

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

ROTEIRO

Nesta unidade, nosso objetivo é analisar a responsabilidade civil do Estado perante os particulares, com o objetivo de clarear as hipóteses em que o ente público é chamado a reparar os danos que seus agentes provocarem a terceiros. A ideia central da Unidade diz respeito à possibilidade de o terceiro prejudicado pelo exercício da função estatal poder recorrer ao Poder Judiciário através das ações indenizatórias. Além disso, é garantido ao próprio ente estatal o direito de regresso em face do agente público causador do dano.

1. CONCEITO.

A responsabilidade civil, também denominada responsabilidade extracontratual, tem sua origem no Direito Civil. Consubstancia-se na obrigação de indenizar um dano patrimonial ou moral decorrente de um fato humano. É modalidade de obrigação extracontratual e, no direito privado, a regra geral é a necessidade de estarem presentes os seguintes elementos:

1. uma atuação lesiva culposa ou dolosa do agente; a regra geral no direito privado é a exigência de caracterização de culpa em sentido amplo na conduta; a culpa em sentido amplo abrange o dolo (intenção) e a culpa em sentido estrito (negligência, imprudência ou imperícia);

2. a ocorrência de um dano patrimonial ou moral; e

3. o nexo de causalidade entre o dano havido e a conduta do agente, o que significa ser necessário que o dano efetivamente haja decorrido da ação do agente (ou de sua omissão ilícita, se fosse o caso de o agente ter o dever de agir).

No direito brasileiro a responsabilidade civil, como regra geral, é orientada pela assim chamada teoria da causalidade direta e imediata, segundo a qual ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa, e somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso. Portanto, só origina responsabilidade civil, em princípio, o nexo causal direto e imediato, isto é, deve haver ligação lógica direta entre a conduta (comissiva ou omissiva) e o dano efetivo.

No âmbito do Direito Público, temos que a responsabilidade civil da Administração Pública evidencia-se na obrigação que tem o Estado de indenizar os

danos patrimoniais ou morais que seus agentes, atuando em seu nome, ou seja, na qualidade de agentes públicos, causem à esfera juridicamente tutelada dos particulares. Traduz-se, pois, na obrigação de reparar economicamente danos patrimoniais, e com tal reparação se exaure.

Não se confunde a responsabilidade civil com as responsabilidades administrativa e penal, sendo essas três esferas de responsabilização, em regra, independentes entre si, podendo as sanções correspondentes ser aplicadas separada ou cumulativamente conforme as circunstâncias de cada caso. A responsabilidade penal resulta da prática de crimes ou contravenções tipificados em lei prévia ao ato ou conduta. Já a responsabilidade administrativa decorre de infração, pelos agentes da Administração Pública - ou por particulares que com ela possuam vinculação jurídica específica, sujeitos, portanto, ao poder disciplinar -, das leis e regulamentos administrativos que regem seus atos e condutas.

2. ORIGEM, EVOLUÇÃO E TEORIAS.

A primeira ideia de responsabilidade do Estado passou pelo conceito da irresponsabilidade. Em meados do século XIX, o mundo ocidental acreditava que o Estado não deveria ser responsabilizado de nenhuma maneira pelos atos praticados por seus agentes. Era a típica noção do Estado Liberal, que se consubstanciava em um ente público distante dos particulares, pouco atuante e por essa razão, irresponsável no sentido literal da palavra, intangível.

Os Estados Unidos e a Inglaterra abandonaram a teoria da irresponsabilidade, o primeiro através do Federal Tort Claim Act, de 1946 e o segundo por meio do Crown Proceeding Act, de 1947.

Logo após, surgiu o Estado de Direito, em que a ultrapassada teoria da intangibilidade do soberano, que o isentava de qualquer responsabilidade foi deixada para trás e uma nova concepção surgiu: o Estado deveria ser equiparado às pessoas jurídicas, em todos os seus direitos e deveres. Aqui se trata da responsabilidade subjetiva, dependente da demonstração de culpa, ainda aplicada em alguns países.

A visão atual determina a responsabilização do Estado pelos danos que seus agentes possam vir a causar a terceiros, a conhecida responsabilidade civil objetiva, posição adotada pelo direito pátrio.

Várias teorias foram delineadas para explicar a responsabilidade atribuída ao Estado, tendo havido uma evolução entre elas, conforme veremos a seguir.

2.1. IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO.

A teoria da não responsabilização do Estado ante os atos de seus agentes que fossem lesivos aos particulares assumiu sua maior notoriedade sob os regimes absolutistas. Baseava-se esta teoria na ideia de que não era possível ao Estado, literalmente personificado na figura do rei, lesar seus súditos, uma vez que o rei não cometia erros, tese consubstanciada na parêmia "the king can do no wrong", conforme os ingleses. Os agentes públicos, como representantes do próprio rei, não poderiam, portanto, ser responsabilizados por seus atos, ou melhor, seus atos, na qualidade de atos do rei, não poderiam ser considerados lesivos aos súditos.

Desnecessário comentar que esta doutrina somente possui valor histórico, encontrando-se inteiramente superada, mesmo na Inglaterra e nos Estados Unidos, últimos países a abandoná-la.

2.2 RESPONSABILIDADE COM CULPA CIVIL COMUM DO ESTADO.

Esta doutrina, influenciada pelo individualismo característico do liberalismo, pretendeu equiparar o Estado ao indivíduo, sendo, portanto, obrigado a indenizar os danos causados aos particulares nas mesmas hipóteses em que existe tal obrigação para os indivíduos. Assim, como o Estado atua por meio de seus agentes, somente existia obrigação de indenizar quando estes, os agentes, tivessem agido com culpa ou dolo, cabendo, evidentemente, ao particular prejudicado o ônus de demonstrar a existência desses elementos subjetivos.

2.3 TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA.

A teoria da culpa administrativa representou o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva atualmente adotada pela maioria dos países ocidentais. Segundo a teoria da culpa administrativa, o dever de o Estado indenizar o dano sofrido pelo particular somente existe caso seja

comprovada a existência de falta do serviço. Não se trata de perquirir da culpa subjetiva do agente, mas da ocorrência de falta na prestação do serviço, falta essa objetivamente considerada.

A tese subjacente é que somente o dano decorrente de irregularidade na execução da atividade administrativa ensejaria indenização ao particular, ou seja, exige-se também uma espécie de culpa, mas não culpa subjetiva do agente, e sim uma culpa especial da Administração à qual se convencionou chamar culpa administrativa ou culpa anônima. A culpa administrativa pode decorrer de uma das três formas possíveis de falta do serviço: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Cabe sempre ao particular prejudicado pela falta comprovar sua ocorrência para fazer jus à indenização.

2.4 TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO.

Pela teoria do risco administrativo, a atuação estatal que cause dano ao particular faz nascer para a administração pública a obrigação de indenizar, independentemente da existência de falta do serviço ou de culpa de determinado agente público. Basta que exista o dano decorrente de atuação administrativa, sem que para ele tenha concorrido o particular.

Em resumo, presentes o fato do serviço e o nexos direto de causalidade entre o fato e o dano ocorrido, nasce para o poder público a obrigação de indenizar. Ao particular que sofreu o dano não incumbe comprovação de qualquer espécie de culpa do Estado ou do agente público. A administração é que, na sua defesa, poderá, se for o caso, visando a afastar ou a atenuar a sua responsabilidade, comprovar - e o ônus da prova é dela - a ocorrência de alguma das chamadas excludentes. Embora haja divergência na doutrina, são usualmente aceitos como excludentes a culpa exclusiva da vítima, a força maior e o caso fortuito (alguns falam ainda em "culpa de terceiros"). Caso a administração pública demonstre que houve culpa recíproca - isto é, dela e do particular, concomitantemente -, sua obrigação de indenizar será proporcionalmente atenuada.

2.5. TEORIA DO RISCO INTEGRAL.

Vimos que, pela teoria do risco administrativo, a responsabilização civil da administração pública dispensa a prova de culpa na sua atuação, mas é possível ela eximir-se da obrigação de indenizar, caso comprove culpa exclusiva do particular que

sofreu o dano, ou alguma outra excludente (ou ainda atenuar a sua responsabilidade, se ela provar a existência de culpa recíproca).

Em outras palavras: não significa a teoria do risco administrativo que a administração, inexoravelmente, tenha a obrigação de indenizar o particular. Apenas fica dispensada, a vítima, da necessidade de comprovar a culpa estatal: Por exemplo, havendo um acidente entre um veículo conduzido por um agente público e um particular, não necessariamente será devida pela administração a indenização dos danos. Pode ser que ela consiga provar que houve culpa recíproca dos dois condutores (hipótese em que a indenização será proporcionalmente atenuada) ou mesmo que a culpa tenha sido exclusivamente do motorista particular (hipótese em que restaria excluída a obrigação de indenização por parte da administração, cabendo, sim, ao particular a obrigação de reparação).

Já à teoria do risco integral consiste em uma exacerbação da responsabilidade civil da administração pública. Segundo essa teoria, basta a existência do evento danoso e do nexos causal para que surja a obrigação de indenizar para o Estado, sem a possibilidade de que este alegue excludentes de sua responsabilidade. É importante anotar que não há consenso doutrinário acerca da definição de "risco integral" - segundo pensamos, o conceito que apresentamos é o mais tradicional no direito administrativo.

Também há grande controvérsia na doutrina quanto à existência, ou não, de hipóteses em que o nosso ordenamento jurídico tenha adotado a teoria do risco integral para a responsabilização extracontratual do Estado. Segundo alguns juristas, um exemplo seria o dos danos causados por acidentes nucleares (CF, art. 21, XXIII, "d"), uma vez que, aqui, ficaria afastada qualquer possibilidade de alegação de excludentes pelo Estado.

3. DIREITO BRASILEIRO.

A Constituição Brasileira de 1824 informava, no artigo 178: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções e, por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos”. A Carta Maior de 1891 repetia o mesmo texto, atribuindo responsabilidade exclusiva ao agente público.

A responsabilidade civil do Estado tomou maior importância a partir do Código Civil de 1916, em seu artigo 15, que ditava: “Aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano. ” Esta codificação adotou claramente a teoria civilista da responsabilidade subjetiva. O Brasil nunca adotou a teoria da irresponsabilidade estatal.

A Constituição Federal de 1934, em seu art. 171, assumiu o princípio da responsabilidade solidária entre o Estado e o agente público, decorrente de casos de negligência, omissão ou abuso de poder no exercício de seus cargos.

Apenas em 1946, a Carta Magna mudou esse posicionamento, vindo a acolher a teoria da responsabilidade objetiva, com a seguinte redação (art. 194): “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. ” Modernamente, ainda trouxe a possibilidade de ação regressiva contra os agentes causadores do dano, se tivessem culpa destes.

Resumindo, inicialmente, o direito civil brasileiro veio a prever que para todo dano há uma reparação, depois esta reparação passou a ser obrigatória para a pessoa jurídica de direito público. Entretanto, não estava bem definido em quais casos deveria se reparar.

Várias teorias passaram pela evolução do tema, a primeira, conhecida como Teoria da Irresponsabilidade, ditava um Estado isento de culpa ou dolo, não deveria reparar nada. As teorias que se seguiram trouxeram a inicial responsabilização do Estado, sendo ela subjetiva, dependente de culpa ou dolo e posteriormente, objetiva.

Com a evolução da doutrina e da jurisprudência, a Constituição Federal Brasileira de 1988 veio a confirmar a responsabilidade civil objetiva do Estado, em seu art. 37, §5, pelos atos de seus agentes que causem danos a terceiros.

Com a crescente demanda de prestação dos serviços públicos, o Estado resolveu atribuir a prestação a pessoas jurídicas de direito privado (prestação indireta), por meio de concessão, permissão e autorização. Por estar representando o ente estatal, esse tipo de empresa delegatária de serviços públicos, começou a ser questionada quanto a sua responsabilização perante os terceiros. Mais uma vez, os estudiosos do direito se

debruçaram sobre a questão e a Corte Máxima da Justiça Brasileira optou por responsabilizá-las pelo dano causado aos terceiros usuários.

A Constituição Federal editada em 1988, atualmente vigente, trata da matéria da responsabilidade civil do Estado no art. 37, §6:

“Art. 36 – A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§6 - 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”.

No mesmo dispositivo constitucional, foram elencadas duas teorias: a da responsabilidade objetiva do Estado e a da responsabilidade subjetiva do agente.

No que toca a responsabilidade objetiva, responde o Estado independente da prova de sua culpa ou dolo, necessária apenas a comprovação do dano causado à vítima. Analisando o dispositivo, em sua primeira parte, vemos duas categorias de pessoas a ser consideradas responsáveis: as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Territórios e suas autarquias) e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Na última categoria estão inseridas as fundações públicas de direito privado, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas permissionárias e concessionárias de serviços públicos.

A saber que o dano suportado pelo particular deve ser originado pela prestação do serviço público (nexo causal) e causado por agentes que estejam a serviço pessoas jurídicas acima citadas, podendo ser agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, independente do recebimento de contraprestação pela Fazenda Pública.

Na segunda parte da norma referenciada, está presente o instituto do direito de regresso. É uma faculdade do Estado de reaver os valores que teve que indenizar ao

terceiro atingido e esta deverá ser exercida em face do funcionário responsável pelo dano. É justamente aqui que reside a teoria da responsabilidade subjetiva do agente, visto que só é possível a demanda regressiva para que o agente indenize o Estado pelos danos que suportou em seu nome, quando houver comprovação de sua culpa na efetivação do dano. Sem uma dilação probatória que demonstre a participação do agente no prejuízo suportado por terceiro, o Estado deverá assumir sozinho toda a responsabilidade.

Resumindo, segundo o entendimento uniforme de nossa doutrina e jurisprudência, esse dispositivo constitucional consagrou, no Brasil, a responsabilidade objetiva da administração pública, na modalidade risco administrativo, pelos danos causados por atuação de seus agentes. Conforme será estudado adiante, em tópico próprio, a orientação que pensamos ser hoje dominante é de que essa modalidade de responsabilidade extracontratual não se aplica, em regra, a danos ocasionados por omissão da administração pública, cuja indenização, se cabível, será regulada pela teoria da culpa administrativa.

O primeiro ponto relevante a examinar diz respeito às pessoas a que está endereçada a regra de responsabilidade objetiva contida no § 6.º do art. 37 da Carta Política: ela alcança todas as pessoas jurídicas de direito público - administração direta, autarquias e fundações de direito público -, independentemente das atividades que exerçam, e, também, todas as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos - o que inclui as empresas públicas e as sociedades de economia mista prestadoras de serviços públicos, as fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado que prestem serviços públicos e, ainda, as pessoas privadas, não integrantes da administração pública, delegatárias de serviços públicos (concessionárias, permissionárias e detentoras de autorização de serviços públicos).

Ressalte-se que não estão abrangidas pelo § 6.0 do art. 37 as empresas públicas e as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica. Estas respondem sem quaisquer peculiaridades pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, isto é, respondem da mesma forma que as demais pessoas privadas, regidas pelo direito civil ou pelo direito comercial.

Quanto à responsabilidade objetiva das concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou, com repercussão geral, a orientação de que há responsabilidade civil objetiva das empresas que prestam serviço público mesmo em relação aos danos que sua atuação cause a terceiros não usuários do serviço público. Consoante bem sintetizou o Ministro Ricardo Lewandowski, relator do recurso extraordinário em que essa posição restou sedimentada, a Constituição Federal não faz qualquer distinção sobre a qualificação do sujeito passivo do dano, ou seja, não exige que a pessoa atingida pela lesão ostente a condição de usuário do serviço público.

Portanto, é irrelevante perquirir se a vítima de dano causado por prestador de serviço público é, ou não, usuária do serviço, bastando que o dano seja produzido pelo sujeito na qualidade de prestador de serviço público. Por exemplo, em um acidente de trânsito entre um automóvel particular e um ônibus de permissionária de serviço público, a responsabilidade civil será objetiva, regida pelo art. 37, § 6.º, da Constituição, vale dizer, a permissionária responderá mesmo que nenhuma culpa de seu agente seja provada, somente podendo se eximir da obrigação de indenizar se ela, permissionária, conseguir provar a presença de alguma excludente, a exemplo da culpa exclusiva da vítima ou da força maior.

É oportuno abrir um parêntese para observar que, nos casos de danos ambientais, nossa doutrina e jurisprudência maciçamente reconhecem ter sido adotada no Brasil a responsabilidade civil baseada no risco integral. E o conceito de "risco integral" que empregam é praticamente o mesmo que expusemos acima: obrigação de reparar o dano decorrente da atividade, sem possibilidade de alegação de excludentes. É importante frisar, todavia, que o "risco integral" que caracteriza a responsabilidade por danos ambientais aplica-se de forma absolutamente igual para todos, sem peculiaridades no que toca aos danos ocasionados pela administração pública. Por isso, não se trata de matéria estudada no direito administrativo, e sim na seara do direito ambiental. De toda sorte, consideramos útil aproveitar este parêntese para transcrever, abaixo, resumo bastante didático, veiculado no Informativo 507 do Superior Tribunal de Justiça, de decisão sobre o tema por essa Corte prolatada:

A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e pautada no risco integral, não se admitindo a aplicação de excludentes de responsabilidade. Conforme a previsão

do art. 14, § I.º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2. e 3.º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral, pressupõe a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial, não cabendo invocar a aplicação de excludentes de responsabilidade.

4. CAUSAS EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE.

Para que seja configurada a responsabilidade do Estado, deve-se de antemão verificar a conduta do lesado na ocorrência do dano. Se este em nada participou, sendo apenas uma mera vítima, o ente estatal virá a assumir toda a responsabilidade. No entanto, se da causa do dano participou não é justo que o Poder Público assumisse esse encargo sozinho, portanto a indenização devida pelo Estado deve ser reduzida conforme o grau de sua participação, em real aplicação do sistema de compensação das culpas originário do direito privado, a culpa concorrente é uma causa atenuante de responsabilidade. Se o particular foi o único causador do dano (culpa exclusiva), estamos diante de um caso de autolesão, o que isenta totalmente o Estado da obrigação de reparar, causa excludente de responsabilidade.

É de suma importância observar o nexo de causalidade entre a conduta do agente no exercício de suas funções e o dano ou prejuízo ocasionado à vítima. Quando não existente o liame subjetivo ou este é interrompido nascem as causas excludentes da responsabilidade, enumeradas pela doutrina e construídas firmemente na jurisprudência: força maior, culpa da vítima e culpa de terceiro.

Di Pietro conceitua força maior como o acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, por exemplo, uma tempestade ou um raio. Este tipo de evento não pode ser imputado ao Estado, pois independe de sua vontade. Ademais, não há nexo de causalidade entre as ocorrências.

Entretanto, essa regra comporta exceção no caso de omissão do Estado. Se ocorrer um motivo de força maior, o Estado poderá ser responsabilizado nos casos em

que se omitir em realizar um serviço. Exemplifiquemos: uma enchente destrói a cidade de São Paulo – SP, caso reste comprovado que o Poder Público foi omissivo em realizar obras de hidrovias e limpeza de bueiros, o que ampliou os efeitos da enchente, este deverá reparar.

Também haverá de se responsabilizar o Estado nos casos de ato de terceiros (culpa de terceiro), popularmente conhecidos como ato de multidões, quando houver omissão de sua parte em resguardar o patrimônio das pessoas e evitar os danos ocasionados pela multidão. Um exemplo claro dessa situação é o tráfico de drogas, situação amplamente conhecida pelo Poder Público, que quando não combatida gera assaltos, assassinatos e outros ilícitos suportados pelo particular quando desprotegidos. Para Carvalho Filho, tal como na hipótese dos fatos imprevisíveis, contudo, a indenização deverá ser proporcional à participação omissiva do Estado no resultado danoso.

Existe bastante controvérsia acerca da possibilidade de serem consideradas excludentes da responsabilidade civil da administração pública as situações caracterizadoras de força maior e de caso fortuito. A primeira dificuldade reside na própria diferenciação entre essas duas figuras. Há quem atribua o conceito de força maior a eventos irresistíveis da natureza e o de caso fortuito a eventos inevitáveis resultantes de atuação direta do homem. Há juristas que adotam orientação exatamente oposta a essa. Na sua origem, a noção de caso fortuito costumava ser associada à imprevisibilidade ("fortuito" significa "obra do acaso", "inesperado"), ao passo que a de força maior evocava eventos irresistíveis, isto é, acontecimentos a cujo desenrolar não se poderia opor resistência eficaz.

O problema é que, mesmo adotando essas acepções, a distinção se mostra muito tênue, se não impossível, no que respeita aos resultados das situações enquadráveis como de força maior ou de caso fortuito. De fato, não existe possibilidade de se evitar o resultado em uma situação de força maior (irresistível), ainda que esse resultado possa ser previsto. Já na hipótese de caso fortuito (imprevisível), não existe possibilidade de se antever o resultado. Em ambas as circunstâncias, portanto, ao fim e ao cabo, o resultado é inevitável - ou porque não se podia prever, ou porque, mesmo estando previsto, não era possível impedir a sua ocorrência.

Pela razão aduzida no parágrafo precedente, segundo pensamos, nosso ordenamento jurídico atual -ao menos nosso direito legislado - não distingue força maior de caso fortuito, nem conceitualmente, nem quanto aos efeitos decorrentes das circunstâncias que sejam assim consideradas. Deveras, embora o vigente Código Civil não trate de forma genérica de caso fortuito e força maior, o parágrafo único de seu art. 393 (pertinente, especificamente, à responsabilidade do devedor, no âmbito do chamado "direito das obrigações") estatui que "o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir".

Dito de outro modo, o Código Civil define "caso fortuito ou de força maior", sem distinguir um do outro, como qualquer evento, seja de origem humana, seja da natureza, cuja ocorrência não poderia ser evitada ("fato necessário", isto é, de ocorrência necessária, obrigatória, inescapável) e cujos efeitos são inevitáveis ou irresistíveis (não podem ser evitados ou impedidos). É fácil constatar, em reforço, que nossas leis administrativas tampouco distinguem força maior de caso fortuito, seja quanto ao aspecto conceitual, seja quanto aos efeitos.

Citamos como exemplos que confirmam essa assertiva a Lei 8.112/1990 (art. 44, parágrafo único), a Lei 8.666/1993 (art. 65, II, "d", e art. 78, XVII), a Lei 8.987/1995 (art. 38, § 1.º, III) e a Lei 11.079/2004 (art. 5.º, III). Também a jurisprudência pátria, a nosso ver, tende a não fazer distinção entre caso fortuito e força maior, tratando qualquer situação que possa ser assim enquadrada como excludente da responsabilidade extracontratual objetiva, na modalidade risco administrativo, da administração pública e de suas delegatárias, desde que o dano decorra exclusivamente da ocorrência da referida situação.

Em suma, nos danos decorrentes de caso fortuito ou de força maior, sem que exista alguma conduta comissiva da administração pública (sem que haja atuação administrativa), esta somente poderá ser responsabilizada se tiver concorrido diretamente, com sua omissão, para o surgimento do dano, por haver deixado de prestar adequadamente um serviço de que estivesse incumbida, isto é, caso se comprove que a adequada prestação do serviço estatal obrigatório teria evitado ou reduzido o resultado danoso.

Nesses casos, a responsabilidade do Estado, se houver, é subjetiva, baseada na teoria da culpa administrativa. Alguns autores afirmam, ainda, que a responsabilidade do Estado será proporcional à contribuição da sua omissão para o surgimento do resultado danoso, orientação com a qual concordamos.

Vale anotar que o raciocínio exposto no parágrafo anterior se aplica, igualmente, nas hipóteses de dano ocasionado pelos denominados "atos de terceiros". Sendo o evento causador do dano um "ato de terceiro", somente poderá ser a administração pública responsabilizada se ficar demonstrado que sua omissão indevida concorreu de forma direta para o surgimento do resultado danoso, ou seja, se ficar demonstrado que ela deveria ter prestado um serviço que teria impedido efetivamente o dano decorrente do "ato de terceiro", mas, culposamente, deixou de prestar tal serviço, ou prestou deficientemente ou com atraso.

Abrimos um grande parêntese para registrar orientação divergente da que se vem de expor até aqui. Embora, segundo nos parece, seja uma posição minoritária -e não adotada, em regra, por nossa jurisprudência -, consideramos oportuno expô-la, tendo em conta o quilate dos autores que a perfilham: Maria Sylvia Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello.

Consoante as lições desses insignes publicitas, temos uma situação de força maior quando estamos diante de um evento externo, estranho a qualquer atuação da administração, que, além disso, deve ser imprevisível e irresistível ou inevitável. Dessarte, tanto seria evento de força maior um furacão, um terremoto, como também uma guerra, uma revolta popular incontrolável.

Diversamente, o caso fortuito seria sempre um evento interno, ou seja, decorrente de uma atuação da administração. O resultado dessa atuação é que seria inteiramente anômalo, tecnicamente inexplicável e imprevisível. Assim, na hipótese de caso fortuito, todas as normas técnicas, todos os cuidados relativos à segurança, todas as providências exigidas para a obtenção de um determinado resultado foram adotadas, mas, não obstante isso, inexplicavelmente, o resultado ocorre de forma diversa daquela prevista e previsível.

Adotadas essas definições de força maior e de caso fortuito, defendem os dois administrativistas em apreço que somente as situações caracterizadoras de força maior excluem a responsabilidade civil objetiva da administração pública e suas delegatárias. Isso porque, nas situações de força maior, o dano não decorre de atuação do Estado, mas do próprio evento caracterizado como força maior. Como se trata de um acontecimento externo a qualquer relação jurídica entre a administração e o administrado, não há nexo causal entre algum ato daquela e o dano sofrido por este.

Elaboremos um exemplo bastante exagerado, mas, a nosso ver, ilustrativo do que dissemos no parágrafo anterior. Imaginemos que um carro da administração, em horário de expediente, encontra-se estacionado e, dentro dele, há um agente público, motorista do veículo, sentado ao volante (aguardando a saída de um outro servidor que estivesse realizando regularmente uma fiscalização em uma empresa). Imaginemos que um evento como um furacão, um terremoto, ou mesmo uma revolta popular, arremessasse o carro oficial contra o veículo de um particular, também estacionado. Nessa situação, é absolutamente evidente que não se há de cogitar algo como "culpa exclusiva do particular", ou "culpa concorrente" dele e da administração.

Temos a seguinte situação objetiva: um veículo da administração, estando a serviço desta, chocou-se contra um veículo particular, o qual sofreu avarias, sem que haja qualquer culpa do administrado. Ainda assim, cabe a obrigação de indenizar à administração pública? Nessa hipótese, fica afastada a responsabilidade objetiva, não por ter existido culpa do particular, mas porque o evento de força maior rompeu o nexo causal entre o dano e alguma atuação da administração.

Na realidade, o dano decorreu direta e exclusivamente do evento de força maior, e não da atuação da administração. Portanto, a força maior, rompendo o nexo causal entre o dano e eventual atuação da administração, funciona como excludente da responsabilidade objetiva do Estado. Até este passo, não temos nada novo. A exclusão da responsabilidade civil objetiva ocorre porque há rompimento do nexo causal (lembrando que nós não distinguimos força maior de caso fortuito, ou seja, no exemplo acima, se seguíssemos a orientação que nós consideramos majoritária, seria indiferente chamar o furacão, o terremoto ou a revolta popular de força maior ou de caso fortuito).

Muito diferentes são, entretanto, para Maria Sylvia Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, as consequências das situações de caso fortuito (evento interno). Nessas, o dano decorre diretamente de uma atuação da administração. Embora o evento danoso resulte de situação em que inexistente qualquer culpa da administração, em que o ocorrido seja inteiramente imprevisível e se deva a fatores anômalos inevitáveis, tomando a falha plenamente escusável, o certo é que o dano decorreu de uma atuação da administração.

Portanto, como existem o dano e o nexo causal, e como se trata de responsabilidade por atuação (conduta comissiva) da administração, portanto objetiva, sem que se cogite qualquer culpa do particular que sofreu o dano, não há possibilidade, para esses eminentes administrativistas, de considerar como excludente o caso fortuito. Tentemos um exemplo. Imaginemos uma colisão, entre um veículo oficial dirigido por um agente público em atividade regular e o veículo de um particular, ocasionada exclusivamente pelo fato de o carro da administração pública haver "ficado sem freios".

Imaginemos que a perícia demonstre que os freios estavam em perfeitas condições de conservação, que a administração prove que adotou todos os cuidados e todas as providências técnicas exigidas pelos mais rigorosos critérios de prevenção de acidentes em relação aos freios do veículo, que o motorista trafegava em velocidade regular e acionou os freios com antecedência mais do que suficiente, porém, mesmo assim, de forma absolutamente inexplicável e imprevisível, os freios falharam e a colisão ocorreu. Nessas circunstâncias, embora caracterizado amplamente o caso fortuito (na acepção de Maria Sylvia Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello), não se pode considerar excluída a responsabilidade da administração. Isso porque o dano decorreu de atuação sua, implicando responsabilidade objetiva do Estado.

Como temos o dano e o nexo causal direto e imediato entre o fato administrativo e o dano, e não existe qualquer culpa do particular, encontram-se reunidos os elementos necessários à responsabilização objetiva. Assim, para esses autores, o caso fortuito não pode ser considerado excludente na hipótese de dano decorrente de atuação da administração pública, porque ele, o caso fortuito, seria um evento interno a essa atuação. Fechado o parêntese, reiteramos que, a nosso ver, não se deve distinguir força maior de caso fortuito, porque nem o nosso direito legislado nem a nossa jurisprudência o fazem.

Pensamos que caso fortuito e força maior sem distinção entre um e outro' - devem ser considerados excludentes da responsabilidade civil da administração pública. E devem ser considerados excludentes na responsabilidade extracontratual objetiva, na modalidade risco administrativo, como também na responsabilidade civil subjetiva, na modalidade culpa administrativa, desde que, em qualquer caso, o resultado danoso decorra exclusivamente do evento de força maior ou de caso fortuito.

5. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS.

Os atos legislativos, em regra, não acarretam responsabilidade extracontratual para o Estado. O Poder Legislativo, na sua função normativa, atua com soberania, somente ficando sujeito às limitações impostas pela própria Constituição. Portanto, desde que aja em estrita conformidade com os mandamentos constitucionais, elaborando normas gerais e abstratas, o Estado não pode ser responsabilizado por sua função legislativa. Porém, a doutrina e a jurisprudência reconhecem a possibilidade de atos legislativos ensejarem responsabilidade civil do Estado em duas situações:

- (a) edição de leis inconstitucionais;
- (b) edição de leis de efeitos concretos.

Em relação à edição de leis inconstitucionais, parte-se da premissa de que o Poder Legislativo possui, sim, soberania para editar leis, desde que, evidentemente, sejam elas elaboradas em conformidade com a Constituição. O Poder Legislativo tem o dever de respeitar as regras constitucionais; furtando-se a tal dever, pode surgir a responsabilidade do Estado. A edição de uma lei inconstitucional poderá, portanto, ensejar a responsabilidade do Estado, caso tenha ela efetivamente causado dano ao particular.

A responsabilização do Estado, nessa hipótese, depende da declaração da inconstitucionalidade da lei pelo Supremo Tribunal Federal, guardião da Carta Política. Não se deve imaginar, entretanto, uma obrigação de indenizar automática. Havendo a declaração da inconstitucionalidade da lei, a pessoa que tenha sofrido danos oriundos da sua incidência terá que ajuizar uma ação específica pleiteando a indenização pelo dano decorrente da aplicação dessa lei que foi declarada inconstitucional.

Pode ocorrer, também, a responsabilidade civil do Estado no caso de edição das chamadas leis de efeitos concretos, assim consideradas aquelas que não possuem caráter normativo, que não são dotadas de generalidade, impessoalidade e abstração. São leis apenas em sentido formal (pois oriundas do Poder Legislativo), que possuem destinatários certos, determinados. Materialmente, elas são análogas aos atos administrativos individuais, com destinatários determinados e efeitos concretos. Uma lei de efeitos concretos, desde que sua aplicação acarrete danos ao particular, pode gerar responsabilidade extracontratual para o Estado, possibilita que o indivíduo pleiteie o reconhecimento do direito à reparação dos prejuízos por ela causados.

6. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS JURISDICIONAIS.

A jurisprudência brasileira não admite a responsabilidade civil do Estado em face dos atos jurisdicionais praticados pelos magistrados. Assim como ocorre com os atos legislativos, a regra geral é a irresponsabilidade do Estado pelos atos jurisdicionais (praticados pelo juiz na sua função típica, de dizer o direito aplicável ao caso sob litígio, sentenciando).

Alguns aspectos, porém, demandam comentários. O primeiro é que, em relação aos atos não jurisdicionais praticados pelo juiz e pelos demais órgãos de apoio do Poder Judiciário, não há o que se discutir: sobre eles incide normalmente a responsabilidade extracontratual objetiva da Administração, na modalidade risco administrativo (CF, art. 36, § 7.º), porque se trata de meros atos administrativos praticados pelo Poder Judiciário. Enquadram-se nessa categoria de atos todos aqueles que dizem respeito à atividade de apoio administrativo do Poder Judiciário, quer tenham sido praticados pelo juiz ou por outros agentes daquele Poder (escrivães, motoristas, oficiais de justiça etc.).

O segundo diz respeito à área criminal, em que a própria Constituição Federal estabeleceu, como garantia individual, a regra de que "o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença" (CF, art. 5.º, LXXV). Nessa hipótese, se o indivíduo é condenado (na esfera penal) em virtude de sentença que contenha erro judiciário, tem direito, contra o Estado, à reparação do prejuízo. A responsabilidade do Estado é objetiva, vale dizer, independe de o erro haver decorrido de dolo ou culpa do magistrado que proferiu a decisão judicial.

Esse dispositivo art. 5.º, LXXV, da Carta da República -, frise-se, não alcança a esfera cível, isto é, não enseja indenização por um prejuízo que alguém tenha sofrido em decorrência de um erro cometido na prolação de uma sentença cível. No julgamento do RE 505.393/PE (rei. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, por maioria, 26.06.2007) discutiu-se o alcance do art. 5.º, LXXV, da Constituição, e a espécie de responsabilidade extracontratual do Estado que dele decorre. No aresto prolatado, manifestou o Supremo Tribunal Federal o entendimento de que a indenização de que trata esse dispositivo constitucional decorre de responsabilidade civil objetiva, conforme o excerto da ementa abaixo transcrito (esclarecemos e grifamos):

A regra constitucional (art. 5.º, LXXV, da Constituição) não veio para aditar pressupostos subjetivos à regra geral da responsabilidade fundada no risco administrativo, conforme o art. 37, § 6.º, da Lei Fundamental: a partir do entendimento consolidado de que a regra geral é a irresponsabilidade civil do Estado por atos de jurisdição, estabelece que, naqueles casos do condenado por erro judiciário e daquele que ficar preso além do tempo fixado na sentença], a indenização é uma garantia individual e, manifestamente, não a submete à exigência de dolo ou culpa do magistrado.

É importante sintetizar: a regra é a inexistência de responsabilidade civil por atos jurisdicionais. Especificamente em relação ao erro judiciário, excepciona-se essa regra. Nessa hipótese, a responsabilidade extracontratual do Estado é objetiva, isto é, independe de dolo ou culpa do magistrado.

Deve-se enfatizar que o erro judiciário de que trata a Constituição Federal, em seu art. 5., LXXV, restringe-se a erro concernente à esfera penal. Enfim, no caso de revisão criminal julgada procedente, no caso de erro judiciário cometido na esfera penal, independentemente de dolo ou culpa, pode o Estado ser condenado, na esfera cível, a indenizar a vítima do erro. Aplica-se, à hipótese, o art. 37, § 6.º, da Carta de 1988.

Ademais, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que é indiferente, para a esfera cível, ter havido, ou não, discussão do direito à indenização no julgamento da revisão criminal. Segundo a orientação de nosso Pretório Excelso, não gera preclusão do direito à indenização pelo erro judicial o fato de não constar do acórdão de revisão criminal o reconhecimento desse direito.

Um terceiro ponto que merece análise diz respeito à possibilidade de as prisões preventivas ensejarem indenização ulterior por dano moral, especialmente na hipótese de o réu, na decisão definitiva, vir a ser absolvido. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é majoritária quanto à inexistência, em regra, do direito à indenização nesses casos, especialmente quanto à inexistência de responsabilidade civil objetiva do Estado pelo dano moral decorrente da prisão preventiva. Sobre esse ponto, vale citar este julgado do Pretório Excelso (RE 429.518/SC, rei. Min. Carlos Velloso, 17.08.2004):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DOS JUÍZES. C.F., art. 37, § 6.º. 1. A responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do STF. II. Decreto judicial de prisão preventiva não se confunde com o erro judiciário - C.F., art. 5.º, LXXV - mesmo que o réu, ao final da ação penal, venha a ser absolvido. III. Negativa de trânsito ao RE.

Desse julgado, merece transcrição o seguinte excerto do voto condutor:

O decreto judicial de prisão preventiva, quando suficientemente fundamentado e obediente aos pressupostos que o autorizam, não se confunde com o erro judiciário a que alude o inc. LXXV do art. 5.º da Constituição da República, mesmo que o réu ao final do processo venha a ser absolvido ou tenha sua sentença condenatória reformada na instância superior. Interpretação diferente implicaria a total quebra do princípio do livre convencimento do juiz e afetaria irremediavelmente.

Cabe mencionar que, dependendo das circunstâncias do caso concreto, pode, sim, o Judiciário decidir pelo direito a indenização pelo dano moral decorrente de prisões preventivas, especialmente quando não tenham sido observados os pressupostos legais para a adoção da medida. É exemplo de situação em que a indenização foi admitida pelo Supremo Tribunal Federal a decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello, em 05.10.2009, no RE 385.943, do qual é relator.

Finalmente, há que se destacar a regra constante do Código de Processo Civil, que estatui a responsabilidade do juiz quando proceder com dolo, inclusive fraude, bem

como quando recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte (CPC, art. 133). Nesse caso, a responsabilidade é pessoal do juiz, a quem cabe o dever de reparar os prejuízos que causou, mas só alcança suas condutas dolosas, e não eventuais erros decorrentes de culpa (negligência, imprudência ou imperícia), ainda que acarretem dano às partes.

7. REPARAÇÃO DO DANO.

Em conformidade com o art. 37, §6 da Constituição Federal Brasileira, os danos causados pelas pessoas jurídicas de direito público e pelas de direito privado prestadoras de serviços públicos deverão ser reparados.

A reparação do ato danoso pode ser feito na esfera administrativa, quando o Poder Público reconhece antecipadamente a sua responsabilidade e há composição com o lesado sobre o ressarcimento dos danos.

Quando não há esta composição, tem a vítima o direito constitucionalmente assegurado de amplo acesso à Justiça, de modo que deve propor uma ação de indenização em face da pessoa jurídica causadora do dano. Esta, por sua vez, tem o direito de regresso contra o seu agente assegurado, caso tenha esse agido com dolo ou culpa.

Viceja grande discussão o prazo prescricional para a propositura da ação de indenização da vítima em face do Estado. À luz do artigo 1º-C da Lei nº 9.494/1997, “prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado.” Este é o prazo defendido por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007).

No entendimento de Carvalho Filho, o prazo prescricional da ação de reparação civil contra a Fazenda Pública é trienal com base no art. 206, §3, V do Código Civil, que fixou o prazo de três anos para a prescrição da pretensão de reparação civil. O autor concluir pelo prazo menor demonstrando que a ordem jurídica sempre privilegiou o Estado, portanto o prazo de cinco anos apontado pelo Decreto nº 20.910/1932 foi derogado pela lei civil, que estabelece a prescrição trienal. O prazo menor, de três anos, é o atualmente utilizado, sendo adotado em algumas decisões do STJ (REsp nº 698.195-

DF e REsp nº 1.137.354-RJ) e esposado pelos autores Flávio de Araújo Willeman (2011) e Carlos Roberto Gonçalves (2010).

Toma relevância a discussão sobre o sujeito passivo da demanda indenizatória. Resta claro na Carta Maior que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos podem perfeitamente integrar o polo passivo desse tipo de ação. Contudo, o grande interesse está em saber se há possibilidade de ajuizamento da ação reparatória *per saltum*, diretamente em face do agente, dispensando a participação da pessoa jurídica. Há autores que entendem viável, outros não.

A lição de Carvalho Filho advoga pela possibilidade de ajuizamento da ação indenizatória em face unicamente do agente público. Assenta o autor que o fato de o art. 37, §6 da CF atribuir responsabilidade objetiva ao Estado não exclui o direito de agir diretamente contra aquele que causou o dano. No REsp nº 1.162.598/SP, julgado em 02.08.2011, o STJ admitiu a legitimidade do agente público para estar no polo passivo de ação de responsabilidade por danos morais. Ademais, defende ainda a possibilidade de o autor escolher contra quem quer propor a demanda indenizatória ou até formar um litisconsórcio facultativo entre Estado e agente público.

Em posicionamento contrário, o STF, no julgamento do RE nº 327.904/SP, refutou a possibilidade de propositura de ação indenizatória *per saltum* diretamente contra o agente público. O Informativo STF nº 436 (2006) explica bem a hipótese:

“Considerou-se que, na espécie, o decreto de intervenção em instituição privada seria ato típico da Administração Pública e, por isso, caberia ao Município responder objetivamente perante terceiros.

Aduziu-se que somente as pessoas jurídicas de direito público ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos podem responder, objetivamente, pela reparação de danos ocasionados por ato ou por omissão dos seus agentes, enquanto estes atuarem como agentes públicos.

No tocante à ação regressiva, asseverou-se a distinção entre a possibilidade de imputação da responsabilidade civil, de forma direta e imediata, à pessoa física do agente estatal, pelo suposto prejuízo a terceiro, e entre o direito concedido ao ente

público, ou a quem lhe faça as vezes, de ressarcir-se perante o servidor praticante de ato lesivo a outrem, nos casos de dolo ou de culpa.

Em face disso, entendeu-se que, se eventual prejuízo ocorresse por força de agir tipicamente funcional, não haveria como se extrair do citado dispositivo constitucional a responsabilidade per saltum da pessoa natural do agente. Essa, se cabível, abrangeria apenas o ressarcimento ao erário, em sede de ação regressiva, depois de provada a culpa ou o dolo do servidor público. Assim, concluiu-se que o mencionado art. 37, § 6º, da CF, consagra dupla garantia: uma em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado que preste serviço público; outra, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional pertencer. A Min. Cármen Lúcia acompanhou com reservas a fundamentação. RE 327904/SP, rel. Min. Carlos Britto, 15.8.2006.” (RE-327904).

Desta feita, conclui-se que restou eliminada a opção de a vítima escolher se propunha a ação indenizatória contra o agente público, contra o Estado ou em face de ambos, em litisconsórcio passivo.

TIPOS DE DANOS INDENIZÁVEIS PELO ESTADO.

A figura da obrigação de reparar o prejuízo causado a outrem é construída a partir da lei civil, elencada nos artigos 186 e 927 do Código Civil disciplina:

“Art. 186 - Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. (Grifou-se)

Art. 927 – Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

O dano pode ser de ordem patrimonial ou extrapatrimonial, sendo o primeiro aquele que atinge os bens, o patrimônio corpóreo da pessoa e o segundo, aquele que atinge os direitos da personalidade.

O Código Civil foi o primeiro diploma também a constituir a obrigação do Estado em reparar, como vista no art. 43 da referida lei:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos de seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Desses três dispositivos legais, pode-se aferir a responsabilidade civil do Estado em face dos danos causados a terceiros, não obstante se tratar de uma responsabilização subjetiva.

Faz-se necessária a comprovação do dano para que haja pagamento de indenização, um ônus a ser suportado pelo autor da demanda (o particular).

Em termos de responsabilidade civil do Estado, o entendimento dominante nas Cortes Máximas é que os danos indenizáveis são o material (patrimonial), o moral e o estético.

Os danos patrimoniais são aqueles prejuízos ocasionados ao patrimônio corpóreo de um indivíduo que para ensejar reparação necessitam de prova. Os danos materiais se subdividem, segundo classificação do art. 402 do CC: Danos emergentes ou danos positivos, representam o que realmente se perdeu, o prejuízo momentâneo, como em um acidente entre um carro particular e um carro da Administração, em que o primeiro fica danificado. A segunda classe de dano patrimonial é conhecida popularmente como lucros cessantes (danos negativos), que diz respeito ao que o indivíduo deixou de lucrar com o evento danoso. Voltando ao exemplo do acidente automobilístico, haveria lucros cessantes caso fosse um taxista o envolvido.

Dano moral, nas palavras de Savatier, citado por Caio Mário da Silva, "é qualquer sofrimento humano que não é causado por uma perda pecuniária, e abrange todo atentado à reputação da vítima, à sua autoridade legítima, ao seu pudor, à sua segurança e tranquilidade, ao seu amor próprio estético, à integridade de sua inteligência, a suas afeições, etc.". (Traité de La Responsabilité Civile, vol.II, nº 525, in Caio Mario da Silva Pereira, Responsabilidade Civil, Editora Forense, RJ, 1989).

No ponto de vista do autor Yussef Said Cahali, dano moral "é a privação ou diminuição daqueles bens que têm um valor precípuo na vida do homem e que são a paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade individual, a integridade física, a honra e os demais sagrados afetos, classificando-se desse modo, em dano que afeta a parte social do patrimônio moral (honra, reputação, etc.) e dano que molesta a parte afetiva do patrimônio moral (dor, tristeza, saudade, etc.), dano moral que provoca direta ou indiretamente dano patrimonial (cicatriz deformante, etc.) e dano moral puro (dor, tristeza, etc.)"

Em resumo, danos morais constituem a lesão aos direitos da personalidade, segundo a maioria da doutrina (Carlos Roberto Gonçalves, Maria Helena Diniz, Caio Mário da Silva Pereira), que vem a ocasionar-lhe dor, tristeza, vexame, humilhação, sofrimento, angústia ou depressão – dano moral em sentido próprio ou qualquer lesão aos direitos da personalidade – dano moral em sentido impróprio.

Os danos estéticos podem ser compreendidos como as alterações físicas ocorridas em uma pessoa, em virtude de ato ou fato. A professora Teresa Ancona Lopez, citada por Flávio Tartuce em sua obra, apresenta conceito interessante:

“Na concepção clássica, que de Aristóteles, é a estética uma ciência prática ou normativa que dá regras de fazer humano sob o aspecto do belo. Portanto, é a ciência que tem como objeto material a atividade humana (fazer) e como objeto formal (aspecto sob o qual é encarado esse fazer) o belo. É claro que quando falamos em dano estético estamos querendo significar a lesão à beleza física, ou seja, à harmonia das formas externas de alguém. Por outro lado, o conceito de belo é relativo. Ao apreciar-se um prejuízo estético, deve-se ter em mira a modificação sofrida pela pessoa em relação ao que ela era”. Alguns autores avaliam ser o dano estético uma espécie de dano extrapatrimonial, no entanto, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou ao dizer que o estético distingue-se de moral (REsp 65.393/RJ e REsp 84.752/RJ). Em simplória comparação, dano estético é aquele que pode ser notado fisicamente, uma deformação, algo visto a olho nu, já o dano moral atinge o âmago íntimo do indivíduo, muitas vezes não pode ser apresentado, dividido sem a vontade daquele que o suporta.

Recentemente o STJ, ao julgar o REsp 1236412/ES, em 02/02/2012, se manifestou sobre a responsabilidade civil do Estado por dano estético e entendeu ser possível:

“1. Cuida-se, na origem, de ação de indenização proposta pela ora recorrida em face do Estado do Espírito Santo, em decorrência de evento ocorrido em 15 de abril de 1982, que a deixou gravemente ferida após confronto entre policiais civis daquele Estado e um fugitivo.

2. Os recursos de apelação interpostos pelas partes devolveram ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo o conhecimento de toda a matéria discutida nos autos. Com isso, essa Corte pôde reexaminar o ponto atinente à indenização por danos estéticos, de modo que não há que se cogitar de julgamento extra petita no caso concreto.

3. Ao efetuar incontáveis disparos em via pública, ainda que em virtude de perseguição policial, os agentes estatais colocaram em risco a segurança dos transeuntes, e, por isso, em casos assim, devem responder objetivamente pelos danos causados.

4. O Estado, competente para a conclusão do inquérito policial, alega que, diante da inexistência de exame de balística do projétil que atingiu a autora, há mais de 29 anos, não há meios de lhe imputar a responsabilidade pelo fato, todavia, inadmissível na espécie venire contra factum proprium.

5. Esta Corte já se pronunciou acerca do dever da parte autora em demonstrar o nexo de causalidade e do Estado em provar a sua inexistência (REsp 944.884/RS, relator para o acórdão Ministro Luiz Fux, DJe 17/04/2008). Sendo assim, é justamente pela falta da referida perícia, que o recorrente não possui meios de comprovar a ausência de tal requisito, sendo assim, bastante para tanto as provas trazidas pela recorrida.

6. Sendo que a Corte de origem realizou acurada análise das circunstâncias em que o fato ocorreu, valendo-se, para tanto, de robusta prova testemunhal, suficientes para a caracterização do nexo de causalidade ensejador da reparação pelos danos

suportados pela vítima, a revisão do julgado esbarra no óbice da Súmula 07/STJ. Precedentes.

7. A indenização por danos morais e estéticos deve ser proporcional ao dano causado, fixada com razoabilidade de forma que não se torne fonte indevida de lucro e, por outro lado, não desampare a vítima.

8. In casu, a autora, com apenas 14 anos à época dos fatos, teve interrompido prematuramente o curso natural da vida. Dura realidade, não só para a vítima, mas para toda a família que foi privada da convivência, dos momentos de alegria e realizações da adolescente.

9. Segundo o acórdão recorrido, a recorrida "precisa de tratamentos permanentes de neurologia, neurocirurgia, psicologia, fonoaudiologia, fisioterapia, oftalmologia, endocrinologia, cirurgias plásticas e cirurgias diversas", e, ainda, que "possui fragmentos metálicos de projétil de arma de fogo no cérebro".

10. Razoável o montante arbitrado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, em 400 (quatrocentos) e 100 (cem) salários mínimos a título de danos morais e de danos estéticos, respectivamente. Precedentes.

11. Recurso especial conhecido em parte e não provido."

Do acórdão podemos extrair que a alteração morfológica do corpo humano e todo o sofrimento mental a que uma menina de 14 anos tem sido submetida por conta da ação de policiais a serviço do Estado, deve sim ensejar a reparação do dano moral e estético que suporta até hoje.

Também é possível compreender que a indenização pelos danos morais e estéticos deve ser balizada pela proporcionalidade e razoabilidade, não vindo a ensejar enriquecimento sem causa, pois a reparação tem apenas o condão de reparar ou minorar o estrago feito.

Ao arremate, a Corte Infraconstitucional pacificou o entendimento que estas espécies de dano podem cumular-se em uma única ação judicial, é o que diz a Súmula 37, “ São cumuláveis as indenizações por dano material e moral oriundos do mesmo

fato” e a Súmula 387, “é lícita a cumulação de indenizações de dano estético e dano moral”. Cabe apenas observar que a acumulação depende de que seja possível visualizar os danos separadamente. Um dos exemplos que deram ensejo à súmula, noticiado pelo próprio STJ em 31/08/2009, é o de “um pedido de indenização decorrente de acidente de carro em transporte coletivo. Um passageiro perdeu uma das orelhas na colisão e, em consequência das lesões sofridas, ficou afastado das atividades profissionais. Segundo o STJ, presente no caso o dano moral e estético, deve o passageiro ser indenizado de forma ampla.

APLICABILIDADE DO ART. 70, III, DO CPC – DENUNCIÇÃO DA LIDE EM AÇÕES INDENIZATÓRIAS EM FACE DO ESTADO.

Embora haja grande dissenso sobre o assunto, se apresenta de interessante discussão a possibilidade de denúncia da lide do Estado ao funcionário público quando o primeiro é demandado por danos causados pelo segundo.

Ocorre que, a responsabilidade do Estado é objetiva, sendo o elemento culpa absolutamente irrelevante para caracterizar a sua responsabilização, quando nas demandas participam apenas a vítima do dano e a pessoa jurídica de direito público.

Para o processualista Daniel Assumpção Neves Amorim:

“a questão da possibilidade de denúncia da lide do Estado ao funcionário público não será discutida, mesmo que o autor indevidamente alegue em sua causa de pedir a culpa do funcionário público, porque nesse caso aplica-se o brocardo *iura novit curia*, devendo o juiz afastar o elemento culpa do objeto da demanda, porque inútil a formação de seu convencimento a esse respeito.”

Entretanto, a responsabilização do agente público depende de culpa, sendo tipo como subjetiva, ou seja, é necessária a prova cabal de sua culpa, a demonstração da mesma para que possa vir a integrar o polo passivo da ação por meio de denúncia da lide pelo Estado.

No REsp 313.886/RN, a primeira seção do STJ entendeu que o Estado, quando demandado, pode vir a denunciar, com fundamento no art. 70, III do CPC, seu agente que, nessa qualidade, causou prejuízo ao terceiro demandante. Vale ressaltar que, nessa

hipótese, a pessoa jurídica de direito público não está obrigada a denunciar, nem o órgão julgador a processar a denúncia se entender que “a tramitação de duas ações em uma só onerará em demasia uma das partes, ferindo os princípios da economia e da celeridade na prestação jurisdicional.”

Não obstante, apresentam-se como exceções, as excludentes de responsabilidade do Estado: culpa exclusiva da vítima e a culpa concorrente. Nesses casos, apresentada a defesa consubstanciada na exceção, o juiz deverá analisar a questão na demanda principal, o que não acarreta ampliação objetiva indevida do processo.

Esta é uma questão controversa na doutrina e a jurisprudência majoritária não tem aceitado o fenômeno da denúncia da lide nesses casos, em aplicação da teoria restritiva. O argumento principal, segundo Alexandre Mazza, é que a inclusão do debate sobre culpa ou dolo na ação indenizatória representa um retrocesso histórico à fase subjetiva da responsabilidade estatal.

O STF já assentou não admitir a denúncia da lide em demandas indenizatórias, nos julgamentos dos RE 327.904, em 18/08/2006 e RE 344.133, em 09/09/2008. Convém destacar o julgamento exarado na ACO 305 QO:

“Competência. Ação ordinária de indenização contra a União Federal e a FUNAI. 2. Parque Nacional do Xingu. 3. Desapropriação indireta. 4. Denúnciação da lide ao Estado-membro que vendeu o imóvel. Código de Processo Civil, art. 70. Hipótese em que os autores adquiriram o imóvel do Estado-membro. 5. A denúncia da lide não se faz per saltum. O STF, em casos semelhantes, não tem admitido a denúncia da lide ao Estado-membro e, conseqüentemente, afirma sua incompetência para processar e julgar, originariamente, a ação proposta. Precedentes. 6. Na desapropriação indireta, ocorre, tão-só, súplica de indenização pela perda do imóvel, cuja reivindicação se faz inviável. Não há, aí, espaço à invocação da regra do art. 70, I, do CPC. 7. Na presente hipótese, a FUNAI e a União Federal ajuizaram, à sua vez, ação declaratória incidental de nulidade dos títulos dos autores. Essa ação não é cabível, pela impossibilidade, no caso, do *simultaneus processus*. 8. Inviável, destarte, a denúncia à lide do Estado de Mato Grosso e incabível a ação declaratória incidental, exclui-se o Estado de Mato Grosso da relação processual, afirmando-se, em conseqüência, a

incompetência do STF para processar e julgar, originariamente, a ação, determinando a remessa dos autos ao Juízo Federal no Estado de Mato Grosso”.

Em conclusão, a orientação jurisprudencial dominante é de não ser cabível, em casos de reparação de dano, a denúncia da lide pelo Estado a seus agentes. Em âmbito federal, também é esta a determinação a ser seguida, conforme assevera o art. 122, §2 da Lei nº 8.112/90 que diz “tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva”, o que afasta de vez as possibilidades de denúncia da lide e de litisconsórcio.

8. AÇÃO REGRESSIVA.

O § 6.º do art. 37 da Constituição autoriza a ação regressiva da Administração Pública (ou da delegatária de serviços públicos) contra o agente cuja atuação acarretou o dano, desde que seja comprovado dolo ou culpa na atuação do agente. Mais precisamente, o texto constitucional fala em "direito de regresso", sem explicitar que tal direito deva obrigatoriamente ser exercido em uma ação própria (ação regressiva), posterior à ação movida contra a Administração (ou delegatária) pela pessoa que sofreu o dano (ação de indenização).

Há dois aspectos que devem ser destacados:

1. a entidade pública (ou a delegatária de serviços públicos), para poder voltar-se contra o agente, deverá comprovar que já foi condenada judicialmente a indenizar o particular que sofreu o dano, pois o direito de regresso dela nasce com o trânsito em julgado da decisão condenatória, prolatada na ação de indenização;

2. enquanto a responsabilidade civil da Administração (ou da delegatária de serviços públicos) perante o particular que sofreu o dano é objetiva, na modalidade risco administrativo (independe de culpa ou dolo), a responsabilidade civil do agente perante a Administração (ou a delegatária) só se configura se restar comprovado dolo ou culpa desse agente (responsabilidade subjetiva).

Em suma, a Administração Pública (ou delegatária de serviços públicos) que causou o dano indeniza o particular independentemente de comprovação de dolo ou culpa dela, Administração (ou delegatária de serviços públicos).

É de Interesse anotar que, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), houve grande controvérsia acerca da aplicabilidade, ou não, do prazo prescricional de

três anos fixado no inciso V do § 3. do art. 206 do Código Civil às ações de Indenização contra a Fazenda Pública, até sua jurisprudência firmar-se nestes termos: ·o prazo prescricional aplicável às ações de Indenização contra a Fazenda Pública é de cinco anos, previsto no Decreto 20.910/32, e não de três anos, por se tratar de norma especial que prevalece sobre a geral (EREsp-AgR 1.200.764/AC, rei. Min. Arnaldo Esteves Lima, 23.05.2012).

Assim, para a Administração (ou delegatária de serviços públicos) valer-se da ação regressiva é necessário:

1. que já tenha sido condenada a indenizar a vítima pelo dano; e
2. que tenha havido culpa ou dolo por parte do agente cuja atuação ocasionou o dano.

A obrigação de a Administração Pública (ou delegatária de serviços públicos) indenizar o particular independe de culpa da Administração Pública (ou da delegatária), configurando responsabilidade objetiva, na modalidade risco administrativo; a obrigação de o agente ressarcir a Administração Pública (ou delegatária) depende da comprovação da existência de culpa ou dolo desse agente, caracterizando responsabilidade subjetiva, na modalidade culpa comum.

Alguns aspectos merecem ser ressaltados:

a) a obrigação de ressarcir a Administração Pública (ou delegatária de serviços públicos), em ação regressiva, sendo esta uma ação de natureza cível, transmite-se aos sucessores do agente que tenha atuado com dolo ou culpa; portanto, mesmo após a morte do agente, podem seus sucessores ser chamados a responder pelo valor que a Administração (ou delegatária) foi condenada a pagar na ação de indenização (sempre respeitado o limite do valor do patrimônio transferido - CF, art. 5.0, XLV);

b) pelo mesmo motivo - ter natureza cível -, pode a ação regressiva ser ajuizada mesmo depois de ter sido alterado ou extinto o vínculo entre o servidor e a Administração Pública; nada impede, pois, seja o agente responsabilizado, ainda que tenha antes pedido exoneração, esteja aposentado, em disponibilidade etc.;

c) as ações de ressarcimento ao erário movidas pelo Estado contra agentes, servidores ou não, que tenham praticado ilícitos dos quais decorram prejuízos aos cofres públicos são imprescritíveis - note-se que imprescritível é a ação de ressarcimento, e não o ilícito em si (CF, art. 37, § 5.0);

d) é inaplicável a denúncia da lide pela Administração a seus agentes.

A rigor, é necessário pontuar que, embora existam algumas decisões do STF afirmando que, por força do § 5.º do art. 37 da Constituição de 1988, as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, o alcance dessa imprescritibilidade não é pacífico no âmbito da Corte Suprema. Vale dizer, não é incontroverso o entendimento de que seja imprescritível toda e qualquer ação de ressarcimento ao erário, não importa a natureza do ato de que tenha decorrido o prejuízo ao patrimônio público. A questão deverá ser definida quando for julgado o RE 669.069/MG, rei. Min. Teori Zavascki, cuja repercussão geral foi reconhecida em 02.08.2013 - sem decisão de mérito até o fechamento desta edição.

O último ponto listado merece um comentário adicional (há alguma controvérsia doutrinária a respeito, mas a posição majoritária, a nosso ver, é a que aqui aduzimos). O instituto da denunciação da lide está regulado no art. 70, inciso III, do Código de Processo Civil (CPC), segundo o qual: "A denunciação da lide é obrigatória àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda."

Dessa forma, se fosse aplicável a denunciação da lide pela Administração, esta, já na primeira ação -isto é, na ação de indenização movida pela pessoa que sofreu o dano, tendo como ré a Administração - denunciaria a lide a seu agente público cuja atuação ocasionou o dano, de sorte que, já nessa primeira ação, seria discutida a existência de dolo ou culpa na atuação do agente. Percebe-se que, se fosse cabível a denunciação da lide ao agente público pela Administração, haveria inegável prejuízo para o particular que sofreu o dano, porque seria retardado o reconhecimento do seu direito a reparação.

Com efeito, a Administração será condenada a indenizar o particular que sofreu o dano com base na responsabilidade objetiva. Diferentemente, se tivesse que ser discutida, na mesma ação de indenização, eventual responsabilidade do agente perante a Administração -o agente está sujeito a responsabilidade subjetiva na modalidade culpa comum -, ficaria o litígio na dependência da demonstração, pela Administração, de que o agente atuou com dolo ou culpa, discussão que nenhum interesse tem para o particular que sofreu o dano, e só lhe causaria transtorno, por atrasar a solução final do litígio (o único interesse do particular que sofreu o dano é que a Administração seja condenada a indenizá-lo; é totalmente irrelevante, para ele, a relação entre a Administração e o seu agente).

Enfim, o ingresso do agente no litígio traria injustificado retardamento à reparação do dano à vítima, que, como vimos, não depende da comprovação de dolo ou culpa do agente para ter direito à indenização. Para tornar clara a regra acima exposta, retomemos o exemplo do taxista. Já sabemos que a Administração estará obrigada a indenizá-lo sob o fundamento da responsabilidade objetiva, ou seja, para eximir-se, terá que provar (e o ônus da prova é da Administração) que houve culpa exclusiva do particular (caso prove culpa concorrente, haverá atenuação da responsabilidade).

Se, por exemplo, não ficar comprovada qualquer culpa do taxista, deverá a Administração indenizá-lo, sem que caiba questionar se houve culpa, ou não, do agente administrativo. É possível, portanto, que, mesmo inexistindo culpa do particular, tampouco fique comprovada culpa do agente administrativo. Nesse caso, não terá o agente obrigação de ressarcimento à Administração, mas subsiste sem nenhuma alteração a obrigação da Administração perante o taxista.

Como se vê, se fosse cabível a denunciação da lide, ocorreria, dentro do processo do taxista contra a Administração, uma discussão relativa à existência ou não de culpa do agente, e essa discussão em nada interessa ao particular, pois os fundamentos da responsabilidade nas relações Administração-taxista (objetiva) são diversos dos da relação Administração-agente (subjativa). O resultado da denunciação da lide feita pela Administração, se fosse possível, seria retardar (e muito) a indenização do taxista, por misturarem-se no mesmo processo relações distintas e discussões, entre a Administração e o agente, que não dizem respeito ao taxista.

Vale registrar que, na esfera federal, a controvérsia doutrinária sobre cabimento ou não de denunciação da lide pela administração pública aos seus agentes foi cabalmente resolvida pela Lei 8.112/1990. Com efeito, no § 2.º de seu art. 122, a lei federal explicita: "Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva".

Conforme foi exposto no início deste tópico, só com base no texto do § 6.º do art. 37 da Constituição, não é possível afirmar, com segurança, a inaplicabilidade da denunciação da lide pela administração, porque ali é usada a expressão genérica "direito de regresso". Entretanto, na esfera federal a matéria não comporta mais qualquer polêmica, porque a Lei 8.112/1990 determinou que o exercício do direito de regresso dar-se-á mediante ação própria, a ação regressiva.

Por fim, ainda a respeito da responsabilidade civil dos agentes públicos, convém trazer à luz a orientação existente no âmbito do Supremo Tribunal Federal relativa à

situação dos servidores que tenham atribuição de emitir pareceres jurídicos destinados a subsidiar a tomada de decisões pelos administradores públicos. Segundo a jurisprudência firmada por nossa Corte Suprema, não é legítima a responsabilização solidária do servidor que edita um parecer jurídico de natureza meramente opinativa com o administrador público que pratica o ato baseado na opinião constante do parecer. Só poderia ser o autor do parecer responsabilizado na hipótese de erro grave, inescusável, ou se comprovada sua ação ou omissão culposa (culpa em sentido amplo).

Assim é porque, para nossa Corte Excelsa, os pareceres jurídicos de natureza meramente opinativa não configuram atos administrativos propriamente ditos, mas sim atos de "administração consultiva", que visam, tão somente, a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem posteriormente adotadas mediante atos de administração ativa.¹⁸ Imagine-se, por exemplo, que um administrador público solicite um parecer acerca de determinado ato que ele pretenda praticar e o servidor responsável pela edição do parecer escreva neste que o ato pretendido pode ser realizado sem problema algum.

Suponha-se que, posteriormente, em razão desse ato do administrador público, o Estado seja condenado a indenizar um particular a quem o ato causou lesão. Nesse caso, a ação regressiva da administração pública, se couber, deverá ser ajuizada somente contra o administrador -e o Estado terá que provar que ele atuou como dolo ou culpa -, mas não contra o parecerista (salvo se houvesse erro grosseiro no parecer que ele exarou).

Muito didática sobre esse ponto é a decisão do Plenário do STF proferida por unanimidade no MS 24.631 /DF, rei. Min. Joaquim Barbosa, em 09.08.2007. Encerrando o presente tópico, transcrevemos a íntegra da respectiva ementa:

1. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter

vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa nem o toma parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. iii. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

BIBLIOGRAFIA:

ALEXANDRINO, Marcelo, Vicente Paulo. Direito administrativo descomplicado - 23. ed. rev. . atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015.

CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.-São Paulo: Atlas, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**, São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**, 3ª Edição, São Paulo: Método, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**, Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. Direito administrativo, 20ª Edição, São Paulo: Atlas, 2007.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**, Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2011.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**, 2ª Edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.