

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — RISCO ADMINISTRATIVO

— *A Constituição vigente consagrou a responsabilidade civil do Estado, com fundamento no risco integral, fazendo-a resultar da casualidade do ato e não da culpabilidade do agente.*
— *Interpretação do art. 194 da Constituição.*

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Prefeitura do Distrito Federal *versus* Isaura Fonseca dos Santos

Apelação cível n.º 23.745 — Relator: Sr. Desembargador

MARTINHO GARCEZ NETO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 23.745, em que são apelantes o Juízo da 1.ª Vara da Fazenda Pública (*ex-officio*) e a Prefeitura do Distrito Federal, sendo apelada Isaura Fonseca dos Santos:

Acordam os Juizes da 6.ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, em decisão unânime, negar provimento ao recurso.

Custas *ex-lege*.

A autora, atacada de febre palústre, mal endêmico na Ilha do Governador, em princípios de 1943, submeteu-se a tratamento médico no Centro de Saúde daquele Distrito (Freguesia), recebendo, ali, injeções de cloridrato de quinino, de fabricação do Laboratório de Produtos Terapêuticos da Prefeitura do Distrito Federal, que lhe foram aplicadas pelo médico chefe do referido hospital-dispensário, Dr. Cícero de Castro Rosa. Mas, após a terceira injeção manifestou-se um processo de gangrena que culminou com a amputação do membro superior direito (v. fotografias de fls. 10 e 11) da autora. A perícia concluiu, sem sombra de dúvida, que a referida injeção foi o agente provocador do mal que acometeu a autora, cujas condições personalíssimas não a predispunham ao acidente, pois não sofria de diabetes, arterioesclerose, nem apresentava tendência a espasmos vasculares. Mesmo o seu estado de gestação não poderia ser a origem do mal, e somente, muito

concedendo, poderia agravar o processo vascular causado pela injeção mencionada.

Estabelecida, portanto, a relação de causa e efeito entre a injeção e o dano, incensurável a conclusão da sentença apelada, acolhendo o pedido da autora, sob o fundamento de que se trata de dano causado a terceiro por funcionário municipal, na qualidade de funcionário e em razão da função, o que define a responsabilidade objetiva da pessoa de direito público interno, nos termos precisos ineludíveis do art. 194 da Constituição federal em vigor.

Com efeito, a Carta Política de 1946, pondo termo a uma velha querela em torno do art. 15 do Código Civil, consagrou, sem sombra de dúvida, a responsabilidade civil do Estado com fundamento no risco integral, fazendo-a resultar da *casualidade* do ato e não da *culpabilidade* do agente, nestes precisos e objetivos, em que se abroqueia a doutrina objetiva: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”.

Era, aliás, esta a solução preconizada pela nossa maior autoridade sobre o assunto, o douto Amaro Cavalcânti, que assim conclui: “o fundamento jurídico da responsabilidade assenta: primeiro, na *casualidade*, e não na *culpabilidade*; depois, na *lesão efetiva de um direito*, realmente adquirido” (*Responsabilidade Civil do Estado*, 1905, pág. 284, n.º 8, g).

O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Estaduais não admitem dúvidas sobre a diretriz estatuída pela Constituição federal em matéria de responsabilidade civil do Estado, e que teria adotado a concepção objetiva do risco criado. Proclamam as decisões mais recentes o seguinte princípio: Independe do pressuposto de culpa a responsabilidade civil do Estado, pois o art. 194 da Constituição federal consagrou a doutrina do risco integral em relação às pessoas de direito público interno (acórdão do S. T. F., em 22-4-1952, Rel. Min. Orosimbo Nonato, in *Revista Forense*, vol. 147, pág. 105; Acórdão do 3.º Grupo de Câmaras Cíveis do T. J. de S. Paulo, em 13-6-1952, Rel. Des. Mário Masagão, in *Revista Forense*, vol. 149, pág. 291).

O nosso legislador constituinte inspiro-se, assim, na doutrina que, sem ser unânime, pode-se considerar triunfante, tal o número e a qualidade dos sufrágios que reúne, e que têm a inspirá-la as idéias de solidariedade social e de igualdade dos cidadãos em face dos encargos públicos, de tal modo que alguns escritores modernos preferem falar em *garantia legal*, como substitutivo do vocábulo responsabilidade (P. G. Alatamira, *Responsabilidad extra-contractual del Estado*, Córdoba, 1942, pág. 66, n.º II; Demogue, *Traité des obligations en générale*, vol. V, pág. 574; P. Duez, *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Paris, 1927, pág. XV, 36-7 e 47; P. Tirard, *De la responsabilité de la puissance publique*, Paris, 1906, pág. 138 e segs.; A. Giliberti-Messina, *Responsabilità civile dello Stato e delle altre persone giuridiche*, Palermo, 1906, pág. 17-18; Alcino de Paula Salazar, *Responsabilidade do poder público por atos judiciais*, Rio, 1941, pág. 46, n.º 27. Contra: Cyr Cambier, *La responsabilité de la puissance publique et de ses agents*, Bruxelas, 1947, pág. 146).

Não bastam a responsabilidade do funcionário, o direito de ação contra ele, o recurso, a título gracioso, para se obter a revogação ou reforma do ato

prejudicial, assinalava Hermes Lima. “A *garantia constitucional e administrativa* exata é a responsabilidade do Estado pelo dano causado ao patrimônio particular por um serviço de fim coletivo” (*Atividade Administrativa do Estado*, Tese, 1927, pág. 50); “La garantie est le Devoir du Pouvoir” e “L’Etat est garant de la Sécurité de tous” *apud*. C. Cambier, op. cit., loc. cit.).

A figura do Estado moderno, Estado-jurídico (Giliberti - Messina, op. cit., pág. 18).

Há mais de meio século, Rui, com toda a sua genialidade, já havia equacionado a solução afinal cristalizada no Diploma Constitucional de 1946, neste passo lapidar: “a legalidade do ato, ainda que irrepreensível, não obsta à responsabilidade civil da administração, desde que haja dano a um direito” (*A culpa civil das administrações públicas*, Rio, 1898, pág. 67).

Como anota Temístocles Cavalcânti, a propósito do invocado art. 194, a Constituição exige apenas, para que se tenha consubstanciada a responsabilidade civil do Estado, que o funcionário tenha agido no exercício de suas funções (*A Constituição Federal Comentada*, vol. IV, pág. 191).

Quando o funcionário age como tal, acrescenta de seu lado o exímio Carlos Maximiliano, é a pessoa jurídica de direito público, ela própria, que age (*Constituição Brasileira*, vol. III, pág. 256, n.º 632).

Realmente, radicar a responsabilidade do Estado ao ceneito de culpa civil seria proclamar-se a irresponsabilidade do Estado, pela índole mesmo de sua entidade e soberania, num verdadeiro conflito com as exigências imperiosas da equidade e da justiça, como fez sentir, em luminoso voto, o Min. Orosimbo Nonato, renomado campeão da doutrina do risco administrativo (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 15, pág. 833), que teve um extraordinário aliado no saudoso Ministro Filadelfo Asevedo, ou-

tro pugnaz defensor da teoria objetiva antes mesmo do advento da Constituição de 1946 (*Revista de Direito Administrativo*, vol. I, Fasc. II, págs. 565-576).

O Estado, na lição de Duguit (*Traité*, t. 3.^o, pág. 469-70), lembrada por Linares Quintana (*Responsabilidade do Estado Legislador*, in *Rev. Dir. Adm.*, vol. 5, pág. 373, n.^o 15), é, de certo modo, assegurado do que se chama, freqüentemente, *risco social*, isto é, o risco resultante da atividade social, traduzindo-se pela intervenção estatal: a sua responsabilidade está sempre fun-

dada nessa idéia, mesmo quando haja culpa de seus agentes.

A culpa dos agentes do poder público é um *plus* inteiramente dispensável a fim de que se extreme a responsabilidade civil do Estado. Esta resulta, pura e simplesmente, do nexó casual entre o dano sofrido por terceiro e o ato, ainda que lícito, regular, do agente do poder público.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1953.
— Henrique Fialho, Presidente. — Martinho Garcez Neto, Relator. — Narcélio de Queirós.
