RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — REPRESENTAÇÃO

— Interpretação do art. 194 da Constituição.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado do Rio Grande do Sul *versus* Rita Lourenço de Sousa
Recurso extraordinário n.º 52.311 — Relator: Sr. Ministro
RIBEIRO DA COSTA

ACÓRDÃO

Relatados êstes autos de Recurso Extraordinário nº 52.311, do Estado do Rio Grande do Norte, acorda o Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, unânimemente, conhecer do recurso e lhe negar provimento, nos têrmos das notas taquigráficas anexas.

Brasília, 30 de abril de 1963. — *A. M. Ribeiro da Costa*, Presidente e Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa — É pertinente a êste recurso a questão assim exposta e apreciada, *ut* parecer da Procuradoria-Geral, a fôlhas 138-139, *verbis*:

"Trata-se de ação de indenização proposta contra a Fazenda Estadual por ter Sebastião Augusto de Sousa, espôso e pai dos recorridos, falecido vitimado por tiros de fuzil disparados pelo soldado

da Polícia Militar Severino Antônio de Sousa.

O recurso extraordinário de fls. 125, interposto contra o v. Acórdão de fls. 124, foi admitido pelo despacho de fls. 129.

O v. Acórdão recorrido decidiu:

"A Constituição federal, em seu artigo 194, adotou a teoria do risco, para o ressarcimento dos danos causados pelos funcionários públicos, bastando para a configuração da responsabilidade civil do Estado no evento danoso, apenas, a verificação do dano, a condição de funcionário causador do prejuízo e que tenha êste agido na qualidade de órgão da administração."

A aplicação do art. 194 da Carta Magna, com a prevalência da teoria do risco sôbre a teoria da culpa, justifica o conhecimento do presente recurso extraordinário.

No mérito, entretanto, somos pelo não provimento do recurso.

É certo que "havendo culpa do particular e da administração e sendo a daquele de maior intensidade, bastante por si só para a verificação do evento danoso, por êste não pode ser responsabilizado o Poder Público" — (T. J. de São Paulo *in Revista dos Tribunais*, vol. 178, pág. 685).

Mas, no caso não se pode, no exame da "concorrência de culpas" atribuir ao falecido, que procurava serenar os ânimos dos que brigavam, delegado e popular, culpa igual ou maior do que a do soldado que disparou o fuzil, sem cautela e sem necessidade. A culpa preponderante, ou mesmo exclusiva, é a do soldado, sem a qual o "evento danoso" não se realizaria.

Brasília, 11 de janeiro de 1963. — *Evandro Lins e Silva*, Procurador-Geral de República."

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Ribeiro da Costa (Relator) — Conheço do recurso, mas lhe nego provimento.

O dissídio de decisões resulta demonstrado pela indicação de julgado desta Colenda Turma, no R. E. nº 37.448, do Rio Grande do Norte (ac. *in D. J.* de 12-11-1958) que adotou essa inteligência: "Constituição federal, art. 194. Princípio da representação. A disciplina da responsabilidade civil pela legislação ordinária, não sofre derrogação especial, no tocante a responsabilidade civil do Estado."

Verdade seja que, embora tenha sido relator dêsse julgado, isso não me impede de proclamar a reconhecer que a sentença da instância inferior, a que o acórdão recorrido deu integral, confirmação, se alicerça em fundamentos de inconstestável relêvo doutrinário (fls. 97 *in fine* 99), *verbis*:

"A responsabilidade civil do Estado, hoje, é matéria que refoge inteiramente ao campo do direito privado para recair na esfera do direito público. A teoria da culpa, com efeito, está absolutamente superada. Prevalece agora a doutrina do risco, ou teoria objetiva. Informa-a o princípio da igualdade dos indivíduos quanto aos encargos públicos.

Duez, citado por Aguiar Dias, caracteriza a situação em que se configura a violação daquele princípio: "Todo prejuízo anormal, excepcional, exorbitante, pela sua natureza ou por sua importância, os incômodos e sacrifícios correntes exigidos pela vida em sociedade e pela manutenção pacífica dessa sociedade, devem ser considerados como violação da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos" (*Da Responsabilidade Civil*, edição Revista Forense, 1944, vol. II, pág. 206).

Amaro Cavalcanti, entre nós, empenhou-se a fundo na demonstração da validade da teoria. Orosimbo Nonato e Filadelfo de Azevêdo, no Supremo Tri-

bunal, tentaram a aplicação do princípio doutrinário defendido com tanto ardor pelo insigne Amaro Cavalcanti. A palavra daqueles eminentes Juízes, no entanto, não encontrou a desejada ressonância no ambiente conservador dos tribunais.

A Constituição federal de 1946, todavia, adotou a doutrina do risco. Com efeito, em seu art. 194, dispõe que: "As pessoas jurídicas do direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros." O texto, como se vê, não cogita de culpa. A indagação, ao propósito, surge tão-sòmente quando se trata de ação regressiva contra os funcionários causadores do dano (art. 194, parágrafo único).

Para a configuração da responsabilidade civil do Estado, no evento danoso, requer apenas do texto constitucional a verificação do dano, a condição do funcionário causador do prejuízo e finalmente que tenha o servidor na prática do ato agido na qualidade de órgão da administração."

Amaro Cavalcanti magistralmente ilustra o tema da teoria objetiva da responsabilidade do Estado, ou teoria do risco, e, depois de citar, ao propósito, a oponião de Duguit no sentido de que não há, no direito moderno, correspondência exata entre a responsabilidade civil e a culpa, adverte:

"Nesta breve transcrição se contém realmente, tôda verdade sôbre a questão no atual momento. Dela se vê que, em se tratando da responsabilidade civil do Estado, ou de outra qualquer administração pública, a lesão do direito objetivo, devidamente verificada, pode ser admitida, como razão determinante de dita responsabilidade, sem indagar *prèviamente* da condição concorrente da ilegalidade ou de culpa por parte do respectivo agente.

Esta teoria — acentua o mestre, que cada dia mais prepondera, é a única capaz de oferecer razão ou argumento, sôbre o qual se possa apoiar a *ação extraordinàriamente crescente* do Estado moderno, sem, por isso, serem sacrificados os direitos individuais particulares.

Não se nega — acrescenta — que a culpa do agente deva decorrer em determinadas espécies como *elemento indispensável* para ter lugar a responsabilidade do Estado. O que combatemos, e por certo não o admitimos, é que a culpa seja *sempre* condição *necessária* para que se possa cogitar da responsabilidade civil do Estado"; Amaro Cavalcanti, in *Responsabilidade Civil do Estado,* nova edição atualizada por José de Aguias Dias, tomo I, pág. 349).

Passos adiante arremata: "Concluindo, pois aqui a premissa das questões que nos propusemos, podemos dizer: o fundamento jurídico da responsabilidade assenta primeiro, na *causalidade* e não na *culpabilidade;* depois da *lesão efetiva de um direito,* realmente adquirido.

A *causalidade* tem a sua explicação natural e fácil no princípio da *representação,* segundo a qual o Estado é a *causa eficiente* do ato lesivo, por tê-lo *querido* e *praticado* pelo seu funcionário ou representante." (Obra citada, pág. 350.)

Convém aludir, além dêsses ensinamentos, à oportuna observação inserta em "nota" à parte final do Tomo I da obra citada, *verbis*: "Em face da Constituição de 1946, a responsabilidade civil no Estado, quando não se segue a aceitar, como nós, a doutrina preconizada pelo insigne Amaro Cavalcanti, há de ser encarada à luz da falta do serviço público, impessoalmente considerada. Êste é, sem dúvida, o critério do art. 194, e seu parágrafo único, da Constituição Federal. A alusão à "ação regressiva," quando tenha havido culpa do funcionário, mostra que a responsabilidade de que se cogita independe de culpa pessoal, de ato ilícito identificado como fato individual do agente

da administração" (pág. 406, ob. citada).

Verdade é, que o preceito constitucional se filia à teoria do risco, que, como tal, prescinde da culpa. Verifica-se tão-sòmente a ocorrência do dano, independentemente de vinculação com alguma atividade peculiar ao Estado.

Observa, a êsse respeito, Castro Nunes, embora contrário à teoria do risco:

"É uma tradução concreta do princípio abstrato da igualdade dos indivíduos, diante dos encargos públicos, como diz Paul Deuez; um produto da vocação do espírito jurídico na base moral do *neminem loetere*; e só isso basta para lhe acentuar o traço superior e a irresistível sedução" (*Da Fazenda Pública em Juízo*, 1ª edição, pág. 400).

Assinala Themistocles Cavalcanti que é de singular importância no desenvolvimento doutrinário da responsabilidade do Estado em nosso direito o preceito do art. 194 da Carta Magna de 1946.

A Constituição, a seu ver, "exigiu apenas, que o funcionário tenha agido no exercício de suas funções (*Constituição Federal Comentada*, 1949, vol. IV, pág. 191).

O saudoso Ministro Carlos Maximiliano recapitula nos seus *Comentários*, atualizados (vol. III, 4ª edição, págs. 258-59), o tema extraído à norma das Constituições anteriores, reproduzida com sensível alteração no art. 149 da Carta Política vigente e aduz:

"Hoje prevalece a tese nova seguinte: o essencial é que a transgressão seja cometida pelo servidor do Estado, no exercício de suas funções, quer se trate de falta pessoal, quer do serviço.

Impõe-se o concurso de quatro requisitos: *a*) existir efetivamente o fato ilícito cometido por funcionário em violação ao direito de outrem; *b*) ter aquêle praticado o fato na qualidade de empréstimo público; *c*) e no exercício das suas funções; *d*) dever o fato conter excesso de poder ou de atribuições por parte do funcionário.

O evento há de ser *danoso*; não basta ser ilegal; deverá causar prejuízo ao particular.

A responsabilidade conjunta, do servidor e da pessoa jurídica de Direito Público resulta dos chamados *quase delitos*. Abrange tanto as *ações*, como as *negligências* e *omissões*.

É mister a relação de *causa* e *efeito*, entre a falta do funcionário e o dano sofrido pelo queixoso."

Imprime Pedro Lessa, notável desenvolvimento ao assunto, em tôrno do qual, diz há duas correntes de doutrina: a *civilista* e a de *direito público*.

E explica que para os sectários da doutrina da responsabilidade fundada no direito público, é neste direito, e não no direito civil, que está a base jurídica da responsabilidade do Estado. Nada tem que ver o direito privado com a questão que estudamos. A razão jurídica de ser o Estado obrigado a indenizar as ofensas feitas aos direitos individuais está no *princípio da igualdade dos ônus e encargos*, princípio consagrado em várias leis dos povos cultos. Os serviços públicos acarretam necessàriamente certos males, e êstes devem ser sofridos por todos, contribuindo cada um para a indenização do dano que incidiu numa pessoa". (*Do Poder Judiciário*, págs. 163-164).

Segundo a preferência do eminente professor, dentre os sistemas de responsabilidade em direito público, prevalece a *teoria do risco integral*, ou por causa do serviço público. Esta se delineia, acrescenta:

"Desde que um particular sofre um prejuízo, em conseqüência do funcionamento (irregular ou regular, pouco importa) de um serviço organizado no interêsse de todos, a indenização é devida. Aí temos um corolário lógico do princípio da *igualdade dos ônus e encargos sociais*" (ob. cit. pág. 165).

O acórdão recorrido e a sentença por êle confirmada decidem a espécie à luz dêsses conceitos jurídicos, dominantes na doutrina e na jurisprudência atuais, guardando coerência com o princípio da responsabilidade absoluta da pessoa jurídica de direito público, pelos seus próprios atos, decorrentes de *representação*, bastando que, direta ou indiretamente, causem dano a particulares, quer se trate de ato praticado *jure imperi* ou *jure gestionis* e ainda independente de se tratar de culpa dos prepostos do Estado.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram e negaram provimento, unânimemente.

Presidente e Relator: O Exmo. Sr. Ministro A. M. Ribeiro da Costa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Vitor Nunes Leal, Vilas-Boas, Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Ausente, por se achar licenciado, o Exmo. Sr. Ministro Barros Barreto.