESSIONÁRIA. FORTUITO EXTERNO. EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE. 1. Ação ajuizada em 20/09/2011. Recurso Especial interposto em 16/09/2016 e distribuído ao Gabinete em 04/04/2018.2. O propósito recursal consiste em definir se a concessionária de Rodovia deve ser responsabilizada por roubo e sequestro ocorridos nas dependências de estabelecimento por ela mantido para a utilização de usuários (Serviço de Atendimento ao Usuário).3. "A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não-usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado" (STF. RE 591874, Repercussão Geral).4. O fato de terceiro pode romper o nexo de causalidade, exceto nas circunstâncias que guardar conexão com as atividades desenvolvidas pela concessionária de serviço público. 5. Na hipótese dos autos, é impossível afirmar que a ocorrência do dano sofrido pelos recorridos guarda conexão com as atividades desenvolvidas pela recorrente.6. A ocorrência de roubo e sequestro, com emprego de arma de fogo, é evento capaz e suficiente para romper com a existência de nexo causal, afastando-se, assim, a responsabilidade da recorrente.7. Recurso especial provido. (Superior Tribunal de Justiça STJ - RECURSO ESPECIAL: REsp 1749941 PR 2017\_data julgamento 04/12/18)

- **Culpa concorrente** nesse caso, temos a atenuação da culpa do estado, pelo fato de a vítima também ter contribuído para o

dano, como o próprio código civil nos diz: “*se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano*” (Código Civil Brasileiro, art. 945). Cito como exemplo a velocidade excessiva e a má conservação da rodovia, como demonstra o julgado a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.245.785 - RS (2009/0210326-0) RELATOR: MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI AGRAVANTE: UNIÃO AGRAVADO: ARTE MÓVEIS LTDA ADVOGADO: NEY SANTOS ARRUDA E OUTRO (S) ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. CULPA CONCORRENTE ENTRE MOTORISTA E ESTADO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM RECURSO ESPECIAL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO PARA, DESDE LOGO, NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL. DECISÃO 1. Trata-se de agravo de instrumento de decisão que deixou de admitir recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que, nos autos de ação de indenização por danos materiais decorrentes de acidente de trânsito, julgou parcialmente procedente o pedido, reconhecendo a existência de culpa concorrente entre o motorista autor e o DNER, em face da imprudência daquele e da má conservação da estrada proporcionada por este. Os embargos de declaração foram acolhidos, por duas vezes, para fixação dos juros moratórios e data de início da correção monetária. (fls. 138/140 e 146/148). Nas razões do recurso especial (fls. 151/160), a recorrente aponta ofensa aos dispositivos seguintes: arts.(a)

5º,XXXIV, XXXV, LIV e LV e 93, IX, da Constituição Federal e 535, II, do CPC, pois, mesmo com a oposição dos embargos de declaração, não foram sanados vícios apontados; arts. 333, I, do CPC e 159 do Código Civil de 1.916, pois "o evento danoso ocorreu por culpa exclusiva do condutor do veículo de propriedade da autora, que desenvolvia velocidade excessiva". (fl. 156) A negativa de seguimento ao recurso especial fez-se à consideração de que não cabe e exame de dispositivo constitucional em recurso especial; incide a Súmula 7/STJ; e (c) não houve negativa de prestação jurisdicional. No agravo de instrumento, alega-se que não existem óbices ao conhecimento do recurso. 2. Não há nulidade por omissão no acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, decide de modo integral e com fundamentação suficiente a controvérsia posta. No caso dos autos, o Tribunal de origem julgou, com fundamentação suficiente, a matéria devolvida à sua apreciação. 3. Em recurso especial não cabe invocar ofensa à norma constitucional, razão pela qual o presente recurso não pode ser conhecido relativamente à apontada ofensa aos arts. 5º, XXXIV, XXXV,LIV e LV e 93, IX, da Constituição Federal. 4. O recorrente afirma que não há prova nos autos a respeito da influência da alegada má conservação da pista para o acidente. Todavia, o acórdão recorrido asseverou que (fls. 110/111) e "por tratar-se de uma rodovia de altíssimo movimento, como sabemos, e, como também foi relatado, pelo número de acidentes que já ocorreram lá, evidencia-se uma certa culpa do poder público por não manter essa rodovia em condições". Assim, refutar essas afirmações demanda a reapreciação do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é cabível no âmbito do recurso especial, conforme estabelece a Súmula 7 do STJ. 5. Diante do exposto, conheço do agravo de instrumento para, desde logo, negar seguimento ao recurso especial. Intime-se. Brasília, 08 d (DF) e junho de 2010 MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI Relator (STJ - Ag: 1245785, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Publicação: DJe 16/06/2010)

Por fim e para melhor compreensão do tema, vejamos como a teoria do risco administrativo é definido pelos doutrinadores:

Nas palavras de HELY LOPES MEIRELES:

A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. Na teoria da culpa administrativa exige-se a falta do serviço; na teoria do risco administrativo exige-se, apenas, o fato do serviço. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa; nesta, é inferida do fato lesivo da Administração. Aqui não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF/46. Advirta-se, contudo, que a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização. Isto porque o risco administrativo não se confunde com o 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, mas esta poderá demonstrar a culpa total

ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a Fazenda Pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização. (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. pág.782)

Na concepção de MATHUES CARVALHO:

O Estado é realmente um sujeito político, jurídico e economicamente mais poderoso que o administrado, gozando de determinadas prerrogativas não estendidas aos demais sujeitos de direito. Em razão disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco maior, decorrente de suas inúmeras atividades e, ter que responder por esse risco, lhe traria uma consequência. Surgiu, assim, a teoria do Risco Administrativo. Esta teoria responsabiliza o ente público, objetivamente, pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, contudo, admite a exclusão da responsabilidade em determinadas situações em que haja a exclusão de algum dos elementos desta responsabilidade. O Brasil adora esta teoria.

Com efeito, a atividade administrativa tem como finalidade alcançar o bem comum e se trata de uma atividade potencialmente danosa. Por isso, surge a obrigação econômica de reparação de dano pelo Estado pelo simples fato de assumir o risco de exercer tal atividade, independentemente da má prestação do serviço ou da culpa do agente público faltoso. Para excluir-se a responsabilidade objetiva, deverá estar ausente pelo menos um dos seus elementos, **quais sejam conduta, dano e nexos de causalidade**. Culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior são exemplos de excludentes de responsabilidade, por se tratarem de hipóteses de interrupção do nexos de causalidade. (Carvalho, Matheus. Manual de direito administrativo/ Matheus Carvalho - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017. 1.pág.345) **grifei**

No mesmo sentido MAZZA:

O direito positivo brasileiro, com as exceções acima mencionadas, adota a responsabilidade objetiva na variação da teoria do risco administrativo. Menos vantajosa para a vítima do que a do risco integral, a teoria do risco administrativo reconhece excludentes da responsabilidade estatal. Excludentes são circunstâncias que, ocorrendo, afastam o dever de indenizar. São três:

Culpa exclusiva da vítima: ocorre culpa exclusiva da vítima quando o prejuízo é consequência da intenção deliberada do próprio prejudicado. São casos em que a vítima utiliza a prestação do serviço público para causar um dano a si própria. Exemplos: suicídio em estação do Metrô; pessoa que se joga na frente de viatura para ser atropelada. Diferente é a solução para os casos da chamada culpa concorrente, em que a vítima e o agente público provocam, por culpa recíproca, a ocorrência do prejuízo. Nesses casos, fala-se em concusas. Exemplo: acidente de trânsito causado porque a viatura e o carro do particular invadem ao mesmo tempo a pista alheia. Nos casos de culpa concorrente, a questão se resolve com a produção de provas periciais para determinar o maior culpado. Da maior culpa, desconta-se a menor, realizando um processo denominado compensação de culpas. A culpa concorrente não é excludente da responsabilidade estatal, como ocorre com a culpa exclusiva da vítima. Na verdade, a culpa concorrente é fator de mitigação ou causa atenuante da responsabilidade. Diante da necessidade de discussão sobre culpa ou dolo, nos casos de culpa concorrente aplica-se a teoria subjetiva; b) força maior: é um acontecimento involuntário, imprevisível e incontrolável que rompe o nexo de causalidade entre a ação estatal e o prejuízo sofrido pelo particular. Exemplo: erupção de vulcão que destrói vila de casas. Já no caso fortuito, o dano é decorrente de ato humano ou de falha da Administração. Exemplo: rompimento de adutora. O caso fortuito não exclui a responsabilidade estatal; c) culpa de terceiro: ocorre quando o prejuízo pode ser atribuído a pessoa estranha aos quadros da Administração Pública. Exemplo: prejuízo causado por atos de multidão. Mas, no dano provocado por multidão, o Estado responde se restar comprovada sua culpa. A doutrina indaga sobre o impacto que as excludentes causam sobre os requisitos da teoria objetiva. Predomina o entendimento de que culpa

exclusiva da vítima, força maior e culpa de terceiro são excludentes de causalidade, rompendo onexo causal entre a conduta e o resultado lesivo. (Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.pag.300)

## 2.3 Teoria do Risco Integral

Na teoria do risco integral, o poder público não pode se eximir da sua responsabilidade, não cabem excludentes como no risco administrativo, essa teoria não foi aceita por alguns doutrinadores justamente por ser mais extrema e não permitir defesa ao ente público, como nos diz Hely Lopes Meirelles:

A teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. Daí por que foi acoimada de "brutal",<sup>6</sup> pelas graves consequências que haveria de produzir se aplicada na sua inteireza. Essa teoria jamais foi acolhida entre nós, embora haja quem tenha sustentado sua admissibilidade no texto das Constituições da República. Contestamos formalmente esse entender, que se desgarra da doutrina acolhida pelo nosso Direito e se divorcia ela jurisprudência que se formou acerca do citado dispositivo constitucional, consagrador da teoria objetiva, mas sob a modalidade do risco administrativo, e não do risco integral. Feitas essas considerações sobre as teorias principais em matéria de responsabilidade civil da Administração, vejamos o sentido e o alcance do art. 43 40 CC (art. 15 do antigo Código) e do art. 37, § 6º, da CF/88. (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. pág.783)

Alguns doutrinadores como Alexandre Mazza, defendem

que essa teoria é aplicada em alguns casos bem específicos, como o caso do acidente de trabalho, seguros DPVAT..., vejamos o que ele nos diz:

A teoria do risco integral é uma variação radical da responsabilidade objetiva, que sustenta ser devida a indenização sempre que o Estado causar prejuízo a particulares, sem qualquer excludente. Embora seja a visão mais favorável à vítima, o caráter absoluto dessa concepção produz injustiça, especialmente diante de casos em que o dano é produzido em decorrência de ação deliberada da própria vítima. Não há notícia de nenhum país moderno cujo direito positivo tenha adotado o risco integral como regra geral aplicável à responsabilidade do Estado, jamais tendo sido adotada entre nós. Sua admissibilidade transformaria o Estado em verdadeiro indenizador universal.

A teoria do risco integral, entretanto, é aplicável no Brasil em situações excepcionais: a) acidentes de trabalho (infortúnica): nas relações de emprego público, a ocorrência de eventual acidente de trabalho impõe ao Estado o dever de indenizar em quaisquer casos, aplicando -se a teoria do risco integral; b) indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT): o pagamento da indenização do DPVAT é efetuado mediante simples prova do acidente e do dano decorrente, independentemente da existência de culpa, haja ou não resseguro, abolida qualquer franquia de responsabilidade do segurado (art. 5º da Lei

n. 6.194/74); c) atentados terroristas em aeronaves: por força do disposto nas Leis n. 10.309/2001 e n. 10.744/2003, a União assumiu despesas de responsabilidade civil perante terceiros na hipótese da ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, ocorridos no Brasil ou no exterior, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi-aéreo (art. 1º da Lei n. 10.744/2003). Tecnicamente, trata -se de uma responsabilidade estatal por ato de terceiro, mas que se sujeita à aplicação da teoria do risco integral porque não prevê excludentes ao dever de indenizar. A curiosa Lei n. 10.744/2003 foi uma resposta do governo brasileiro à crise no setor de aviação civil após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. O objetivo dessa assunção de responsabilidade foi reduzir o valor dos contratos de seguro obrigatórios para companhias aéreas e que foram exorbitantemente majorados após o 11 de Setembro; d) dano ambiental: por força do art. 225, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, há quem sustente que a reparação de prejuízos ambientais causados pelo Estado seria submetida à teoria do risco integral. Porém, considerando a posição majoritária entre os jus ambientalistas, é mais seguro defender em concursos a aplicação da teoria do risco administrativo para danos ambientais; e) dano nuclear: assim como ocorre com os danos ambientais, alguns administrativistas têm

defendido a aplicação da teoria do risco integral para reparação de prejuízos decorrentes da atividade nuclear, que constitui monopólio da União (art. 177, V, da CF). Entretanto, a Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares – Lei n. 6.653/77, prevê diversas excludentes que afastam o dever de o operador nuclear indenizar prejuízos decorrentes de sua atividade, tais como: culpa exclusiva da vítima, conflito armado, atos de hostilidade, guerra civil, insurreição e excepcional fato da natureza (arts. 6º e 8º). Havendo excludentes previstas diretamente na legislação, impõe -se a conclusão de que a reparação de prejuízos nucleares, na verdade, sujeita -se à teoria do risco administrativo. (Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.pag.299)

A meu ver, independentemente da teoria que se adote, é imprescindível em qualquer caso uma análise como o dano e o nexo, além de uma análise completa do caso concreto, haja vista que cada caso tem particularidades únicas.

## **CAPÍTULO 03**

### **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO**

### 3-RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

A responsabilidade civil do Estado por suas ações já é pacífica na doutrina e jurisprudência, mas, agora, abordaremos um tema que gera maior discussão e controvérsia, a responsabilidade por atos omissivos. Nesse caso, não aplicamos a teoria objetiva, mas a Teoria da Responsabilidade Subjetiva com elementos definidores diferentes que são: o comportamento omissivo do Estado, o dano, o nexo de causal e a culpa do serviço público.

Como nos diz Hely Lopes:

A maioria da doutrina entende que a conduta omissiva não está abarcada pelo arr. 37, §6º da CRFB. O não fazer do Estado, a falta de atuação do Estado não geraria responsabilidade objetiva nos moldes do texto constitucional, que traz implícita, em seus termos, a existência de uma conduta como elemento da responsabilidade pública. A doutrina e jurisprudência dominantes reconhecem que, em casos de omissão, aplica-se a Teoria da responsabilidade subjetiva, onde o elemento subjetivo está condicionando o dever de indenizar. Há divergência doutrinária a respeito, contudo, nesta obra, é o entendimento que prevalece, por assim o ser em provas objetivas de concursos. Então, nas omissões a regra é a aplicação da Teoria Subjetiva.

(...)

Ressalte-se que a Responsabilidade Subjetiva aplicável, neste caso, não é aquela apresentada ou defendida pela da teoria civilista, ou seja, não depende da demonstração de dolo ou culpa do agente público, mas sim da

responsabilização decorrente da Culpa Anônima. Relembre-se que tal teoria entende que a má prestação do serviço ou a prestação ineficiente geraria a responsabilidade subjetiva do estado. Nesse caso, para fins de responsabilização do ente público, não se precisa comprovar a culpa do agente, bastando a comprovação da má prestação de serviço ou da prestação ineficiente do serviço ou, ainda, da prestação atrasada do serviço como ensejadora do dano. O Superior Tribunal de Justiça também se posiciona nesse sentido, como se pode analisar do Resp. 1069996/RS-2009. O fato é que o Estado não pode ser um garantidor universal, não podendo ser responsável por todas as faltas ocorridas em seu território.

Sendo assim, são elementos definidores da responsabilidade do Estado em casos de omissão de seus agentes: o comportamento emissor do Estado, o dano, o nexo de causalidade e a culpa do serviço público. Com efeito, a responsabilização, neste contexto, depende da ocorrência de ato omissivo ilícito, ou seja, a omissão do agente deve configurar a ausência de cumprimento de seus deveres legalmente estabelecidos.

Neste diapasão, o Estado não responde por fatos da natureza como enchentes, raios, entre outros e também não responde por atos de terceiros ou atos de multidões, como passeatas e tumultos organizados, desde que, por óbvio, tenha tomado as medidas possíveis a impedir o dano causado. Afinal, se o ente público tiver a possibilidade de evitar o dano e não o faz, está-se diante do descumprimento de dever legal. Nesse mesmo sentido, a doutrinadora e professora Fernanda Marinela dispõe que "apresenta-se mais uma exigência da responsabilidade por omissão a questão do dano evitável, quando era possível para o ente público impedir o prejuízo, mas ele não o fez. Aqui também cabe a discussão sobre assaltos em vias públicas, nos quais normalmente não há o dever de indenizar, por ser ato de terceiro, mas, se os guardas assistiam à ação do bandido e tinham como impedi-lo, mas não o fizeram, há descumprimento do dever legal e, por ser um dano evitável, reconhece-se a responsabilidade. ”. (Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda

Todos sabemos que não é possível culpar o Estado por tudo o que acontece, visto que a violência e a desigualdade social estão presentes de norte a sul e de leste a oeste, é difícil o estado prever uma determinada situação, como um assalto a mão armada por exemplo, ele pode ocorrer na nossa casa, no serviço, na faculdade... mas agora imagine que na rua onde você mora diariamente os moradores são assaltados e já existem vários registros policiais e mesmo assim não há policiamento, nesse caso a administração se OMITIU de seu dever, gerando sua responsabilidade omissiva.

O mesmo raciocínio se aplica aos alagamentos, imagine que seu bairro nunca alagou durante uma forte chuva, mas em determinado dia, chuvas torrenciais alagam sua casa, nesse caso não há o dever de indenizar, pois a situação é atípica, diferente daqueles bairros que alagam constantemente e não recebem obras de drenagem, de ampliação dos dutos, de contenções. Veja a jurisprudência do TJ-RS sobre o tema:

APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS MORAIS E MATERIAIS EM

RAZÃO DE ALAGAMENTO. ARROIO FEIJÓ. QUANTUM MANTIDO. JUROS DE MORA. Na hipótese, evidenciada a omissão quanto a realização de obras para a regularização do fluxo hídrico do córrego, o que ocasionou o transbordamento do Arroio Feijó em Porto Alegre e outros Municípios limieiros, inundações nas áreas próximas e alagamentos nas residências. Responsabilidade objetiva do ente público, constitucionalmente consignada no art. 37, parágrafo 6º, da CRFB/88, O valor o dano moral deve considerar a necessidade de punir o ofensor e evitar que repita seu comportamento, devendo se levar em conta o caráter punitivo da medida, a condição social e econômica do lesado e a repercussão do dano. Igualmente, não se pode conceder vantagem exagerada à parte autora de modo que o acontecimento lhe represente enriquecimento indevido. Manutenção da condenação fixada na origem (R\$10.000,00) em atenção às peculiaridades do caso concreto, aos critérios supramencionados e aos precedentes em casos similares. Quanto aos juros de mora, devem ser calculados pelos índices aplicáveis às cadernetas de poupança (Sumula 905/STJ), a contar do evento danoso por se tratar de responsabilidade civil extracontratual (Sumula 54/STJ). RECURSO DO RÉU DESPROVIDO. RECURSO DA PARTE AUTORA PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70081653594, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Thais Coutinho de Oliveira, Julgado em: 26-09-2019)

Alexandre Mazza nos ensina que:

Existem situações em que o comportamento comissivo de um agente público causa prejuízo a particular. São os chamados danos por ação. Noutros casos, o Estado deixa de agir e, devido a tal inação, não consegue impedir um resultado lesivo. Nessa hipótese, fala -se em dano por omissão. Os exemplos envolvem prejuízos decorrentes de assalto, enchente, bala perdida, queda de árvore e buraco na via pública. Tais casos têm em comum a circunstância de inexistir um ato estatal causador do prejuízo. A doutrina tradicional sempre entendeu que nos danos por omissão a indenização é devida se a vítima comprovar que a omissão produziu o prejuízo, aplicando-se a teoria objetiva. Ocorre que a teoria convencional da responsabilidade do Estado não parece aplicar -se bem aos

danos por omissão, especialmente diante da impossibilidade de afirmar -se que a omissão “causa” o prejuízo. A omissão estatal é um nada, e o nada não produz materialmente resultado algum. Na esteira dessa inaplicabilidade, aos danos por omissão, da forma tradicional de pensar a responsabilidade estatal, Celso Antônio Bandeira de Mello vem sustentando há vários anos que os danos por omissão submetem -se à teoria subjetiva. Atualmente, é também o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (RE 179.147) e pela doutrina majoritária. Em linhas gerais, sustenta -se que o Estado só pode ser condenado a ressarcir prejuízos atribuídos à sua omissão quando a legislação considera obrigatória a prática da conduta omitida. Assim, a omissão que gera responsabilidade é aquela violadora de um dever de agir. (Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.pag.302) grifei

Existem casos de maior repercussão no âmbito do Judiciário, tendo em vista a sua relevância, como, por exemplo, as recentes decisões do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS em indenizar presos que cumpriram pena na cadeia pública de Porto Alegre-RS, conhecida como presídio central , construído em 1959, com o objetivo de ter apenas presos provisórios, esse complexo prisional é composto por dez pavilhões, com área construída de 26mil m<sup>2</sup>, dentro de uma área superficial de 90 mil m<sup>2</sup>, ele fica localizado Av. Roccio (Rua do Presídio) , nº 1100 - Porto Alegre/RS, e que segundo dados da SUSEPE de março desse ano possui Capacidade de Engenharia: 1824, mas tem uma População Carcerária: 4299 presos -

(Fonte:[http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=203&cod\\_conteudo=21](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=203&cod_conteudo=21), acesso em 08/10/2019)

Mas se engana quem pensa que a superlotação é o único problema, as condições de vida dos presos são muito precárias, falta de saneamento, falta de produtos de higiene e proliferação de insetos e ratos, e não há nenhuma separação entre presos provisórios e condenados.

Devido ao péssimo estado e da acidentada e danosa política administrativa implementada ao setor penitenciário pelo Estado do Rio Grande do Sul, o presídio foi alvo de medida liminar expedida pela CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos, vinculada à OEA – Organização dos Estados Americanos, para proceder na adequação prisional diante dos múltiplos danos ocasionados aos apenados e foi considerado, no ano de 2009, o pior estabelecimento penitenciário do Brasil, conforme Comissão Parlamentar de Pesquisa sobre o Sistema Carcerário, sendo alvo, inclusive, de medida liminar da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

O Rio Grande do Sul vive hoje a maior crise prisional da sua história, basta lermos o jornal para nos depararmos com manchetes de presos algemados em viaturas, em delegacias, isso ocorreu devido a um descaso histórico com o sistema prisional, pois jamais os governos se preocuparam com a criação de novas vagas no sistema prisional, hoje o sistema tem 25 mil vagas, sendo que a população carcerária conforme a SUSEPE é de 42.807(<http://www.susepe.rs.gov.br/capa.php>, acesso em 21/10/2019).

Vejamos como isso repercutiu nos tribunais:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. INOPERÂNCIA DO PODER PÚBLICO QUANTO AO SISTEMA PENITENCIÁRIO. PRESÍDIO CENTRAL. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E AMBIENTE DEGRADANTE. FATO NOTÓRIO. TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL. NÃO INCIDÊNCIA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE, DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRECEDENTE DO STF EM JULGAMENTO DE

REPERCUSSÃO GERAL. DEVER DE INDENIZAR CARACTERIZADO. DANOS MORAIS. QUANTUM. REDUÇÃO. O Ente Público responde objetivamente por eventuais danos causados, seja de ordem moral ou material, porque incide a teoria do risco objetivo da administração. Mesmo em se tratando de conduta omissiva pela inoperância estatal no cumprimento de um dever prestacional – no caso, a deficiência do sistema penitenciário – a responsabilidade estatal dá-se de forma objetiva, na esteira do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). O descumprimento desse dever constitucionalmente imposto de que seja assegurado ao preso o respeito à sua integridade física e moral resulta na responsabilidade objetiva do Estado pelos danos resultantes da demora na construção e reforma de unidades prisionais e consequente superlotação carcerária, porquanto evidenciado o nexo causal, o vínculo direto e imediato entre a omissão e o dano sofrido pelo preso. Hipótese

em que restou suficientemente comprovada a omissão do Estado, até porque se trata de fato notório o descaso com a população carcerária devido à superlotação das galerias e o ambiente degradante a que submetidos os correicionados, estando plenamente caracterizados os requisitos da responsabilidade civil: a conduta omissiva consistente na falta de atuação suficiente para evitar a ofensa à integridade física e moral do autor; e o nexo causal entre a insuficiência das políticas públicas prisionais adotadas e a violação à dignidade do apenado resta caracterizado porque, tivesse o Estado, através de seus agentes, adotado postura exigível de prevenção não teria ocorrido o evento danoso, sobretudo se considerado que o ente público assume uma posição especial de garante em relação aos presos, circunstância que lhe confere deveres específicos de vigilância e de proteção de todos os direitos dos internos que não foram afetados pela privação de liberdade. Danos morais *in re ipsa*, decorrentes do próprio fato, ou seja, da falta de espaço físico individual disponível na cela, a total falta de salubridade do ambiente, de condições estruturais do presídio e pelas deficiências na prestação das assistências material, de saúde, laboral e educacional.

Comporta redução o valor da condenação fixado na sentença para a quantia de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), considerado o parâmetro adotado pelo colegiado, no montante de R\$ 500,00, por ano ou fração, observado o tempo em que o autor permaneceu recluso no Presídio Central de 20/01/2015 até 10/04/2017, a natureza jurídica da condenação e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem assim a repercussão de centenas de condenações similares na combalida situação financeira do ente demandado. COMPENSAÇÃO DA INDENIZAÇÃO COM O VALOR DEVIDO PELO APENADO. IMPOSSIBILIDADE. Inexistindo débitos e créditos recíprocos, líquidos, vencidos e fungíveis, inviável o pleito de compensação formulado pelo ente público. Exegese do art. 369 do CC. CUSTAS PROCESSUAIS. ISENÇÃO. O ente público é isento do pagamento de custas processuais, pois a presente ação foi distribuída na vigência da Lei Estadual nº 14.634/14. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70080616881, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 28-02-2019)

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. INOPERÂNCIA DO PODER PÚBLICO QUANTO AO SISTEMA PENITENCIÁRIO. PRESÍDIO CENTRAL. SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA E AMBIENTE DEGRADANTE. FATO NOTÓRIO. TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL. NÃO INCIDÊNCIA. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE, DO MÍNIMO EXISTENCIAL E DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRECEDENTE DO STF EM JULGAMENTO DE REPERCUSSÃO GERAL. DEVER DE INDENIZAR CARACTERIZADO. DANOS MORAIS. QUANTUM. CRITÉRIOS. O Ente Público responde objetivamente por eventuais danos causados, seja de ordem moral ou material, porque incide a teoria do risco objetivo da administração. Mesmo em se tratando de conduta omissiva pela inoperância estatal no cumprimento de um dever prestacional – no caso, a deficiência do sistema penitenciário – a responsabilidade estatal dá-se de forma objetiva, na esteira do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). O descumprimento desse dever constitucionalmente imposto de que seja assegurado ao preso o respeito à sua integridade física e moral resulta na responsabilidade objetiva do Estado pelos danos resultantes da demora na construção e reforma de unidades prisionais e consequente superlotação carcerária, porquanto evidenciado o nexo causal, o vínculo direto e imediato entre a omissão e o dano sofrido pelo preso. Hipótese em que restou suficientemente comprovada a omissão do Estado, até porque se trata de fato notório o descaso com a população carcerária devido à superlotação das galerias e o ambiente degradante a que submetidos os correccionados, estando plenamente caracterizados os requisitos da responsabilidade civil: a conduta omissiva consistente na falta de atuação suficiente para evitar a ofensa à integridade física e moral do autor; e o nexo causal entre a insuficiência das políticas públicas prisionais adotadas e a violação à dignidade do apenado resta caracterizado porque, tivesse o Estado, através de seus agentes, adotado postura exigível de prevenção não teria ocorrido o evento danoso, sobretudo se considerado que o ente público assume uma posição especial de garante em relação aos presos, circunstância que lhe confere deveres específicos de vigilância

e de proteção de todos os direitos dos internos que não foram afetados pela privação de liberdade. Danos morais in re ipsa, decorrentes do próprio fato, ou seja, da falta de espaço físico individual disponível na cela, a total falta de salubridade do ambiente, de condições estruturais do presídio e pelas deficiências na prestação das assistências material, de saúde, laboral e educacional. Valor da indenização fixado em R\$ 2.000,00, considerado o parâmetro adotado pelo colegiado, no montante de R\$ 500,00, por ano ou fração, observado o tempo em que o autor permaneceu recluso no Presídio Central de 15/05/2012 até 17/05/2015, a natureza jurídica da condenação e os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem assim a repercussão de centenas de condenações similares na combatida situação financeira do ente demandado. COMPENSAÇÃO DA INDENIZAÇÃO COM O VALOR DEVIDO PELO APENADO. IMPOSSIBILIDADE. Inexistindo débitos e créditos recíprocos, líquidos, vencidos e fungíveis, inviável o pleito de compensação formulado pelo ente público. Exegese do art. 369 do CC. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (Apelação Cível, Nº 70080954282, Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 12-06-2019)

Em ambos os casos, utilizou-se o critério de tempo, estabelecendo o valor de R\$500,00 por ano de condenação, em ambos houve a comprovação das péssimas instalações, bem como a fatores como doenças, alergias, mortes, ameaças de fações, pois o simples fato de ter sido encarcerado nesta unidade não gera o dever de indenizar, existem decisões que estabelecem a necessidade de prova do dano moral, não se aceitando apenas a presunção de dano in re ipsa, seguindo a linha do tema 365 do STF, com a seguinte tese:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões

mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

## **CONCLUSÃO**

## CONCLUSÃO

O presente trabalho científico buscou explicar a responsabilidade civil do Estado, para isso abordamos os conceitos, as teorias doutrinárias, casos de omissões do estado, mais especificamente algumas decisões recentes do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que condenou o estado a indenizar presos que cumpriram pena no presídio central de Porto Alegre.

Diante da pesquisa realizada, notamos que as correntes majoritárias da doutrina e jurisprudência possuem entendimento no sentido de que o Estado deverá indenizar às vítimas decorrentes de ações ou omissões do estado. No caso das ações aplica-se a teoria do risco administrativo, sendo necessário apenas dano e o nexo, mas no caso das omissões é preciso provar: a omissão do Estado, o dano, o nexo causal e a culpa do serviço público, logo é preciso uma gama maior de provas, note que no caso das indenizações aos presos que cumpriram pena no presídio central, não bastou apenas a prova do encarceramento, mas que esse encarceramento lhe causou danos à saúde pelo exposição aos atos níveis de insalubridade, danos psicológicos por ter que fazer

parte de uma facção, presenciar homicídios nas celas, dentre outros fatores. Lembrando que em alguns casos, o Estado poderá alegar algumas excludentes como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e, culpa concorrente.

Sendo assim, frente a nossa proposta inicial, entende-se ter alcançado os objetivos, lembrando que a discussão e o tema são bem amplos e não se esgotam nesse estudo, existem muitos pontos a serem explorados e como não existe uma fórmula mágica para responsabilizar ou não o estado, devido a cada caso ter peculiaridades únicas, se faz necessário uma minuciosa análise de cada caso concreto afim de determinar ou não a responsabilidade civil do estado, em especial nos casos onde o mesmo se omite de se dever.



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Medauar, Odete. Direito administrativo moderno/ Odete Medauar. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Mazza, Alexandre Manual de direito administrativo / Alexandre Mazza. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Carvalho, Matheus. Manual de direito administrativo/ Matheus Carvalho - 4. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: JusPODIVM, 2017.

BRASIL. Superintendência dos serviços penitenciários. Disponível em: <[http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=203&cod\\_conteudo=21](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=203&cod_conteudo=21)> Acesso em:21/10/2019

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 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: 25/09/2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 365. Plenário. Relator:

Ministro ALEXANDRE DE MORAES. Sessão de 16/12/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2600961&numeroProcesso=580252&classeProcesso=RE&numeroTema=365>>. Acesso em: 20/10/2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisa de jurisprudência: Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>> Acesso em 15/10/2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Pesquisa de jurisprudência: Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/>> Acesso em 15/10/2019

## ÍNDICE REMISSIVO

### **A**

Acidentada, 49

Ações, 58

Administração, 29

Administrativo, 39

Admite, 9

Alagamentos, 46

Ambos, 26

Análise, 42

Apenas, 55

Atropelado, 30

Ausência, 21

### **B**

Bairro, 46

Bueiros, 31

### **C**

Central, 58

### **Ch**

Chamadas, 25

### **C**

Científico, 58

Colegiado, 53

Compreensão, 36

Conceitos, 14

Concorrente, 9, 30

Condutas, 9

Conhecida, 48

Consagradas, 9

Conservação, 34

Considerações, 14

Considerado, 52

Constantemente, 46

Contribuído, 33

Corresponde, 24

Criação, 50

Critério, 55

Críteriosa, 9

Culpa, 25

## **D**

Dano, 44

Demonstrando, 14

Desigualdade, 46

Dever, 59

Direitos, 51

Discussão, 44

Diz, 40, 44

Doutrinadores, 39

## **E**

Elementos, 15, 29

Embora, 32

Encarceramento, 58

Engloba, 26

Entendimento, 9, 10

Entendimentos, 29

Específicos, 40

Estado, 58

Excludente, 30

Exemplo, 30, 46

Extrema, 39

## **F**

Força, 59

Fortuito, 26

Frente, 59

## **G**

Grande, 28

## **H**

Houve, 55

Humanizado, 28

Humanos, 15

## **I**

Ilícito, 21, 28

Implementada, 49

Imputável, 24

Indenizar, 25, 31, 58

Independentemente, 42

Individuais, 14

Indivíduo, 15

Iniciar, 20

## **J**

Jornal, 50

Judiciário, 20

Jurídica, 53

## **M**

Majoritárias, 58

Método, 15

Minuciosa, 59

Muitos, 25, 59

## **N**

Necessária, 14

Note, 58

## **O**

Objetivo, 10

Objetivos, 59

Omissão, 9

Omissivas, 10

Omissivo, 44

## **P**

Péssimas, 55

Policimento, 46

População, 52

Possibilita, 20

Praticados, 20

Presente, 9

Presos, 58

Problema, 49

Proposta, 59

Público, 29, 39

## **R**

Realizada, 58

Recíprocos, 53

Recorrente, 31

Responsabilidade, 9, 15, 20, 26,  
29, 59

Responsabilidade, 9, 44

Retardamento, 28

Rompimento, 32

## **S**

Seguindo, 55

Situação, 46

Situaremos, 14

SUSEPE, 48

## **T**

Teoria, 15, 39, 44

Torrenciais, 46

Trabalho, 14, 40

Tribunais, 15

## **V**

Vítimas, 58

Voluntário, 24

# RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO: O DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE OMISSÃO FACE ÀS CONDIÇÕES DO CARCERE

Revista REASE chancelada pela Editora Arché.  
São Paulo- SP.  
Telefone: +55(11) 5107- 0941  
<https://periodicorease.pro.br>  
[contato@periodicorease.pro.br](mailto:contato@periodicorease.pro.br)

**RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO  
ESTADO: O DEVER DE INDENIZAR NOS CASOS DE  
OMISSÃO FACE ÀS CONDIÇÕES DO CARCERE**

