RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — LANÇAMENTO DE FOGUETES

— A União responde, civilmente, pelos danos causados por impactos em navios por ocasião de lançamento de foguetes no oceano.

— Interpretação do art. 194 da Constituição de 1946.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. Nº 1.595-67

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E.M. nº 478-H, de 10 fevereiro de 1967. "Aprovo. Em 15 de fevereiro de 1967". (Enc. ao M.M., em 8-3-67.

*

PARECER

O Excelentíssimo Senhor Ministro da Marinha submeteu à consideração do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o parecer da Consultoria Jurídica daquela Secretaria de Estado, versando sôbre o problema da responsabilidade, no caso de impacto em navios, por ocasião do lançamento de foguetes no oceano em área prèviamente considerada perigosa, conforme divulgação em "Aviso aos Navegantes".

2. O Dr. Francisco de Paiva Côrte, Consultor Jurídico daquele Ministtério, em longo a brilhante pronunciamento concluiu pela capitulação da hipótese, nos têrmos do art. 194, da Constituição federal, combinado com as regras constantes dos arts. 159, 1.521 e 1.522 do Código Civil.

3. Para melhor compreensão do problema, necessário se torna transcrever aqui trechos do parecer do ilustre Consultor:

Relativamente a essa matéria, cumpre acentuar de início que no caso em que se verifiquem danos, na aludida oportunidade,

a responsabilidade pelos mesmos, embora considerados como decorrência de atividades militares ou técnicas realizadas no interêsse da defesa nacional, a sua reparação não está prevista em legislação específica.

E assim é, porquanto a responsabilidade das pessoas de direito público interno, por danos causados a terceiros, decorrentes de atos praticados por seus funcionários, é prevista de maneira geral e com ampla compreensão, no art. 194 da Constituição Federal, segundo o qual tais pessoas jurídicas são civilmente responsáveis, ocorrendo aquela hipótese, e onde a referência a funcionário público, segundo a interpretação de Pontes de Miranda, compreende "todos os que praticarem atos ou incorrerem em omissão, no exercício de função pública" (*Comentários à Constituição Federal*, vol. VI, pág. 370, ed. 1960), ficando entendido, todavia, que "os pressupostos e a extensão da indenização são os da lei ordinária" (Op. cit.).

Na Lei ordinária, por sua vez, a matéria está regulada, para o caso, pelos arts. 159 e 1.521, combinado êste com o art. 1.522, do Código Civil, estabelecendo, o primeiro, a obrigação de reparar o dano por parte daquele que o causou, seja por ação ou omissão voluntária, seja agindo com imprudência ou negligência, enquanto que os dois outros artigos citados tratam da responsabilidade por atos de terceiros, que também alcança as pessoas jurídicas (artigo 1.522).

Nessas condições, cumpre destacar, todavia, a hipótese em que o dano possa ser acarretado a navios ou outros bens pertencentes à própria União Federal. Aqui, cabe ainda distinguir se o dano decorre de caso fortuito ou mesmo como conseqüência das próprias operações ou experiências levadas a efeito normalmente, e então se estará diante de um risco conscientemente aceito, e decorrente daquelas experiências , aqui, não haverá nenhuma responsabilidade e conseqüentemente nenhuma indenização, ou se o dano é conseqüente de ordens emanadas errôneamente, ou se resultante de imperícia ou de inobservância de instruções e de ordens emanadas regularmente e, então, será responsável civilmente pelos danos que deu causa aos mesmos, emitindo ordens e instruções inexatas, ou descumprindo-as, quando exatas".

4. Com êste parecer, concordou o Dr. José Ricardo Gomes de Carvalho Neto, Consultor Jurídico do Ministério da Guerra cuja audiência foi por mim solicitada, nos têrmos do § 2º do art. 21, do Decreto nº 58.693, de 22 de junho de 1966.

5. Preliminarmente, diga-se de passagem, que o simples "Aviso aos Navegantes", não exime a culpa do dano causado. Constitui êle, ato meramente de alerta, de precaução para os que costumam navegar em áreas onde se executam tais experiências. A responsabilidade do possível dano, não se afasta pela expedição do aludido "Aviso".

6. Inexistindo legislação específica que discipline a hipótese, definindo o grau de responsabilidade respectiva, a matéria é regulada pelo direito comum, com observância das regras que conceituem a espécie.

7. Muito bem se houve o ilustre Consultor Jurídico da Marinha, no enquadramento legal e constitucional da questão.

8. O art. 194 da Constituição federal estabelece o princípio da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público interno, pelos danos causados por seus funcionários e terceiros.

9. Nenhuma dúvida existe na definição do preceito. Os funcionários ali mencionados são todos os que praticam atos, ou incorreram em omissão, no exercício da função pública. No caso, o funcionário não age em nome próprio mas, suas atribuições se confundem com as do próprio Estado. Responde pelo dano o Estado e, conforme a hipótese, tem o direito de ação regressiva.

10. Como se vê, o mandamento constitucional fixa o princípio da responsabilidade do Estado, a que José de Aguiar Dias denomina *doutrina do risco administrativo*

(*apud* Cláudio Pacheco, *Tratado das Constituições Brasileiras* vol. XIII, pág. 97).

11. Prescrito na Lei Maior o instituto da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público interno, a legislação ordinária é o meio próprio para estabelecer-lhe às normas relativas.

12. Nesse passo, também se houve bem o ilustre Consultor, ao indicar os dispositivos, através dos quais se há de encontrar o remédio jurídico que solucione impasses surgidos sôbre a matéria, em discusão.

13. Dispõe o art. 159 do Código Civil que incumbe a obrigação de reparar o dano, àquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem.

174. Com efeito, o art. 1.522 do mesmo Código manda estender às pessoas jurídicas a responsabilidade que trata o item III do art. 1.521.

15. O Professor Caio Mário da Silva Pereira, comentando o assunto, em obra *Instituições de Direito Civil*, vol. I, pág. 388", assere, com inegável acêrto;

"O ato ilícito tem correlata a obrigação de reparar o mal. Enquanto a obrigação permanece meramente abstrata ou teórica, não interessa senão à moral. Mas, quando se tem em vista a efetiva reparação do dano, toma-a o direito a seu cuidado, e constrói a teoria da responsabilidade civil. Esta é, na essência, a capacidade de imputação do resultado da conduta antijurídica, e implica necessàriamente na obrigação de indenizar o mal causado".

16. Por outro lado, o renomado jurista, discorrendo sôbre o art. 159 do C.C., deixa claro que, do conceito extraído do mencionado dispositivo sobressaem três requisitos essenciais: *a*) uma conduta antijurídica; *b*) um dano; *c*) um nexo de causalidade entre uma e outra, para, afinal, concluir:

"Estabelecida a existência do nexo causal entre o comportamento do agente e o dano, há *responsabilidade por fato* próprio; quanto esta relação causal repercute em terceiros a quem correrá o dever de reparar o mal causado, em decorrência de um vínculo jurídico especial, diz-se *responsabilidade por fato de terceiro;* quando o dano é causado por um objeto ou animal, cuja vigilância ou guarda era imposta a alguém há *responsabilidade pelo fato das coisas*" (os grifos são do original) (ob. cit. pág. 389).

17. E, com relação à responsabilidade estatal, o consagrado mestre foi incisivo:

"... Sendo, como é, o Estado um ente abstrato, sòmente pode agir por intermédio de seus agentes ou prepostos. Ter-se-á, então de apurar se êstes agem como representantes do poder público, não no sentido de que sejam portadores de um mandato, que os invista em podêres de representação regular, mas se os atos danosos são praticados por alguém, que esteja realizando uma atividade inerente a um órgão estatal, ou execute uma função ou um serviço que seja próprio do Estado, ou lhe compita. Verificada esta circunstância, apurada a existência de dano, fixado o nexo causal entre o fato e a lesão, dever-se-á afirmar a obrigação de indenizar. Não importa qual seja a pessoa jurídica de direito público: União Estado-membro, Município, Qualquer que seja, é responsável civilmente pelos atos de seus representantes que, nesta qualidade, causem dano a terceiros procedendo de modo contrário a direito, ou faltando a dever prescrito em lei" (ob. cit. pág. 393-4).

18. No mesmo sentido é a lição de Marcello Caetano, Professor da Faculdade de Direito de Lisboa, em seu notável *Manual de Direito Administrativo*, pág. 369.

19. É incontestável a responsabilidade do Estado em fatos praticados por seus agentes, e dos quais decorram prejuízos a terceiros.

20. Esta responsabilidade de situa e se disciplina no ordenamento jurídico da legislação referida.

21. Nestas condições, ante o exposto, estou de pleno acôrdo com o parecer da Con-

sultoria Jurídica do Ministério da Marinha ratificado pela Consultoria do Ministério da Guerra no que concerne ao problema em debate relativo à responsabilidade, no caso de impactos em navios por ocasião de lançamentos de foguetes no oceano.

Sub censura.

Brasília, 10 de fevereiro de 1967. — *Adroaldo Mesquita da Costa,* Consultor-Geral da República.