



RESPONSABILIDADE PATRIMONIAL ESTATAL EXTRACONTRATUAL

A OBJETIVIDADE DA “FAUTE DE SERVICE”.

José Carlos Fernandes Junior*

sumário

- | | |
|--|---|
| 01. Introdução | 05. A responsabilidade objetiva no Direito brasileiro |
| 02. Evolução do conceito de responsabilidade | 06. “La faute de service” e a responsabilidade objetiva |
| 03. Conceito e fundamentos da responsabilidade estatal | 07. Conclusões |
| 04. Dano e nexo causal | 08. Referências Bibliográficas |

resumo

Desde a Carta Magna de 1946, desprezando-se qualquer indagação relacionada à culpa do funcionário causador do dano, o Estado responde pelo dano suportado pelo administrado, sempre que houver relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido. Não se indagando na “faute de service” quanto à culpa subjetiva do agente administrativo, ficando a discussão adstrita simplesmente à falta objetiva do serviço, conclui-se que se trata de responsabilidade objetiva do Estado, posto que não se está a exigir nada mais, além do dano e nexo causal, do que a demonstração da atividade administrativa. No caso em específico, a atividade administrativa ilícita, cujo dever de indenizar norteia-se no princípio de legalidade.

1 INTRODUÇÃO

Embora tido como um direito novo, com pouco mais de 100 anos de existência, o Direito Administrativo cada vez mais conquista seu espaço no mundo jurídico, mostrando-se de suma importância, por não regular apenas atividades da vida social, mas também da vida individual. (CRETELLA JÚNIOR, 1972, pp. 48-49)

Atualmente, muito se debate quanto à natureza da responsabilidade extracontra-

tual estatal sustentada na teoria da “faute de service”, se subjetiva ou objetiva.

Cremos que, apesar da evidente desuniformidade terminológica que ainda assombra o direito administrativo, com a evolução dos preceitos jurídicos que atualmente justificam a responsabilidade extracontratual do Estado, desde a Carta Magna de 1946, não há como se afastar a objetividade da mesma.

A “culpa administrativa”, como se percebe claramente no estudo da evolução do conceito de responsabilidade es-

* José Carlos Fernandes Junior, Membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e professor da disciplina de Teoria Geral do Direito Universidade de Uberaba-MG, e do Curso *Exitus* de Uberaba-MG – preparatório para ingresso nas carreiras da Magistratura e Ministério Público..

tatal, não se confunde com a “culpa civilista”, alicerçada na imprudência, negligência ou imperícia que, necessariamente, reclama a demonstração de conduta humana voluntária, omissiva ou comissiva.

Diversamente, exige a “*faute de service*” apenas a constatação de qualquer desenvolvimento de atividade (omissiva ou comissiva) por parte da administração pública, sem se preocupar com a identificação de eventual conduta humana voluntária, não havendo como se falar, portanto, em culpa nos moldes do direito civil.

Será sobre a sequência da lógica dessas asserções que trataremos na presente.

Tomaremos como premissas as citações de renomados juristas, atentando-se, ainda, à evolução histórica das correntes doutrinárias pertinentes a questão abordada; apresentando-se, ao final, as nossas conclusões.

2

EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE RESPONSABILIDADE PÚBLICA

2.1 – Fase da irresponsabilidade.

Com berço nos Estados tiranos e absolutistas, vigorou o princípio da irresponsabilidade, alicerçado na idéia de que o Estado e seus funcionários seriam sujeitos diferentes, sendo, portanto, inadmissível o reconhecimento da responsabilidade extracontratual pecuniária do Estado, vista até mesmo como um empecilho ao desenvolvimento da atividade estatal.

Ao lesado restava apenas a possibili-

dade de acionar o funcionário, causador direto do dano, comprovando sua culpa, não sendo rara a frustração do ressarcimento dos prejuízos sofridos, em virtude da insolvência deste.

As expressões “*The King can do no wrong*”¹, e “*L’État c’est moi*”² exteriorizam as premissas nas quais se alicerçava a teoria da irresponsabilidade estatal, também denominada “feudal”, “regalista” ou “regaliana”.

2.2 – Fase Civilística.

Confrontando-se diretamente, dentre outros, com os princípios da “legalidade” e “igualdade de todos perante a lei”, a teoria da irresponsabilidade estatal acabou sendo abandonada, tomando seu lugar uma concepção civilista.

Inicialmente, destacou-se pelo estabelecimento de distinção entre os atos de gestão e atos de Império, praticados pelo Estado. No primeiro, agindo como gestor de interesses coletivos, o Estado responsabilizava-se por seus atos; já no segundo, como poder soberano, apresentava-se como irresponsável.

Posteriormente, abandonada tal distinção, a responsabilidade estatal passa a alicerçar-se na culpa do funcionário e nos princípios da responsabilidade por atos de terceiros, colhida no direito privado.

Ocorrendo atos de imprudência, negligência ou imperícia por parte de seus funcionários, no exercício de sua função pública, passa o Estado a ser responsável pelos prejuízos suportados injustamente pelo administrado, em razão daqueles atos culposos.

1 O Rei não erra.

2 O Estado sou eu

Destaca-se que, segundo a doutrina civilística, ou da “culpa civil comum”, cumpre ao lesado apontar e provar a culpa do agente do Estado, que lhe causou o dano, e mais, a culpa “*in eligendo*” e “*in vigilando*” do Estado em relação a tal agente. Podendo aqui também visualizar-se que, em não raras vezes, ao acionar o Estado, o lesado deparava-se com hipóteses nas quais exigia-se dele a produção de provas “negativas”, também denominadas “diabólicas”, frustrando-se o ressarcimento dos danos sofridos.

Leciona SILVA (1985, p. 81) que:

“ante essa teoria, não é fácil para a vítima obter judicialmente a indenização, já que a prova da culpa de uma pessoa jurídica apresenta de regra dificuldades, máxime em se tratando do Estado. Pela teoria clássica da culpa, na matéria, não basta que o agente da pessoa jurídica – ou o preposto, na terminologia privativística – tenha agido com culpa:

é mister, ainda, que a pessoa jurídica o tenha contratado embora não possua habilitação técnica adequada (culpa in eligendo), ou que não tenha fiscalizado o desempenho funcional do agente (culpa in vigilando). Sem um desses pressupostos não surge a culpa da pessoa preponente, podendo tão-só advir a do próprio preposto, ou agente.”

Uma das mais citadas referências para apontamento do início da fase da “responsabilidade estatal” é o aresto “Blanco”, do Tribunal de Conflitos Francês, proferido em 1º de fevereiro de 1873.

2.3- Fase Publicista

Em seguida, deparamo-nos com a fase publicista, na qual procura-se o afa-

tamento da teoria pura da culpa, buscando uma nova noção, criada dentro do Direito Administrativo. Deixa-se de lado o referencial civilístico, passando o direito administrativo a manipular institutos próprios, alguns deles desconhecidos do direito civil. Assevera CRETELLA JÚNIOR (1972, p. 49) que:

“Referenciabilidade civilística é também outro fator para profunda e contínua ponderação por quantos se propõem a estudar o direito administrativo. Já acentuamos, há pouco, que é preciso deixar de lado o referencial civilístico e operar tão só com institutos típicos do direito administrativo desconhecidos do direito civil (potestade pública, discricionariedade, auto-tutela utilidade pública, serviço público) como é preciso trabalhar com figuras jurídicas que, no primeiro estágio, são comuns aos dois campos (ato, contrato, responsabilidade), mas que no segundo estágio, que é o diferenciado, são figuras ou matrizes específicas (ato administrativo, contrato administrativo, responsabilidade pública), submetidas a regime jurídico típico, inconfundível com o paralelo do direito comum”.

Atento a esta nova abordagem jurídica, surgem outros fundamentos para a responsabilidade patrimonial estatal, procurando alicerces em conceitos criados dentro do próprio direito administrativo.

2.3.1 – Teoria do órgão (culpa individual)

Não tardou a sensível evolução no campo da responsabilidade estatal, exteriorizada pela teoria do órgão, cuja idéia central é de que não se bipartem o Estado e o agente, sendo considerados uma unidade.

Baseia-se na premissa de que o instituto da representação das pessoas jurídicas, diferente daquele atinente às pessoas naturais incapazes (que traz a idéia de proteção e suprimentos legais), consiste em um instrumento que lhes confere vozes que por ela possam falar, agir e praticar os atos da vida civil, configurando mais propriamente uma “representação” vez que a vontade da pessoa jurídica é autônoma.

Como nos ensina VENOSA (1996, p. 179):

“Não se há de fazer, contudo, analogia entre a representação dos incapazes com a chamada representação da pessoa jurídica. Isso porque a representação dos incapazes (alienados mentais, surdos-mudos, menores, etc.) ocorre quando há incapacidade, exigindo, assim, proteção e suprimentos legais. Na chamada representação das pessoas jurídicas o que se intenta é provê-las de vozes que por elas possam falar, agir e praticar os atos da vida civil. Há, pois, na pessoa jurídica, mais propriamente uma apresentação, algo de originário na atividade dos chamados representantes, do que propriamente uma “representação”. A pessoa jurídica se apresenta (ou se apresenta) perante os atos

Sendo um só ente, a atividade do funcionário exterioriza-se como atividade do próprio Estado (pessoa jurídica), exigindo-se que lhe sejam atribuídas responsabilidades decorrentes desta atividade.

2.3.2 - Teoria da Culpa Administrativa ou do Acidente Administrativo (“faute de service”, “culpa do serviço, culpa anônima ou impessoal”).

Já atento a alguns princípios publicísticos, deixa-se de lado a noção civilista da culpa, justificando-se a responsabilidade estatal na “culpa do serviço” ou “falta do serviço” (*faute de service*).

A idéia central é de que, a simples ausência do serviço devido ou seu mau funcionamento, inclusive decorrente do atraso, é suficiente para configurar a responsabilidade estatal pelos danos sofridos pelo administrado, em razão da ausência ou mau funcionamento daquele serviço.

É a “culpa” do próprio Estado, insuscetível de ser atribuída a certo agente público, exigindo-se, entretanto, a comprovação da falta do serviço para obtenção da indenização.

Consiste a “*faute de service*” em uma deficiência no funcionamento normal do serviço, eventual gerador de danos ao administrado³.

Não indagando quanto à culpa do agente administrativo e, muito menos, quando à individualização da causa do evento na pessoa do mesmo, aponta a ocorrência da responsabilidade do Estado quando evidenciado que a falha do serviço público foi a causadora do prejuízo suportado pelo administrado⁴.

3 “La faute de service est une défaillance dans le fonctionnement normal du service, incombant à un ou plusieurs agents de l’administration, mais non imputable à eux personnellement.

1° C’est une défaillance dans le fonctionnement normal du service. De tout service, on est fondé à attendre un certain niveau moyen, variable d’ailleurs selon la mission et selon les circonstances; la faute apparaît au-dessous de ce niveau.” (RIVERO, J., WALINE, J.)

4 “A nova teoria, analisando o conceito de serviço público – núcleo do próprio Direito Administrativo, consoante a formulação de certos jus-administrativistas franceses – proclama que a responsabilidade estatal advém quando o serviço público funciona mal, ou seja, nas hipóteses em que se verifica a culpa do serviço (*faute du service*), sem que, de sua parte, o lesado haja concorrido com alguma parcela de culpa para a causação do evento. Sob esse critério, o particular não precisa provar que o agente público obrou com culpa, nem mesmo individualizar a causa do evento na pessoa de um agente determinado, sendo suficiente provar que o serviço, por funcionar mal, causou-lhe dano. Na linguagem técnica, impende aí a prova do nexo causal entre o funcionamento imperfeito do serviço e o dano ocorrido, com o que estará positivada a obrigação estatal de ressarcir.” (SILVA, 1985, pp. 82/83)

2.3.3 – Teoria do Risco.

Alerta aos princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais, surge a teoria do risco, baseada na premissa de que, sendo exercida a atividade estatal administrativa em prol da sociedade, propiciando benefícios a todos, necessário é que todos respondam pelos seus ônus, não se justificando que apenas alguns administrados sofram todas as consequências danosas da atividade do Estado.

Desprezando qualquer indagação relacionada à culpa do funcionário causador do dano, o Estado responde pelo dano suportado pelo administrado, sempre que houver relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido.

A reprovabilidade do dano sofrido é analisada do ponto de vista do lesado e não da atividade desenvolvida pela Administração; ou melhor, a obrigação de indenizar decorre da injustiça do dano sofrido pelo administrado e não da ilicitude ou licitude da atividade administrativa que o gerou.

Assim, baseado no princípio da igualdade, impõe o dever de indenização diante de atividades administrativas lícitas do Estado, toda vez que esta gere ao administrado um dano anormal e especial.

3

CONCEITO E FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE ESTATAL

Sendo inadmissível a figura do Estado irresponsável, conclui-se que a responsabilidade estatal é inerente ao “Estado de Direito”, submissa aos princípios da “legalidade” e “igualdade”; o primeiro norteando as atividades ilícitas e o segundo as lícitas. (OLIVEIRA, 1995; p. 28)

GASPARINI (1989, p. 397) conceitua a responsabilidade civil do Estado como:

“a obrigação que se lhe atribui, não decorrente do contrato, nem da lei, para recompor os danos causados a terceiros em razão do comportamento comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, que seja imputável. Se a reparação decorre de ato ilícito, chama-se ressarcimento; se deriva de ato lícito, denomina-se indenização”

Dentre as teorias justificadoras da responsabilidade estatal, merecem destaque as seguintes, conforme GISENA (1973, pp. 73 a 88):

Teoria da representação – partindo do princípio de que o representado responde pelos atos de seu representante, justifica a responsabilidade do Estado pelos atos de seus agentes, sob o argumento de que estes seriam seus representantes;

Teoria do órgão – o Estado e seus agentes são uno e, sendo um só ente, a atividade do agente exterioriza-se como atividade do próprio Estado, exigindo-se assim que lhe sejam atribuídas responsabilidades decorrentes desta atividade;

Teoria do risco – o Estado é responsável pelo risco criado por sua atividade administrativa, uma vez que a mesma é desenvolvida em favor de todos, devendo assim seu ônus ser suportado pela coletividade (baseia-se no princípio da igualdade de todos perante as cargas públicas);

Teoria do sacrifício especial – inerente ao princípio da equidade, apresenta-se na hipótese do administrado ser submetido a uma diminuição patrimonial, desigual e desproporcional, à carga da Administração;

Teoria da solidariedade humana – prega a ajuda recíproca a todos os indivíduos que constituem a coletividade;

Teoria do bem comum - a Administração deve promover o bem estar geral da coletividade, assim, não pode se dar por satisfeita se um membro desta coletividade encontra-se sofrendo um dano produzido por atividades dela própria; resultando-lhe, portanto, o dever de indenizá-lo;

Teoria da proporcionalidade das cargas – os cidadãos devem sofrer uma carga igualitária, impostas em interesse da coletividade. É criticada pelo fato de limitar a indenização apenas em relação a atos cometidos pela administração quando excede no exercício de seus poderes legais ou quando a prestação do serviço público é deficiente;

Teoria da equidade – o dever de indenização surgirá sempre que o Estado tenha obtido alguma vantagem em detrimento excepcional do administrado. Assim, os prejuízos causados por uma obra pública devem ser indenizados pelo Poder Público que a executou, não porque existe culpa de sua parte, mas sim porque os benefícios comuns que produziu não devem ser suportados exclusivamente pelo patrimônio do administrado.

4

DANO E NEXO CAUSAL.

Obviamente que, somente se fala em indenização se houver um dano a ser reparado; e mais, permite-se exigir de alguém determinada indenização, se houver um nexo causal entre a conduta do agente e o dano sofrido.

Em matéria de responsabilidade estatal extracontratual não se requiere a

existência ou não de culpa; sendo, no entanto, imprescindível a demonstração do vínculo (nexo causal) entre a atividade administrativa e o resultado; exigindo-se do julgador alta dose de bom senso, a ser realizada com base na lógica do razoável.

Como aponta CAVALIERI FILHO (1998, p. 55) :

Não obstante as teorias existentes sobre o nexo causal e tudo quanto já se escreveu sobre o tema, forçoso é reconhecer que o problema da causalidade não encontra solução numa fórmula simples e unitária, válida para todos os casos. Na minha experiência de magistrado tenho constatado que este é um ponto onde se registra o maior número de divergências entre os julgadores de todos os graus. E assim é porque esta ou aquela teoria fornece apenas um rumo a seguir; posto que a solução do caso concreto sempre exige do julgador alta dose de bom senso prático e da justa relação das coisas; em suma, é imprescindível um juízo de adequação, a ser realizado com base na lógica do razoável

Como muito bem leciona LOPES PELLICER (1989, p. 616), para que o dano seja imputável à Administração:

“se requiera, además, la concurrencia de otro elemento objetivo: que exista una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa (o, en su caso, cuando ésta sea obligada, su omisión) y el perjuicio o lesión. Es necesario que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”

Vê-se logo que, neste particular, a dificuldade reside exatamente na identificação correta do liame causal.

Quando nos deparamos com um caso simples que resultou no dano, fácil se tona explicar o nexo causal; entretanto, a solução do problema se torna dificultosa quando nos deparamos com um fato complexo, apontando uma série de acontecimentos, com inúmeras circunstâncias concorrendo para a eclosão do sinistro, impingindo um meticoloso estudo para identificar qual realmente seria a circunstância geradora do dano suportado.

No âmbito do direito penal, diante do disposto no art. 13, *caput*, 2ª parte, do Código Penal, sabe-se que se adotou a teoria da *conditio sine qua non* (ou equivalência dos antecedentes causais), solucionando-se o problema por meio da exclusão mental da séria causal de determinada ação ou omissão; deixando o resultado de ocorrer com sua exclusão, conclui-se que a mesma é causa.

Por sua vez, tal teoria não admite as concausas, ou melhor, outra causa que, aderindo àquela, concorre para a eclosão do resultado; considerando causa toda ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido.

Leciona JESUS (1991, pp. 217 a 227) que:

o "Código Penal de 1940, em face das críticas formuladas ao anterior, aboliu as concausas: é considerada causa toda a ação ou omissão sem a qual o resultado não teria ocorrido. Não importa que outra força causal tenha concorrido para a realização do evento. Diante disso, no crime de homicídio, o nexo causal entre o comportamento do agente e o resultado subsiste mesmo quando para a sua produção tenha concorrido, p. ex., particular condição fisiológica do ofendido ou ausência de tratamento adequado

Já no campo da responsabilidade patrimonial extracontratual, para a solução de tal problema apresenta-se a teoria da causalidade adequada, elaborada por von Kries, segundo a qual não serão todas as condições causa do resultado, mas sim a que for mais apropriada a produzi-lo; exigindo um julgamento atento aos limites da razoabilidade, a ser delineado pelo bom senso.

Nem todas as causas têm relevância na imputação do dano, mas apenas a que foi mais determinante, direta.

Já quanto às concausas, necessário se torna distingui-las entre as preexistentes, supervenientes e concomitantes.

Concausas preexistentes são as ocorridas antes de desencadeado o nexo causal. Não eliminam o nexo causal. Supervenientes consistem naquelas que se apresentam quando já desencadeado o nexo causal. Nada beneficia o agente, apesar de concorrer para o agravamento do resultado; somente sendo capaz de eximir a responsabilidade quando se apresenta como o único fato gerador do resultado, afastando os demais fatores. Concomitantes referem-se às que se concretizam juntamente com o nexo causal, merecendo, a mesma solução das supervenientes.

No que se refere à omissão, apesar de óbvio que não seja capaz de desencadear o nexo causal, afinal de contas do nada, nada surge, não se nega que pode vir ela a ser causa exatamente por não ter agido o agente de forma a evitar o resultado. Logicamente que, para tanto, naquela ocasião, deveria estar o agente obrigado a agir, pois, caso contrário, nenhuma consequência jurídica advirá da mesma.

Outro elemento importante, refere-se ao dano suportado pelo administrado em razão da atividade administrativa.

Inequivocamente não é qualquer dano capaz de gerar a responsabilidade patrimonial.

Merecem destaques as ponderações de OLIVEIRA (1995, p. 52) de que o dano:

“suportado pelo administrado deve apresentar as seguintes características: deve ser material, consistindo em um atentado contra a pessoa ou a sua propriedade ou contra seus interesses materiais; o prejuízo patrimonial deve ser certo e atual; e a desigualdade de situações entre os administrados equívale dizer que o dano deve ser especial.”

Quanto ao decorrente de atividades ilícitas, deve ser certo, identificável, abrangendo não apenas as perdas imediatas (diretas e atuais), mas também os créditos futuros, que se deixou de ganhar em razão da atividade administrativa.

Além disto, deve atingir um direito subjetivo do administrado, ou melhor, deve representar um ônus a um direito do ofendido, assegurado no ordenamento jurídico.

Já se tratando de dano provocado por atividades lícitas, necessário ainda que não seja generalizado, mas sim especial, permitindo sua individualização de forma a reconhecer sua incidência sobre determinadas pessoas e não sobre toda a sociedade, bem como, anormal, afastando a alteração de que nada mais seria do que o preço pago em virtude da vida em sociedade.

5 A RESPONSABILIDADE OBJETIVA NO DIREITO BRASILEIRO.

À partir da Carta Magna de 1946, adotou-se no direito brasileiro a teoria

objetiva, preceituando seu art. 194 que: *“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”* – parágrafo único – *“Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”*.

Tratando da responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, reza 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, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Vê-se que, no âmbito da responsabilidade extracontratual estatal em relação ao administrado, absolutamente despicienda é a análise da “culpa”, somente de interesse na ação de regresso, da administração em face de seu agente.

Em suma, havendo relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo administrado, responde por este o Estado.

Logicamente, não há que se falar em responsabilidade estatal ou deverá a mesma ser atenuada, sempre que o dano não for decorrente do serviço público ou não for este sua causa única.

Assevera DI PIETRO que:

“Sendo a existência do nexo de causalidade o fundamento da responsabilidade civil do Estado, esta 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 a causa única. Além disso, nem sempre os tribunais aplicam a regra do risco integral, socorrendo-se, por vezes, da teoria da culpa administrativa ou culpa anônima do serviço público. São apontadas como causa excludentes da responsabilidade a força maior e a culpa da vítima.”

É o que ocorre quando nos deparamos com as causas excludentes (ou impeditivas) do nexo causal, como a força maior, culpa da vítima ou ato de terceiros.

5.1 – Excludentes da responsabilidade objetiva.

No âmbito da responsabilidade objetiva, não havendo discussão quanto à culpa, logicamente somente se esquivará o Estado do dever de indenizar os danos sofridos pelo administrado, caso comprove a ocorrência de alguma das causas excludentes (ou impeditiva) do nexo causal entre o dano sofrido e sua atividade.

O ônus da prova demonstrativa quanto à ocorrência de alguma das excludentes cumpre inequivocamente ao Estado, dado ao preceito legal de que incumbe ao réu o ônus da prova quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor (art. 333 do CPC).

5.1.1 – Culpa exclusiva da vítima.

Embora sofrido o dano por parte do administrado, é possível que não surja a obrigação do Estado em indenizá-lo exatamente em razão de sua atividade administrativa não haver passado de um mero

instrumento do evento, apresentando-se como causador do dano o próprio administrado (vítima).

Ao Estado não é imposto o dever de indenizar em razão de não ter sido o causador do dano, inexistindo nexo causal entre sua atividade e o dano suportado pelo administrado.

Aponta OLIVEIRA (1995, p. 49) que:

“a culpa do lesado, freqüentemente invocada para elidi-la, não é em si mesma causa excludente. Explica o prestigiado mestre (Celso Antônio Bandeira de Mello), esclarecendo que a vítima no caso é a própria causadora do dano e não o Estado. Assim, não haverá relação de causalidade entre o fato e o evento lesivo ensejando responsabilidade do Estado, por fatal de nexo causal

Embora possa haver ocorrido o desenvolvimento de qualquer atividade administrativa, a mesma não se apresenta como a causa adequada à produção do dano, mas sim a conduta (omissiva ou comissiva) da própria vítima.

É a conduta da própria vítima que se apresenta como a causa relevante na imputação do dano, de maneira determinante, direta.

Entretanto, concorrendo efetivamente a atividade administrativa para a ocorrência do dano (concausa), inequivocamente o Estado suportará os encargos do resultado lesivo produzido, nos limites de sua participação.

Neste ponto, não há que se falar em “compensação de culpas”, até porque, como já aduzido, em termos de responsabilidade objetiva, não se discute a “culpa” do Estado. Preocupar-se-á sim quanto à elucidação da exata proporção do

dano sofrido que se pode atribuir como causado pela atividade administrativa.

Assim como na análise da conduta da vítima, deve-se indagar ao que exatamente apresenta-se como causa adequada a atividade administrativa; restando ao Estado o dever de indenizar as proporções do dano que lhe sejam imputáveis.

Caso contrário, sendo a vítima a única causadora do dano, exime-se o Estado de qualquer responsabilidade.

5.1.2 – Caso fortuito e força maior

Outra causa excludente da responsabilidade é a força maior.

No campo civilista, várias teorias surgiram, com o propósito de apresentar a distinção entre caso fortuito e força maior. Conforme apresenta MONTEIROS (1997, pp. 338 a 340).

Teoria da extraordinariedade: aponta duas categorias de fenômenos. O caso fortuito seria o fenômeno previsível, mas não em relação ao momento, ao lugar e ao modo de sua verificação; ao passo que a força maior refere-se aos extraordinários, imprevisíveis, inusitados. Como exemplo do primeiro aponta a geada no inverno, e do segundo o terremoto. Vê-se, portanto, que o caso fortuito, segundo tal teoria, teria uma imprevisibilidade relativa, ao passo que a força maior destaca-se pelo caráter absoluto de sua imprevisibilidade.

Teoria da previsibilidade e da irresistibilidade: força maior refere-se ao fenômeno que, embora previsível, é inevitável; já o caso fortuito apresenta-se como o acontecimento imprevisível. No âmbito da previsibilidade, denota-se que a teoria em tela colide com a da extraordinariedade.

Teoria das forças naturais e do fato de terceiro: a força maior decorre de eventos físicos ou naturais, ininteligentes; ao passo que o caso fortuito resulta de fato alheio, criado de obstáculo insuperável pelo devedor. Como um dos exemplos do primeiro aponta-se o raio e a inundação, e do segundo a greve, o motim e a guerra.

Teoria da diferenciação quantitativa: o caso fortuito somente pode ser previsível e afastado através de diligências excepcionais; ao passo que a força maior não pode ser detectada por qualquer diligência, não havendo como sobrepujá-la.

Teoria do conhecimento: a força maior refere-se à forças naturais conhecidas; ao passo que o caso fortuito apresenta-se como os fenômenos incontrolláveis pela nossa experiência.

Embora no Direito Civil não se visualize destacada importância na distinção entre um e outro, chegando alguns a sustentar a equivalência de ambos, no direito administrativo não ocorre da mesma forma.

No campo do direito público, com certa unanimidade, define-se a *vis major* como um fenômeno estranho à vontade das partes, de caráter imprevisível e inevitável. Apresenta-se como um acontecimento externo. Consoante ensina (1991, p. 360):

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

Definindo-os, Eduardo Garcia de Enterría ensina que, caso fortuito se trata

de um evento diretamente conectado ao objeto danoso, à sua constituição, à sua natureza íntima, ao funcionamento mesmo da empresa ou serviço que integra esse objeto. A indeterminação, característica do caso fortuito, supõe que a causa do acidente produtor do dano é desconhecida; ao passo que força maior identifica-se com uma causa estranha, ordinariamente imprevisível na sua produção e, em todos os casos, absolutamente irresistível. Conforme ENTERRIA s/d, pp. 391-392):

“a los efectos de la doctrina del riesgo el caso fortuito se define, justamente, por contraposición de la vis maior y se caracteriza por dos notas esenciales, la indeterminación y la interioridad, cuyos contrarios, la determinación irresistible y la exterioridad, singularizan a aquélla. La indeterminación característica del caso fortuito supone que la causa del accidente productor del daño es desconocida. Como decía HAURIOU expressivamente, se trata de una “falta de servicio que se ignora”. El elemento esencial y el que da razón, incluso, del que acabamos de indicar, es el de la interioridad del evento por relación a la empresa en cuyo seno se presenta el daño; se trata, en efecto, de un evento directamente conectado a objeto danoso, a su constitución, a su naturaleza íntima, al funcionamiento mismo de la empresa a servicio que integra esse objeto. Estos dos elementos faltan, por el contrario, en la fuerza mayor, que, como ya hemos notado, se caracteriza por sus contrarios, identificándose con una causa extraña, exterior por relación al objeto danoso y a sus riesgos propios, ordinariamente imprevisible en su producción y, en todo caso, absolutamente irresistible,

aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista.”

Neste raciocínio, caso fortuito apresenta-se como um evento provocado por uma falha do próprio serviço público, não sendo, como muito bem leciona BANDEIRA DE MELLO, (s/d, p. 597): “*ul-timamente invocável pois, sendo um acidente cuja raiz é tecnicamente desconhecida, não elide o nexo entre o comportamento defeituoso do Estado e o dano assim produzido*”.

Obviamente, pretendendo a total exclusão de sua responsabilidade, necessário é que o Estado demonstre que sua atividade administrativa em nada contribui para a eclosão do dano; ou seja, que não tenha sido a causa adequada de sua concretização, ainda que de forma parcial.

Do contrário, responde o Estado quanto ao montante do dano que venha a se apresentar como causador.

Em síntese, assim como a culpa da vítima, a força maior afasta a responsabilidade estatal exatamente por não haver liame causal entre sua atividade administrativa e o dano suportado pelo administrado.

Entretanto, não sendo a força maior a causa verdadeira e única do dano suportado, havendo concorrência da atividade administrativa (concausa), responderá o Estado nos exatos limites de sua concorrência.

Destaca JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA que:

“se o Estado pretende eximir-se de responsabilidade, alegando a ocorrência de força maior, como causa exoneratória, deverá provar que o referido fenômeno da natureza foi a causa verdadeira e úni-

ca do prejuízo, não sendo possível evitar o resultado danoso”

5.1.3 – Fato de terceiro

Também na hipótese da ocorrência de fato de terceiro afasta-se a responsabilidade estatal, aplicando-se para solução do caso os mesmos preceitos invocados na força maior.

Deve o Estado comprovar que foi este, e não o desenvolvimento de sua atividade administrativa, a causa adequada à produção do dano suportado pelo administrado.

O fato de terceiro deve apresentar-se como a causa determinante, direta, única, da eclosão do dano.

Concorrendo a atividade administrativa para a produção do dano, ou melhor, havendo liame causal entre esta e o dano, surge ao Estado o dever de repará-lo.

Vê-se logo que, mais uma vez, surge a problemática decorrente da apuração quanto à efetiva causa geradora do dano, cuja investigação não pode afastar-se da razoabilidade.

Entretanto, aqui se apresenta uma outra séria indagação, referente a quem seria “terceiro” na relação jurídica que se apresenta.

No campo do Direito Civil, terceiro é qualquer pessoa além da vítima e do responsável pelo dano.

Já no âmbito do direito administrativo, especialmente quando se trata de avaliação da responsabilidade patrimonial estatal, obviamente que terceiro terá o significado de alguém estranho à Administração Pública e à vítima; e mais, com quem o Estado não tenha vínculo jurídico preexistente.

Sendo este terceiro o autor da conduta (omissiva ou comissiva) que se

apresenta como causa adequada, única, direta, do dano, naturalmente exime-se o Estado de qualquer responsabilidade, haja vista a ausência de nexo causal entre o dano e sua atividade administrativa.

Porém, concorrendo efetivamente a atividade administrativa para a eclosão do sinistro (concausa), repõe o Estado nos limites da constatação do nexo de causalidade.

Por outro lado, havendo um vínculo jurídico preexistente entre o Estado e o autor direto do dano, nos termos do art. 37, § 6º, da Carta Magna, inequívoca é a responsabilidade do Estado em relação ao dano produzido, mas não de natureza solidária, e sim subsidiária.

Conclui-se, assim, tendo-se em vista que a solidariedade somente nasce por força da lei ou do contrato; ao mesmo tempo em que, preceitua claramente o art. 25 da Lei n.º 8.987/95 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos), a responsabilidade direta e pessoal da concessionária por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros.

Aliado a tal dispositivo legal, aponta-se, ainda, a idéia implícita no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, de que quem tem o bônus deve suportar o ônus.

Leciona CAVALIERI FILHO (1998, pp. 173 a 175) que:

“Essas entidades de direito privado, prestadoras de serviços públicos respondem em nome próprio, com o seu patrimônio, e não o Estado por elas e nem com elas. E assim é pelas seguintes razões: 1) o objetivo da norma constitucional, como visto, foi estender aos prestadores de serviços públicos a responsabilidade objetiva idêntica a do Es-

tado, atendendo reclamo da doutrina ainda sob o regime constitucional anterior: Quem tem o bônus deve suportar o ônus; 2) as pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos têm personalidade jurídica, patrimônio e capacidade próprios. São seres distintos do Estado, sujeitos de direito e obrigações, pelo que agem por sua conta e risco, devendo responder por suas próprias obrigações; 3) nem mesmo de responsabilidade solidária é possível falar neste caso, porque a solidariedade só pode advir da lei ou do contrato, inexistindo norma legal atribuindo solidariedade ao Estado com os prestadores de serviços públicos. Antes pelo contrário, o art. 25, da Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, estabelece responsabilidade direta e pessoal da concessionária por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros; 4) no máximo, poder-se-ia falar em responsabilidade subsidiária do Estado à luz do art. 242 da Lei das Sociedades por Ações que, expressamente, diz que a pessoa jurídica controladora da sociedade de economia mista responde subsidiariamente pelas suas obrigações.

Assim, não sendo a empresa privada capaz de suportar os encargos decorrentes do dano resultante, responde subsidiariamente o Estado pelo mesmo, não se admitindo que o administrado arque sozinho com a lesão afliitiva a seu patrimônio.

6

“LA FAUTE DE SERVICE” E A RESPONSABILIDADE OBJETIVA

Dentre os pressupostos da responsabilidade extracontratual subjetiva, o primeiro deles e, sem dúvida alguma, de grande importância, é a conduta, definida como o comportamento humano voluntário que se exterioriza através de uma ação ou omissão, produzindo consequências jurídicas⁵.

Arelado à conduta, tem-se como necessário o atributo da imputabilidade, ou melhor, exige-se que o autor da mesma seja portador de atributos pessoais que lhe garantam capacidade para suportar as consequências daquela ação ou omissão, desenvolvida contrária ao dever.

Como muito bem define Caio Mário da Silva Pereira, “a imputabilidade do agente significa a capacidade de entender e de querer, no momento em que for cometido o ato danoso” (SILVA PEREIRA, 1989, p. 39)

Assim, tem-se como imputável o indivíduo mentalmente sã (sanidade mental) e desenvolvido (maturidade), capaz de entender o caráter de sua conduta e de determinar-se de acordo com esse entendimento⁶.

Por sua vez, não é qualquer conduta humana voluntária, omissiva ou comissiva, desenvolvida por agente imputável, que gera o dever de indenizar.

5 “Alguns autores, ao tratarem do primeiro pressuposto da responsabilidade civil extracontratual subjetiva, falam apenas da culpa. Parece-me, todavia, mais correto falar em conduta culposa, e isto porque a culpa, isolada e abstratamente considerada, só tem relevância conceitual. A culpa adquire relevância jurídica quando integra a conduta humana. É a conduta humana culposa, vale dizer, com as características da culpa, que causa dano a outrem, ensejando o dever de repará-lo”. (CAVALIERI FILHO, 1998, p. 31)

6 “Dois são os elementos da imputabilidade: maturidade e sanidade mental. Importa o primeiro desenvolvimento mental; e o segundo, higidez. Consequentemente, imputável é o agente mentalmente sã e desenvolvido, capaz de entender o caráter de sua conduta e de determinar-se de acordo com esse entendimento (CAVALIERI FILHO, 1998, p. 34)

É necessário, ainda, que, a conduta seja culposa (em sentido lato), atributo exteriorizado por meio da negligência, imperícia, imprudência ou dolo do agente, gerando ao mesmo um “dever jurídico”; definido por Paulo Nader como “*a exigência que o Direito objetivo faz a determinado sujeito para que assuma uma conduta em favor de alguém*”..(NADER, 1997, p. 317)

Já no direito administrativo, sabe-se que o Estado, como toda pessoa jurídica, necessariamente tem suas ações comissivas ou omissivas exteriorizadas através de condutas humanas, uma vez que a administração de seus interesses desenvolve-se sob o comando de pessoas naturais.

Obviamente, com a evolução que vem apresentando o direito público, à partir da teoria organicista, não mais se faz distinção entre as ações do Estado (organismo) e seus agentes (órgão), apresentando-se como um ente único.

Agregado a esta evolução em particular, destaca-se um dos princípios que norteiam atualmente a administração pública, qual seja, o da legalidade, que impinge ao administrador público, no exercício de sua atividade pública, a sujeição aos comandos da lei, não lhe sendo permitido, ainda, atentar contra o bem-comum.

Ao definir o princípio da legalidade, ensina LOPES MEIRELLES (1991, p. 78) que:

“o administrador público está, em todo a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem-comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o

caso. A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao entendimento da lei.”

Ao passo que na atividade privada é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública aos agentes é permitido fazer apenas o que a lei autoriza.

Aliás, no caso de admitir-se o contrário, estaria se conferindo na administração pública a liberdade e a vontade pessoal, absolutamente inconcebíveis com as idéias firmadas à partir da teoria organicista, de que o organismo (Estado) e o órgão (funcionário) seriam um só ente.

Assim, em termos de responsabilidade no direito público, não há que se falar propriamente em conduta, que traz a idéia de comportamento humano voluntário, mas sim em qualquer desenvolvimento de atividade (omissiva ou comissiva) por parte da administração pública.

Atividade esta adstrita aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, cuja finalidade sempre deve estar voltada ao interesse público, não se perquirindo quanto à vontade do administrador, diante do seu caráter impessoal.

Por outro lado, como já aduzido, atento ao estado de direito, nenhuma dúvida resta quanto à responsabilidade do Estado, decorrente de suas ações e omissões que, por ventura, venham à causar prejuízos ao administrado; conferindo-lhe nosso ordenamento jurídico perfeita aptidão para responder pelos danos ocasionados por sua atividade administrativa.

Leciona ROCHA (1991, pp. 100-101) que:

“Tomando-se o ordenamento brasileiro, tem-se que as condições jurídicas de existência do indivíduo, o conjunto de direitos que compõem o seu cabedal de bens protegidos, está ressaltado de arremetidas, inclusive e principalmente estatais, que as modifiquem, independentemente de alteração legal válida. Desta forma, a geração de gravame patrimonial por comportamento imputável ao Estado enseja a responsabilidade, por se converter aquele em dano incompatível com o Direito, pelo que a ele se opõe o adjetivo antijurídico, na terminologia utilizada pelo insigne administrativo espanhol (GARCIA DE ENTERIA). Mais que antijurídico, asseveramos acima que o dano deveria constituir em injustiça para que deflagrasse a figura da responsabilidade. Em verdade, aquela afirmativa toma como base o sentido instrumental do Direito, que tem como objetivo a realização da justiça em sua dimensão e conteúdo material, conforme colocávamos nas primeiras linhas deste estudo.”

Outrossim, segundo a teoria “*faute de service*”, a simples ausência do serviço público devido ou seu mau funcionamento, inclusive decorrente do atraso, é suficiente para configurar a responsabilidade estatal pelos danos sofridos pelo administrado, em razão da ausência ou mau funcionamento daquele serviço.

A questão que se coloca, entretanto, é saber se quando da análise da reprovabilidade da atividade administrativa, limita-se o julgador a simples apreciação desta atividade (executada ou não) ou ingressa ele no campo da culpa.

Admitindo-se a segunda hipótese, está se afirmando que a responsabilidade estatal originária da teoria *faute de service* seria de caráter subjetiva, pois que implica necessariamente na análise da culpa.

Entretanto, não se deve esquecer que, no âmbito da responsabilidade subjetiva, tal perquirição envolve a análise da culpa, por possuir como um de seus requisitos essenciais o elemento “vontade”. A reprovabilidade de determinado ato esta imprescindivelmente ligada à voluntariedade do comportamento do agente autor da ação ou omissão, tendo-se em vista que a culpa é um elemento subjetivo referente ao *animus* do agente ao praticar o ato.

Já no direito público, ao contrário, a reprovação da atividade administrativa não implica na obrigatoriedade de se demonstrar porque aquele ato reprovado foi desenvolvido de determinada maneira.

Ou melhor, na omissão de determinado serviço, embora legalmente obrigado a fazê-lo, por exemplo, reprova-se a atividade negativa do Estado, impingindo-lhe a responsabilidade pelo dano eventualmente ocorrido, sem a necessidade de se descrever como se deu a negligência de seus funcionários; bastando apenas a comprovação do dever de agir e sua omissão quanto a ele, bem como, o nexo causal da omissão com o dano suportado⁷.

Nota-se, portanto, totalmente despicenda a demonstração de conduta culposa, ou seja, do comportamento humano voluntário, dirigido à concretização de um resultado antijurídico (dolo/culpa “*lato sensu*”) ou que tenha descumprido

7 STF, RE-109615/RJ, julgamento 28.05.96, 1ª Turma, Rel. Ministro Celso de Mello.

a um dever de cuidado, que o agente podia conhecer e observar (culpa/culpa “*stricto sensu*”).

Não se indaga quanto a conduta violadora desenvolvida pelo indivíduo, agindo pelo Estado.

Assevera ROCHA (1991, p. 93) que:

“A culpa civil, identificada, determinada e individualizada, foi, contudo, substituída pela noção publicística da culpa. Para os efeitos da responsabilidade patrimonial do Estado, passou-se a Ter como culpa não mais aquela violação do direito praticada por alguém agindo pelo Estado, mas a culpa do próprio Estado, pessoa que atua através dos órgãos, os quais, à sua vez, compõem-se e dinamizam-se pelos agentes públicos. Não se individualiza, assim a culpa pública, a qual é, pela sua própria conformação estatal, indeterminada e, por vezes, até mesmo intedeterminável. A culpa seria, então, do serviço, ou, na expressão francesa na qual se tem ainda uma vez a vertente deste entendimento, a “faute de service”. Assim, se o serviço público não funcionou, funcionou mal ou funcionou inoportuna ou intempestivamente, e de tal situação sobreveio dano a alguém, o serviço público foi o causador da lesão, sendo-lhe, de conseguinte, imputada a responsabilidade. A culpa é, pois, do serviço, imputando-se ao Estado a responsabilidade dela decorrente, pois a ele se atribui a competência para a prestação eficiente, correta e legal do serviço público.” (Revista de Informação Legislativa, a. 28, n.º 111, jul/set, 1991, pág. 93)

A razão disto decorre exatamente do fato do desenvolvimento da atividade por parte da administração pública não permitir a acolhida da liberdade e vontade pessoal do agente administrativo, inconcebível diante do princípio da legalidade e de seu caráter impessoal.

A atividade administrativa deve pautar-se nos estritos mandamentos legais, esquivando-se da vontade pessoal deste ou daquele agente público; daí porque imprópria a análise da culpa subjetiva do mesmo, de interesse apenas na ação de regresso da administração pública em face deste.

Indaga-se apenas da “falta do serviço” ou, como muitos preferem, da “culpa do serviço”, que não se deve confundir com a culpa (negligência, imperícia, imprudência e dolo) pressuposto da responsabilidade subjetiva; afinal.

Debatendo sobre a culpa administrativa, assevera SILVA (1995, p. 83) que:

“substitui-se a culpa de uma pessoa determinada, o preposto, órgão ou agente da pessoa jurídica, pela culpa da instituição que mantém o serviço público; logo, por intermédio de uma imagem, alude-se tão-só à culpa do serviço. Nesse contexto, indubitável que a palavra culpa não está sendo empregada em seu sentido etimológico, porém num sentido figurado, imagístico. Propriamente, a culpa só pode ser de alguém, não de algo.”

Somente as pessoas físicas podem cometer erros⁸.

⁸ “La faute incombe aux agents de service. Les personnes physiques seules peuvent commettre des fautes; les actes fautifs de l’administration son, nécessairement, le fait de seus agents; la responsabilité pour faute de service est donc une responsabilité du fait de l’homme.” (RIVERO, J., WALINE J *Droit administratif*, Dalloz, 15^a édition, p. 238)

Assim, sendo dispensável a demonstração do comportamento humano voluntário, doloso ou culposos, não se perquirindo quanto a culpa subjetiva do agente administrativo, não há que se falar em culpa para comprovação da responsabilidade estatal.

7

CONCLUSÕES

a) submisso ao Estado de Direito, não se admite a irresponsabilidade do Estado em razão dos danos suportados pelo administrado, ocasionados por sua atividade administrativa;

b) a partir da teoria organicista, o Estado e o agente administrativo são vistos como um ente único; o primeiro órgão, o segundo organismo;

c) desde a Carta Magna de 1946, desprezando-se qualquer indagação relacionada à culpa do funcionário causador do dano, o Estado responde pelo

dano suportado pelo administrado, sempre que houver relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido.

d) a atividade administrativa, regulada, dentre outros, pelos princípios da legalidade e moralidade administrativa, deve pautar-se pela impessoalidade, desprezando a vontade pessoal do administrador, com atuação voltada para o interesse social;

e) não se indagando na “faute de service” quanto à culpa subjetiva do agente administrativo, ficando a discussão adstrita simplesmente à falta objetiva do serviço, conclui-se que se trata de responsabilidade objetiva do Estado, posto que não se está a exigir nada mais, além do dano e nexo causal, do que a demonstração da atividade administrativa. No caso em específico, a atividade administrativa ilícita, cujo dever de indenizar norteia-se no princípio de legalidade.

referências bibliográficas

- AGUIAR DIAS, J. *Da Responsabilidade Civil*, Vols. I/II. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A., *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Malheiros Editores, s/d
- _____. *Responsabilidade Extracontratual do Estado por comportamentos administrativos*, Doutrina, s/d
- _____. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*, v. II, Forense, 1989.
- BIELSA, R. *Derecho Administrativo*, Tomo V, 5. ed. Roque Depalma Editor, Buenos Aires, 1957.
- CANOTILHO, J. J. G., *O problema da responsabilidade do Estado por actos ilícitos*, Livraria Almedina, Coimbra.
- CAVALIERI FILHO, S. *Programa de Responsabilidade Civil*. Malheiros Editores, 1998.
- CRETELLA JÚNIOR, J. *Direito Administrativo Comparado*. Editora da UNESP, 1972.
- DERGINT, A. A. *Responsabilidade do Estado por Atos Judiciais*. São Paulo: RT, 1994.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1991.
- DROMI, R., *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.
- EISENMANN, C., *Cours de Droit Administratif*, Tomo II, LAEL – Livraria dos Advogados Editora.
- ENTERRIA, E. G. – FERNANDEZ, R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas.
- GASPARINI, D. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- GIGENA, J. I. A. *Responsabilidad del Estado*. Buenos Aires: Editorial Astrea de Rodolfo Depalma Y Hnos, 1973.
- GONÇALVES, C. R., *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- HENTZ, L. A. S., *Indenização por erro judiciário*, Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 1995.
- JESUS, D. E. *Direito Penal*, 1º Vol. – Parte Geral, Ed. Saraiva, 1991.
- LAUBADÈRE, A., VENZIA, J., et GAUDEMET, Y., *Traité de Droit Administratif*, Tome I, 13. édition, L.G.D.J.
- LÓPEZ PELLICER, J. A. *Lecciones de Derecho Administrativo (II)*, DM, 1989.
- MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: RT, 1991.
- MENDES ALCÂNTARA, M. E., *Responsabilidade do Estado por Atos Legislativos e Jurisdicionais*. São Paulo: RT, 1988.
- NADER, P. *Introdução ao Estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- OLIVEIRA, J. C. *Responsabilidade Patrimonial do Estado: danos decorrentes de enchentes, vendavais e deslizamentos*. Bauru: Edipro, 1995.

- PAILLET, M., *La responsabilité administrative*, Dalloz, 1996.
- RIVERO, J., WALINE, J., *Droit Administratif*, Dalloz, 15. édition.
- ROCHA, C. L. A., Observações sobre a responsabilidade patrimonial do Estado, R. Inf. Legisl. Brasília a. 28, n. 111, jul./set. 1991.
- SILVA, J. C. *A responsabilidade do Estado por Atos Judiciários e Legislativos* – Teoria da Responsabilidade Unitária do Poder Público. São Paulo: Saraiva, 1985.
- SILVA PEREIRA, C. M., *Responsabilidade Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- STERMAN, S. *Responsabilidade do Estado, Movimentos Multitudinários: Saques. Depredações. Fatos de Guerra. Revoluções. Atos Terroristas*. São Paulo: RT, 1992.
- STOCO, R. Responsabilidade Civil e sua interpretação jurisprudencial. São Paulo: RT, 1997.
- STOCO, R. Revista dos Tribunais, março de 1993, vol. 689, pp. 114/133.
- VARGAS, J. O. *Responsabilidade Civil do Estado pela demora na prestação da tutela jurisdicional*. Juruá, 1999.
- VENOSA, S. S. *Direito Civil*. São Paulo: Atlas, 1996.
- WALINE, M., *Droit Administratif*. Paris: Éditions Sirey, 1959.