



Responsabilidade civil do Estado diante das catástrofes naturais¹

State's liability in the face of natural disasters

CLARISSA FERREIRA JARDIM

Acadêmica do curso de Ciências Jurídicas e Sociais na Faculdade de Direito da PUCRS.

RESUMO: O presente estudo tem o escopo de analisar, através de argumentos doutrinários, jurisprudenciais e normativos, a responsabilização do Estado frente aos danos causados aos lesados das catástrofes naturais. A escolha do presente tema baseia-se na importância jurídica e social que o tema traz à tona. Diante disso, o escopo é traçar um panorama inicial, abordando a questão da responsabilidade civil, suas origens e suas vertentes, para alcançar, então, a responsabilidade civil do Estado, sua evolução, suas delimitações e contornos, as normas pertinentes que fundamentam tal forma de responsabilidade civil, para poder, por fim, confrontá-la com a atual questão da ocorrência de catástrofes naturais, suas últimas incidências, suas diferenciadas formas de atingir a população e consequentes danos trazidos a estes administrados, trazendo à tona a questão do direito à reparação, indenização e/ou ressarcimento dos danos e como tem se comportado a jurisprudência nestes determinados casos.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado; Catástrofes naturais; Danos; Administração pública; Reparação; Riscos.

ABSTRACT: The present study is to examine the scope, through arguments doctrinal, jurisprudential and normative accountability of state against damages to victims of natural disasters. The choice of This theme is based on legal and social importance that the topic brings surface. Given this, the intention is to draw an initial overview, addressing the question of liability, its origins and its aspects, to achieved, then the liability of the state, its evolution, its boundaries and contours, the relevant standards that underlie this form of liability in order to finally compare it with the current issue of natural disasters, their effects last, its differentiated ways to reach the population and the consequent harm done to these administered, which raises the question of the right to compensation, severance and/or compensation for damages and has behaved as a case in these particular cases.

Keywords: Liability of the State; Natural disasters; Damage; Public administration; Repair; Risks.

INTRODUÇÃO

Os fenômenos naturais nos fazem lembrar as chuvas que abençoam as plantações, o sol nascente de cada dia e a beleza da natureza, tão abundante em nosso país. Recentemente, estes encantos têm sido superados pela notória revolta que a natureza tem nos demonstrado, seja pelo grande volume de água das precipitações de chuvas, pelas ventanias devastadoras atingindo velocidades jamais vistas ou pelo deslizamento de terras, levando consigo lares e famílias. Se acompanhar todos estes terríveis acontecimentos como espectador já nos assombra, que dirá ser personagem atuante, ofendido, prejudicado, a quem é imposta aquela adversidade e atribuído aquele desespero, não havendo praticamente como se refugiar. Os fatos naturais também se caracterizam pela imprevisibilidade, mas

o que acontece é que, à sombra destes fatos, existe uma Administração Pública que possui deveres ante os administrados, impostos por normas, ao longo dos tempos. Este trabalho abordará, portanto, a delimitação de tais ordenamentos e as vertentes de possibilidade de responsabilização do Estado pelos danos causados por estas catástrofes naturais.

Levando em consideração a notável importância social das questões pertinentes aos danos sofridos pela população em decorrência dos desastres naturais, resta latente a motivação da presente pesquisa, fornecendo elementos essenciais para implementação do ressarcimento patrimonial e/ou moral do lesado pela incúria administrativa. Vale referir que a metodologia de pesquisa utilizada foi, principalmente, o estudo de legislação, doutrina e jurisprudência. Somando-se a isso, leituras de notícias, advindas de publicações periódicas e sites.

1 DA RESPONSABILIDADE CIVIL

1.1 Evolução da responsabilidade civil no Brasil

Tratando da evolução histórica do instituto Responsabilidade Civil, abrangendo sua inserção na jurisdição brasileira, há que se salientar a interferência do direito romano em nosso ordenamento, em seus primórdios. À época do Brasil Colônia, as regras aplicáveis eram organizadas nas Ordenações do Reino (Manoelinas, Afonsinas e Filipinas). Como aduz Marize Kostelnaki Baú²: “No Brasil Colônia, as ordenações do reino determinavam as obrigações de satisfação do dano”. De acordo com Celso Marcelo de Oliveira³, na falta de previsão legal, o direito romano era invocado:

As Ordenações do Reino se baseavam no direito romano, por força da chamada Lei da Boa Razão (Lei de 18 de agosto de 1769), a qual prescrevia que, na falta de previsão legal, aplicar-se-ia subsidiariamente o direito romano, não por autoridade própria deste, mas por serem muitas as suas disposições fundadas na boa razão.

Com a independência política de Portugal, pós “Grito do Ipiranga”, em 1822, o Brasil promulgou a Constituição Política do Império do Brasil – mais precisamente em 1824 –, que versava, em seu artigo 179, inciso XVIII, a organização dos Códigos Civil e Criminal, ordenando que fossem embasados solidamente nos princípios da Justiça e Equidade.⁴

Sobreveio, seis anos depois, como solicitado pela norma constitucional, o Código Criminal de 16 de dezembro de 1830 que, em seu capítulo IV, tratava “Da Satisfação”⁵, no qual estruturava as diretrizes que deveriam ser aplicadas pelos tribunais brasileiros como orientação para apreciação e julgamento dos casos de responsabilidade civil. José de Aguiar Dias⁶ versa que:

Aí estavam estabelecidas: a reparação natural, quando possível, a garantia da indenização (o legislador não hesitou em ir a extremos, na preocupação de assegurá-la), a solução da dúvida em favor do ofendido, a integridade da reparação (até onde possível), a contagem dos juros reparatórios, a solidariedade, a hipoteca legal, a transmissibilidade do dever de reparar e do crédito de indenização aos herdeiros, a preferência do direito de reparação sobre o pagamento das multas, etc.

Posteriormente, houve a criação do Código Penal de 1890, que manteve, em seus artigos 31, 69 e 70⁷, a ideia de satisfação criada pelo então Código Criminal

de 1830. Desta mesma forma, o Código Penal instituído em 1940, em seu artigo 74, inciso I⁸, sustentou tradição ao Código Criminal de 1830.

Há que se mencionar a primeira lei específica no tocante à responsabilidade civil, que tratava mais designadamente da regulamentação da responsabilidade das estradas de ferro. Trata-se do Decreto Legislativo 2.681 de 1912, o qual, segundo José de Aguiar Dias⁹: “Sua influência capital na solução do problema da responsabilidade contratual exige uma referência em qualquer notícia, por mais resumida que seja, da evolução da responsabilidade civil no direito brasileiro.”

Foi o Código Civil de 1916, Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916, que promoveu a distinção e separação da responsabilidade civil da área criminal. Celso Marcelo de Oliveira¹⁰ enfatiza que, com inspiração no Código de Napoleão (mais precisamente em seus artigos 1.382¹¹ e 1.383¹²), o Código Civil de 1916 adota a teoria da responsabilidade civil subjetiva, colocando o dolo e a culpa como nortes para a existência da obrigação de reparar o dano produzido a outrem. A consagração desta teoria subjetiva ora mencionada é fixada no artigo 159¹³ do Código Civil de 1916, versando que a responsabilidade civil é a obrigação de reparar o dano causado pela culpa de outrem, conforme a interpretação de Caio Mário da Silva Pereira:¹⁴

Por este preceito fica estabelecido que a conduta antijurídica, imputável a uma pessoa, tem como consequência a obrigação de sujeitar o ofensor a reparar o mal causado. Existe uma obrigação de reparar o dano, imposta a quem quer que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, causar prejuízo a outrem.

Desta forma, é importante salientar que a teoria da responsabilidade objetiva, a que se funda na “reparação de um dano cometido sem culpa”¹⁵, também é admitida nos termos do Código Civil de 1916, estando distribuída entre os artigos 1.527 a 1.531¹⁶.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, foi de extrema importância para a matéria em questão. A Carta Magna acabou com a dúvida ante o dever de reparar o dano moral, consagrando em seu artigo 5º, incisos V e X¹⁷, a inviolabilidade e a possibilidade de indenização. A Constituição Federal também acrescenta em seu conteúdo o que seria a Responsabilidade Civil do Estado, no artigo 37, §6º, onde considera que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa

qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Finalmente, após muitas tentativas de alterações ao Código Civil de 1916, entra em vigor, a partir de 11 de janeiro de 2003, a Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002, o atual Código Civil. Os legisladores do Código Civil de 2002 apresentaram o tema da responsabilidade civil com um título próprio: “Título IX – Da Responsabilidade Civil”, possuindo dois capítulos, sendo que o primeiro trata da “obrigação de indenizar” e o segundo, “da indenização”, compreendidos entre os artigos 927 a 954, que compilam os assuntos pertinentes à matéria. Há ainda que se falar no artigo 186 deste Código, o qual se mantém fiel ao texto do Código Civil de 1916 e à sua teoria subjetiva, tratando também da reparação do dano exclusivamente moral, complementado pelos artigos subsequentes 187 e 188. Por fim, entre os artigos 389 e 393, o legislador concedeu espaço ao inadimplemento das obrigações. Portanto, nota-se que há no ordenamento jurídico brasileiro uma legislação preocupada com a questão da responsabilidade civil, razão pela qual passaram a ser estabelecidas delimitações normativas ao longo do tempo, sempre com o intuito de melhor assemelhar os regramentos às situações da realidade.

1.2 Conceito de responsabilidade civil

Buscando uma definição etimológica para o termo “responsabilidade”, percebe-se sua origem no latim, *respondere*, que significa capacidade de assegurar, responder firmemente. Segundo Carlos Roberto Gonçalves, “Teria, assim, o significado de reposição, de obrigação de restituir ou ressarcir”¹⁸.

Na tentativa de proteger e garantir o ajustado incremento dos atos jurídicos, passam a existir o instituto e a noção conceitual de responsabilidade civil, não só denotando sabedoria legislativa, mas apelo social¹⁹. Partindo à busca desta definição de responsabilidade civil, o que se observa é que a tendência é sempre apontada para o foco de que o causador de um dano a outrem tem o dever de reparar o paciente. Diversos doutrinadores tecem conceituações que restam por atingir o mesmo fim, como bem observa Rui Stoco, o qual assegura que a responsabilidade civil tem como fundamento o fato de que “deve reparar o dano aquele que causá-lo”²⁰. Caio Mário da Silva Pereira aduz que “a vítima de uma ofensa a seus direitos e interesses receberá reparação por parte do ofensor”²¹. Também neste exato sentido, Miguel Maria de Serpa Lopes discorre que “responsabilidade civil significa o dever de reparar o prejuízo”²². Em caráter completivo, bem propõe Silvío

Rodrigues quando trata a responsabilidade civil como “obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou por fato de pessoas ou coisas que dela dependam”²³. Pode-se dizer então que a responsabilidade civil é notadamente fonte obrigacional, encontrando fundamento na reparação.

1.3 Elementos da responsabilidade civil

1.3.1 Responsabilidade civil subjetiva

A responsabilidade civil subjetiva, ou também chamada “*teoria da culpa*”, como o próprio nome autoexplica, baliza a culpa do agente como fundamento da obrigação de reparar o dano, ou seja, a existência de culpa deve restar comprovada para que possa surgir a obrigação de ressarcimento²⁴. Conhecida como a teoria clássica da responsabilidade civil, a responsabilidade civil subjetiva advém em nosso ordenamento jurídico desde as influências do Código de Napoleão²⁵, que adotava uma responsabilidade civil fundada na culpa.

O Código Civil Brasileiro de 1916 tomou para si este regramento, fixando norma em seu texto, com a afirmativa de que só era possível atribuir responsabilidade civil a um indivíduo se seu ato estivesse dotado de culpa²⁶. O Código Civil de 2002 promoveu um alargamento da responsabilidade civil, porém manteve a teoria da culpa em seus alicerces, observados nos artigos 186 e 927²⁷. Caio Mário da Silva Pereira aponta que a responsabilidade subjetiva pode ser interpretada como dano, culpa e reparação, interligados e sucessivos entre si:

A vítima tem direito à reparação do dano que sofreu e, portanto, o ofensor tem o dever de repará-lo. Para a teoria subjetiva, entretanto, o ressarcimento do prejuízo não tem como fundamento um fato qualquer do homem; tem cabida quando o agente procede com culpa.

Percebe-se que a culpa é pressuposto decisivo, determinante, para a caracterização desta espécie de responsabilidade civil. Demonstrar a incidência de culpa se faz extremamente necessário ao dano passível de indenização²⁸. Conforme anota Caio Mário da Silva Pereira, o que se pode trazer à tona, no que tange a responsabilidade civil subjetiva, é a presença do ato ilícito do causador do dano, como pressuposto de reparação²⁹.

Possível se torna batizar a violação do direito ou dano causado a outrem por dolo ou culpa, de ato ilícito, sendo este último definido como a causa geradora da obrigação, pressupondo culpa do agente, intenção de violar direito alheio, de prejudicar outrem. O ato ilícito, tido como elemento subjetivo, gerador do dever

de indenizar, tem nexos desde que a imputabilidade da atividade esteja ligada à consciência do agente³⁰. Nota-se, portanto, que a responsabilidade civil subjetiva possui como elementos fundamentais a ação ou omissão do agente, agindo com dolo ou culpa; e o dano sofrido pela vítima, necessitando o devido nexo de causalidade entre estes dois pólos.

1.3.2 Responsabilidade civil objetiva

Na vigência do Código Civil de 1916, a responsabilidade civil subjetiva era tida como regra³¹, onde a culpa do agente era fundamental à imputação da responsabilidade civil. Com o Código Civil de 2002³², foram atreladas determinadas proposições de responsabilidade civil objetiva, onde ocorreu a inserção no seu texto, culminando no artigo 927.

Conceitua-se a responsabilidade civil objetiva, também apelidada de “*teoria do risco*” ou ainda “*culpa presumida*”, como aquela que se caracteriza com a manifestação das seguintes condições: conduta (ação ou omissão), dano, e nexo de causalidade, independentemente, portanto, da demonstração da culpa por parte do agente causador do dano. De acordo com Carlos Roberto Gonçalves³³: “Isso significa que a responsabilidade objetiva não substitui a subjetiva, mas fica circunscrita aos seus justos limites”. Neste mesmo sentido, Miguel Reale³⁴, na elaboração do projeto que culminou no atual Código Civil, justifica que: “Responsabilidade subjetiva ou responsabilidade objetiva? Não há que se fazer essa alternativa. Na realidade, as duas formas de responsabilidade se conjugam e se dinamizam”.

Para que o dever de reparação se faça presente, devem ser observados os requisitos necessários nos casos de responsabilidade objetiva, ou seja, ato danoso e nexo de causalidade. Como se percebe, a responsabilidade objetiva abre mão da constatação do elemento culpa, e essa não será imperativa para que se configure o dever de indenizar. Ainda no tocante à avaliação acerca da responsabilidade civil objetiva, o que se apresenta é que somente se aquele que desempenha a atividade de risco não agir com as cautelas normais de segurança é que se poderia concluir pela aplicação dessa categoria de responsabilidade. Neste sentido, Carlos Roberto Gonçalves³⁵ nos apresenta que:

A admissão da responsabilidade sem culpa pelo exercício de atividade que, por sua natureza, representa risco para os direitos de outrem da forma genérica como consta do texto, possibilitará ao judiciário uma ampliação dos casos de dano indenizável. Poder-se-á entender, *verbi grantia*, que, se houver dano, tal ocorreu porque não foram empregadas as medidas preventivas tecnicamente adequadas.

Notadamente, o que se grifa da citação acima é o fundamento da responsabilidade civil objetiva, onde se deve responder pelas consequências da atividade exercida, cuja periculosidade é a ela inerente ou fixada em lei. Em outras palavras: toda atividade que, pela própria natureza, aludir em riscos para outrem, oportunizará a reparação, não sendo relevante a questão da culpa.

1.3.3 Responsabilidade civil contratual

O contrato, sendo negócio jurídico, constitui um vínculo jurídico estabelecido pela própria pretensão dos contratantes, desde que observados seus pressupostos de validade, contidos no artigo 104 do Código Civil³⁶. A responsabilidade civil decorrente de contrato é aquela que resulta da inexecução de um negócio jurídico unilateral ou bilateral, ou na mora de seu cumprimento, ou seja, é a infração ao acordado entre os contraentes que configura esta espécie de responsabilidade. Orlando Soares define a responsabilidade civil contratual como “aquela que decorre do descumprimento ou inadimplemento contratual, ensejando com isso prejuízo a um dos contratantes”³⁷.

O Código Civil de 2002, em seu Título IV, regula o “inadimplemento das Obrigações”, respectivamente acompanhado de suas disposições gerais no capítulo I, da mora no capítulo II, perdas e danos no capítulo III, juros legais no capítulo IV, cláusula penal e das arras ou sinal nos dois últimos capítulos. A conceituação legal pode ser encontrada nos artigos 389 e 395 do então Código. O que se observa é que, se o contrato é fonte de obrigações, o seu descumprimento também será. A obrigação de reformar o prejuízo é impulsionada, portanto, pela inexecução da obrigação adquirida, pela violação do compromisso acordado, pelo prejuízo causado à outra parte.

1.3.4 Responsabilidade civil extracontratual

Esta categoria de responsabilidade civil, chamada também de “*aquiliana*”³⁸, tem como fundamento a não derivação de um contrato, ou seja, extracontratual: não há vínculo jurídico entre agente e vítima. A fonte do inadimplemento, neste caso, é a inobservância da lei, o descumprimento normativo, a lesão a um direito. De acordo com Carlos Roberto Gonçalves³⁹, a caracterização da responsabilidade extracontratual é desta forma determinada:

Quando a responsabilidade não deriva de contrato, diz-se que ela é extracontratual. [...] É a responsabilidade derivada de ilícito extracontratual, também chamada de *aquiliana*. Na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal. Nenhum vínculo jurídico existe entre a vítima e o causador do dano, quando este pratica o ato ilícito.

O Código Civil abrange a responsabilidade civil extracontratual em seu Título III, “Dos atos ilícitos”, compreendido entre os artigos 186 a 188. O causador do dano terá o dever de reparação deste, diante do descumprimento de norma legal ou a transgressão de dever geral de abstenção relacionado aos direitos reais ou de personalidade⁴⁰. Porém, não podem deixar de serem observados os pressupostos legais para a caracterização da responsabilidade civil extracontratual, quais sejam⁴¹: a) ação ou omissão do causador; b) nexo de causalidade entre a ação (ou omissão) e o dano; c) ocorrência de dano, moral ou material; d) dolo (fundado no risco) ou culpa (negligência, imperícia ou imprudência). Diferente da responsabilidade civil contratual, nesta o ônus da prova fica por conta da vítima. Cabe a esta provar a culpa – responsabilidade civil subjetiva, como já observado –, comprovar o dolo do agente, com fundamento no risco, ou seja, responsabilidade civil objetiva.⁴²

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

2.1 Definições da responsabilidade civil do Estado

É evidente pela doutrina que está pacificado, em nosso ordenamento jurídico, a admissão do Estado como possível causador de prejuízos aos seus administrados, restado a este a obrigação de reparar tais danos. Odete Medauar⁴³ representa a doutrina acerca desta afirmativa, exemplificando que:

A responsabilidade civil do Estado diz respeito à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões; por exemplo: atropelamento por veículo oficial, queda em buraco na rua, morte em prisão.

A responsabilidade civil do Estado representa mecanismo indispensável de amparo ao indivíduo ante o Poder Público. Com a possível ideia de responsabilização, o administrado tem assegurado o direito de que os danos originados pelo Estado, por ele deverão ser ressarcidos, como aponta Yussef Cahali⁴⁴: “Entende-se a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades”.

Tratada como forma de ressarcimento, a responsabilidade civil decorrente dos possíveis danos gerados pelo ente estatal, desde que corretamente delimitados, caracterizados e comprovados, se pretenderá ao restabelecimento do equilíbrio ora transgredido pelo dano.

2.2 Teorias da responsabilidade civil do Estado

A doutrina, no tocante à responsabilidade estatal, possuiu expressiva evolução. Diversos doutrinadores abordam o tema, o que acaba por demonstrar a significativa importância acerca da matéria. Diferentes teorias foram criadas, todas na tentativa de melhor abordagem e aplicação prática da responsabilidade civil do Estado. Dentre as teorias citadas pelos autores, as que denotam maior relevância são: a Teoria da Irresponsabilidade, a Teoria Civilista, a Teoria da Responsabilidade sem culpa, e, dentro das Teorias Publicistas, estão a Teoria da Culpa Administrativa, a Teoria do Risco Administrativo e, por fim, a Teoria do Risco Integral.

2.2.1 Teoria da irresponsabilidade

A teoria da irresponsabilidade é também conhecida como “irresponsabilidade feudal, regalista ou regaliana”⁴⁵, e trata da completa isenção do ente estatal diante da obrigação de reparação de danos⁴⁶. Esta teoria foi identificada à época dos Estados absolutos, na metade do século XIX⁴⁷. Fundada na ideia de soberania do Estado, a teoria da irresponsabilidade confirmava a autoridade incontestável do ente perante os administrados⁴⁸, sendo inconcebível o Estado aparecer como transgressor, posto que este era o próprio direito organizado. Ademais, os atos ilícitos praticados pelos funcionários públicos, em pleno exercício de função, jamais eram considerados atos do Estado, e sim atos praticados em nome próprio, respondendo, então, os funcionários de forma pessoal por tais danos⁴⁹. Nas palavras de José Carlos de Oliveira, esta teoria não perdurou por muito tempo, pois representava evidente injustiça, “não tendo nenhum sentido a impunidade do Poder Público em razão de uma ação ou omissão, a que estava obrigado, e que acarrete injustificado dano ao patrimônio do administrado”⁵⁰.

2.2.2 Teoria civilista

Na segunda metade do século XIX, quando a teoria da irresponsabilidade perdia forças, surge uma nova hipótese de abordagem sobre a questão dos danos causados pelo Estado, baseada na culpa, na condição dos atos praticados pelos seus agentes⁵¹. Em caso de ação culposa de seus servidores públicos, o Estado se responsabilizava civilmente, daí o nome “teoria civilista”. Como condição para caracterização da responsabilidade do Estado, necessário se fazia distinguir os atos de império dos atos de gestão. José dos Santos Carvalho Filho explica estes termos, citando que estes dois tipos de atitude estatal,

à época, deveriam ser observados, ou seja, se o Estado produzisse um ato de gestão, ou seja, atuando na condição de administrador dos interesses coletivos, poderia ser civilmente responsabilizado, mas se o ato fosse de império não haveria responsabilização, pois estes atos eram definidos como aqueles de cunho coercitivo, que decorriam do poder soberano do Estado, regido pelas normas tradicionais de direito público, sempre protetivas da figura estatal.

2.2.3 Teoria da responsabilidade sem culpa

Apesar da significativa evolução com relação ao sistema anterior, a distinção entre os atos de império e os atos de gestão contidos na teoria anterior foi abandonada, de acordo com José Carlos de Oliveira⁵². O autor ainda esclarece que: “[...] o pressuposto da culpa, como condição da responsabilidade civil do Estado, acabou-se definindo como injustificável pela melhor doutrina”⁵³. Nesta nova teoria, a da responsabilidade sem culpa, o lesado não precisava identificar o agente estatal que causara o dano⁵⁴. Hely Lopes Meirelles é categórico ao enfatizar que seria a teoria da responsabilidade sem culpa a única compatível com a posição do Poder Público perante os administrados: “realmente, não se pode equiparar o Estado, com seu poder e seus privilégios administrativos, ao particular despedido de autoridade e de prerrogativas públicas”. O autor ressalta ainda que, por conta deste desfavor do administrado ante o Poder Público, inaplicável se tornou a responsabilização do Estado pelos danos causados aos administrados, devendo, portanto, guiar a fixação da responsabilização do Estado, os princípios de direito público, denotando menor disparidade entre administrado e administração pública. O autor complementa seu raciocínio apresentando que a doutrina de direito público utilizou-se de princípios objetivos quando se propôs a resolver a questão da responsabilidade civil da Administração⁵⁵. Aparece, portanto, a figura da responsabilidade objetiva do Estado, norteando as próximas teorias acerca do tema, que serão analisadas até alcançar a teoria que se aplica atualmente.

2.2.4 Teorias publicistas

Desvinculando-se da concepção civilista sobre a responsabilização do Estado pelos danos causados aos administrados, nesta última fase da evolução do instituto percebe-se a necessidade de que esta se desenvolva de forma mais adequada aos administrados dentro do direito. Com a finalidade de melhor delimitar a questão, as teorias a seguir foram fundamentais.

2.2.4.1 Teoria da culpa administrativa

A teoria da culpa administrativa aparece como a primeira fase da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a doutrina publicista da responsabilidade estatal. Nesta teoria, o que se apresenta é que o direito à indenização é somente devido se provada a imprudência ou negligência por parte do ente estatal, e que, entre o ato culposo do funcionário e os prejuízos causados, exista relação direta de causalidade⁵⁶. O lesado, segundo José dos Santos Carvalho Filho, não precisaria identificar qual agente estatal teria causado o dano, restando apenas ao ofendido a comprovação do mau funcionamento do serviço público, ou seja, a atuação culposa do Estado⁵⁷. Hely Lopes Meirelles⁵⁸ ainda enfatiza que:

Aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de *culpa administrativa*.

Essa teoria denota que o administrado seja atuante no sentido de demonstrar a falta de serviço do Estado para que possa obter indenização. Esta falta de serviço, como Hely Lopes Meirelles cita, pode se apresentar de formas distintas: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Desde que ocorra qualquer dessas hipóteses, presume-se a culpa da administração pública, e surge, portanto, a obrigação de indenizar⁵⁹. Cabe aqui, portanto, o ressarcimento pela culpa administrativa do serviço público que, funcionando inadequadamente, produz o dano.

2.2.4.2 Teoria do risco administrativo

A teoria do risco administrativo aparece na doutrina como a que faz decorrer a obrigação de indenizar o dano em razão de ato lesivo e injusto causado a terceiro por parte do Poder Público, não sendo necessário que tenha havido falta de serviço por parte do Estado, menos ainda culpa de seus agentes⁶⁰. O ato lesivo da administração, desde que sem o concurso do agente, seria suficiente para demonstrar o dever de indenizar, não se cogitando culpa, tanto do ente estatal quanto de seus funcionários, bastando ao administrado que demonstre o fato danoso e injusto decorrido de ação ou omissão do Estado⁶¹.

A presente teoria encontra delimitação no risco que a atividade pública gera para seus administrados. De acordo com Hely Lopes Meirelles, o Estado, no

exercício de suas atividades, pode acabar acarretando dano a certos membros da comunidade e, em consequência disso, tendo que impor aos demais um ônus difícil de suportar. O autor ensina ainda que, diante desta desigualdade criada pelo Poder Público, uma forma de compensação seria o concurso de todos os prejudicados para receber a reparação do dano, sendo esta teoria fundada no risco e na solidariedade social⁶². Embora dispense a prova da culpa da Administração Pública, a teoria do risco administrativo permite que o Poder Público demonstre a culpa da vítima. Com a finalidade de excluir ou atenuar a indenização, o Estado pode provar a culpa do lesado ou a ocorrência de caso fortuito ou força maior⁶³.

2.2.4.3 Teoria do risco integral

Partindo dos estudos de Yussef Said Cahali⁶⁴, este demonstra a teoria do risco integral como sendo a que mais se identifica com a responsabilidade objetiva. Tal assertiva se justifica pelo fato de que, segundo o autor, nesta teoria basta a simples verificação do prejuízo sofrido pelo administrado em consequência do funcionamento (regular ou irregular) do serviço público. Percebe-se a teoria do risco integral como sendo uma relativização da teoria anterior, a do risco administrativo. Para Hely Lopes Meirelles, a teoria do risco integral é forma radical, pois a administração pública ficaria com obrigação de indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, mesmo que resulte de culpa e/ou dolo da vítima⁶⁵. Como se vê, é indiferente, na teoria do risco integral, que tenha ou não havido culpa ou irregularidade no funcionamento do serviço, importando somente verificar se há nexos causal entre tal funcionamento e o dano suportado pelo administrado.

2.3 Delimitação normativa

2.3.1 Constitucionalização da responsabilidade civil do Estado

A primeira faceta da responsabilidade civil do Estado no tocante às normas constitucionais foi percebida junto à Constituição Federal de 1934, que fixou em seu artigo 171 a responsabilidade solidária da Fazenda Pública e dos funcionários, se estes agissem com negligência, omissão ou abuso. Em caso de execução contra a Fazenda, teria esta o direito de regresso contra o funcionário causador do dano⁶⁶. Exatamente desta mesma forma atuou a Constituição Federal de 1937, transcrevendo para seu artigo 158 o mesmo teor do artigo 171 da última constituição, com exceção dos dois parágrafos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1946, notou-se uma diferenciação acerca do tema. Em seu artigo 194, a Carta Magna redimensionou a responsabilidade do Estado baseada no risco, deixando de lado a ideia da conduta contrária ao direito e da inobservância de dever legal. De acordo com seu artigo 194, as pessoas jurídicas de direito público interno eram civilmente responsáveis pelos danos que causassem seus funcionários a terceiros, cabendo ação regressiva contra aqueles.

Adveio então a Constituição Federal de 1988, sendo o texto constitucional em vigência, promovendo alterações no texto da normativa acerca da responsabilidade civil do Estado, tratando de adotar em seu artigo 37, § 6º, que:

Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º 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.

Conforme interpretação de Hely Lopes Meirelles⁶⁷, a Constituição seguiu a linha traçada nas Constituições anteriores, e, abandonando a prevalência da teoria subjetiva da culpa, orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo.

2.3.2 Normas infraconstitucionais da responsabilidade civil do Estado

Em nosso ordenamento jurídico, tratando das normas infraconstitucionais acerca da responsabilidade civil do Estado, esta passou a ser percebida no Código Civil de 1916, mais precisamente no artigo 15, o qual regravava que as pessoas de direito público eram civilmente responsáveis pelos atos de seus representantes que, assim agindo, causassem dano a terceiros, desde que agindo de forma contrária à lei e ao direito, havendo possibilidade de ação regressiva contra os causadores do dano. A responsabilidade definida neste artigo era baseada, portanto, no dolo ou culpa do agente público.

Com o advento do Código Civil de 2002, a responsabilidade civil em sua forma objetiva foi fixada nos termos de seu artigo 43, senão vejamos:

Artigo 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

A norma civilista considera “pessoas jurídicas de direito público interno” as que estão taxativamente dispostas no artigo 41, quais sejam: a União; os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; os Municípios; as autarquias, inclusive as associações públicas; as demais entidades de caráter público criadas por lei. A semelhança do texto deste artigo 43 com o artigo 37, § 6º, é notável. Resta clara a adoção do legislador acerca da teoria objetiva do Estado, contrária, portanto, à ideia de culpa do antigo Código Civil de 1916⁶⁸.

Ainda tratando da temática, importante se faz citar o Código de Defesa do Consumidor, advindo da Lei 8078 de 11 de setembro de 1990, que também versa, em seu artigo 22, sobre o que seria a responsabilidade civil do Estado, atuando este na qualidade de fornecedor, conforme seu artigo 3º, e o administrado operando como consumidor. O que se percebe é que o próprio Estado pode ser considerado fornecedor, podendo este ser sujeito na relação de consumo⁶⁹. Neste diploma legal, o que se estabelece em relação à reparação dos danos causados pelo fornecedor é o que versa o artigo 14, onde o fornecedor de serviços responde independentemente de culpa, pela reparação dos danos causados pela prestação de serviço defeituosa. Objetiva, portanto, é a responsabilidade desta norma jurídica, pois a vítima, sendo a parte vulnerável da relação de consumo, não se obriga a produzir qualquer prova sobre a atividade culposa do Estado⁷⁰. O Estado somente será considerado fornecedor, e, portanto sujeito às regras do Código de Defesa do Consumidor, quando for produtor de bens ou prestador de serviços remunerados por tarifas ou preços públicos, não sendo aplicável aos tributos⁷¹.

Por fim, tratando da normatização da responsabilidade civil do Estado, há de serem mencionadas as questões ambientais, onde existe, para o Poder Público, o dever de proteção ambiental que é confiado constitucionalmente ao ente estatal, gerando responsabilidade a este pelos danos ambientais ocorridos, tanto em razão da sua ação quanto de sua omissão⁷². Para a responsabilidade civil ambiental, esta é de natureza objetiva, ou seja, independente da verificação de culpa do agente causador do dano, conforme se pode perceber pelo artigo 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, e no artigo 225, § 3º,

da Constituição Federal. Abordando a Lei 6932/81, é percebido junto ao artigo 3º, inciso IV, o enfoque da questão da responsabilidade do Estado, enquadrando este na condição de agente poluidor, mencionando que a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, é responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. Também é responsável o Estado ⁷³ quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente.

2.4 Fundamentos da responsabilidade civil do estado

A responsabilidade civil do Estado evoluiu, conforme já mencionado, da absoluta irresponsabilidade, para a responsabilização efetiva do Poder Público. As diferentes formas em que a responsabilidade estatal se apresenta são fundamentais para a configuração do dever de reparação. Faz-se necessário, portanto, sejam permeadas as diversidades que este instituto apresenta a fim de se tornar possível a conclusão dos pressupostos para garantia deste ressarcimento.

2.4.1 Teoria objetiva X Teoria subjetiva

Uma primeira abordagem há que ser feita: a distinção entre responsabilidade civil subjetiva ou objetiva, no caráter da responsabilidade civil do Estado. Conforme já observamos no primeiro capítulo deste trabalho, a responsabilidade civil subjetiva é a que necessita do elemento “culpa” para se configurar; já a responsabilidade objetiva é a chamada “teoria do risco”, independe da culpa.

Em uma abordagem histórica, o ordenamento jurídico brasileiro oscilou entre a teoria subjetiva e a objetiva. O Código Civil de 1916 acolhia como sendo subjetiva a responsabilidade do Estado, em seu artigo 15, como já citado. Tratou de frisar que as pessoas jurídicas de direito público são responsáveis pelos danos causados onde agem infringindo a lei, ou deixando de agir onde deveriam. Observa Caio Mário da Silva Pereira⁷⁴ que era bastante complicado, às vezes até impraticável, que a vítima conseguisse demonstrar a culpa do agente público, pois se encontrava em posição de inferioridade diante do ente estatal, pelo que raramente conseguia atingir tal pretensão e, comumente, ficava sem ter reparados os danos. Assim permaneceu a responsabilidade civil da Administração até o advento da Constituição de 1946 onde, em seu artigo 194, acolheu a teoria objetiva do risco administrativo. É percebido junto à doutrina o acolhimento como sendo objetiva tal responsabilidade. Odete Medauar⁷⁵ representa esta afirmativa, conforme vemos:

Informada pela teoria do risco, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como responsabilidade objetiva. Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração.

Neste mesmo enfoque, de que a responsabilidade do Estado é, portanto, objetiva, Caio Mário da Silva Pereira⁷⁶ menciona que:

A pessoa jurídica de direito público responde sempre, uma vez que se estabeleça o nexo de causalidade entre o ato da administração e o prejuízo já sofrido. Não há que cogitar se houve ou não culpa, para concluir pelo dever de reparação.

Em razão do dano que atinja um particular, basta a prova do prejuízo e da relação causal que se aplique à Administração para ensejar a obrigação de reparação de tais danos ocasionados pelo Estado.

2.4.2 Ação ou omissão

Celso Marcelo de Oliveira explica que a responsabilidade civil do Estado poderá advir de duas situações distintas, quais sejam: de atividade positiva do Estado, isto é, comissiva, onde o agente público é o causador imediato do dano; e de atividade omissiva, onde o Estado não é atuante direto na produção do dano, mas tinha o dever de evitá-lo⁷⁷. Ainda segundo o autor, todo prejuízo decorre de uma ação ou omissão do causador, e o ato danoso causado, cria o dever de reparação, pois ou agiu de forma oposta ao Direito ou, mesmo que não haja infração à lei, a atividade danosa se opôs à finalidade social que se destina. O prejuízo pode ainda ser causado por falta de agir, podendo violar o direito de outrem.

Ademais, seria o Estado responsável civilmente quando se omitir do dever legal de impedir a ocorrência do dano, agindo aquém do que deveria⁷⁸. De acordo com Carlos Roberto Gonçalves, a omissão configura a culpa *in omittendo* e a culpa *in vigilando*, que são casos de inércia, de não ato do Poder Público. O autor ainda afirma que o Estado, nestes casos, pode agir até com negligência, imprudência e imperícia. Ocorre que, para configuração do dever de reparar o dano por parte do Estado, se este agir em omissão, será preciso definir se esta atividade constituiu ou não o fato gerador da responsabilidade civil do Estado, pois nem toda atividade omissiva, conforme José dos Santos Carvalho Filho bem menciona, retrata desídia do Estado em cumprir seu dever. Cita o autor que somente quando o Estado se omitir diante do dever legal

de impedir a ocorrência do dano é que se responsabilizará.

Diante da questão que inevitavelmente se apresenta, se esta omissão estatal é de natureza objetiva ou subjetiva, existe divergência doutrinária. De um lado está Celso Antônio Bandeira de Mello⁷⁹, defendendo ser esta responsabilidade do Estado, decorrente de omissão, pertinente à responsabilidade civil subjetiva, por trazer o texto constitucional, em seu artigo 37, § 6º, o verbo “causarem”, tratando-se, portanto, de ato comissivo, e não omissivo, sendo a omissão apenas condição do evento danoso. De lado contrário a essa tese está outra parte da doutrina, que afirma decorrer da responsabilidade civil objetiva o ato omissivo do Estado. Defendida por José de Aguiar Dias⁸⁰ e Hely Lopes Meirelles⁸¹, entre outros, esta responsabilidade objetiva do ato omissivo do Poder Público assim o é, pois a inércia do ente estatal traz a si consequente obrigação de reparar integralmente o dano causado, justamente na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição, sendo, portanto de natureza objetiva.

2.4.3 Causalidade

A responsabilidade civil objetiva do Estado, conforme já observamos, se basta com a comprovação do nexo de causalidade entre o procedimento do ente estatal e o evento danoso. De acordo com Celso Marcelo de Oliveira, para que surja a obrigação de reparar, crucial se faz a prova de existência de uma relação de causalidade entre a ação ou omissão culposa do agente e o dano sofrido pelo administrado⁸². Yussef Said Cahali⁸³ acentua que importante se faz averiguar se o dano teve como causa o funcionamento de um serviço público, sem importar que haja regularidade ou não. O autor ainda entende que nortear a responsabilidade civil do Estado pela figura da causalidade é mais técnico e seguro, pois permite não recorrer ao “artificialismo”, como menciona, da distinção entre risco administrativo e risco integral.

2.4.4 Caso fortuito ou força maior

Em situações identificadas como caso fortuito e força maior, previstas no Código Civil de 2002, artigo 393, parágrafo único, ali definidas como “fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir”, percebe-se junto à doutrina a abordagem do tema como uma causa de excludente de responsabilidade civil. Utilizando as definições de Orlando Soares⁸⁴, força maior trata do motivo que, por ser imprevisível, impediu a realização de outro ato, influenciando no descumprimento total ou parcial de uma obrigação. É fato de terceiro, que criou um obstáculo que impediu a execução da obrigação, não podendo ser vencida

pela boa vontade do agente. Ainda na conceituação de Orlando Soares, caso fortuito é evento da natureza, imprevisível e inevitável, mostrando-se superior às forças ou vontades do ser humano, tornando justificável, portanto, o descumprimento do dever jurídico. Orlando Soares ainda enfatiza que, como resultado do caso fortuito, surge a teoria da imprevisão, que exige, além da boa fé, a carga probatória de que, caso houvesse o cumprimento do dever, haveria onerosidade excessiva ao agente. Fundamental nas citações do autor, para o assunto no qual este trabalho se propõe, é a abordagem da imprevisão: “Imprevisão equivale também à inadvertência ou imprevidência, da parte daquele que se obrigou ao cumprimento de determinado contrato, e, assim sendo, não pode ser exonerado do respectivo dever jurídico”⁸⁵. Arnaldo Medeiros da Fonseca⁸⁶ admite, em suas considerações acerca do caso fortuito, que não existem acontecimentos passíveis de ser sempre considerados caso fortuito, pois dependem das condições de fato na qual o evento acontece, e o que hoje pode ser considerado caso fortuito, posteriormente poderá deixar de sê-lo, cabendo a quem o invoca a prova do inevitável.

2.4.5 *Reparação do dano*

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello⁸⁷, dano indenizável é aquele no qual o evento que cause o dano provoque, além da lesão econômica, uma lesão jurídica, e que tal lesão se trate de bem jurídico protegido pelo sistema normativo, reconhecido como direito individual. O prejuízo causado pelos danos sofridos se traduz na compensação pelo equivalente pecuniário pago à vítima pelo agente causador do dano, através de indenização, devendo abranger os danos emergentes e lucros cessantes, atualizados e acrescidos, quando for o caso, de juros de mora e atualização monetária⁸⁸. Cabe ainda, segundo os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles⁸⁹, a indenização por lesão pessoal e pela morte da vítima (incluindo sepultamento, prestação alimentícia), em suas devidas proporções, e a indenização por dano moral. De acordo com o autor, se percebe que o fundamento ético e teórico da indenização é voltado em um princípio de distribuição e proporcionalidade entre todos os membros da coletividade.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁹⁰ ensina que, casos de responsabilidade civil do Estado, pode a vítima pleitear a reparação dos danos através de um processo administrativo, formulando pedido indenizatório perante o órgão competente do ente estatal a quem se imputa o fato danoso, demonstrando nexos causal entre o fato lesivo, bem como seu montante. A via judicial é sempre uma opção, mas esta, porém, é mais contemporizada.

2.4.6 *A questão da prescrição*

Nos ensinamentos de Carlos Roberto Gonçalves⁹¹, se denota que, com a violação do direito subjetivo de alguém, faz nascer, para esse titular, a faculdade de exigir que esta transgressão seja reparada, chamando o autor, esta possibilidade, de pretensão. A pretensão revela-se, portanto, um poder de exigir de outrem uma ação ou omissão, submetendo-se, esta vontade, a um prazo chamado de prescrição, dentro do qual deve ser exercido este direito, sob pena de fazer desaparecer o direito à pretensão. Oportuno informar que Hely Lopes Meirelles⁹² levanta a questão de que o prazo prescricional da Fazenda Pública abrange também as autarquias e fundações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei, pois, mesmo na ausência de previsão legal para tanto, não significa que não lhes possam estender a aplicação das normas pertinentes, direcionadas à Fazenda Pública, dada a similitude da natureza jurídica destes outros, eis que todos são pessoas jurídicas de direito público interno.

No tocante ao enfrentamento da questão dos prazos prescricionais incidentes na esfera das ações de cunho condenatório, promovidas em face da Fazenda Pública, com a finalidade de compeli-la ao cumprimento de uma obrigação, Odete Medauar é alude que cinco anos é o prazo prescricional da ação de reparação de danos, referente à responsabilidade civil do Estado e das pessoas de direito privado prestadoras de serviço público. Baseia-se, a autora, na Lei 9.494/97, em seu artigo 1º C, onde versa que: “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 prestadoras de serviços públicos”.

Acontece que, compulsando a doutrina acerca da temática, é possível perceber que existem diferentes perspectivas na interpretação das normas vigentes, acendendo o debate de qual seriam os preceitos que melhor se aplicam à questão do prazo prescricional nas pretensões de reparação civil que envolvem a Fazenda Pública.

Para melhor apreciar a problemática, faz-se necessário tecer um breve histórico dos regramentos que trataram do assunto⁹³. O Código Civil de 1916 estabelecia, em seu artigo 178, §10, inciso VI, normativa que referia ser de cinco anos os prazos de prescrição a que se sujeitava toda e qualquer ação em face da Fazenda Pública. Posteriormente, o Decreto 20.910, de 06 de janeiro de 1932 ratificou o texto do Código Civil de 1916, confirmando a prescrição quinquenal das pretensões contra a Fazenda Pública. Em seguida, o Decreto-Lei 4.597, de 19 de agosto de 1942 veio

para diminuir quaisquer dúvidas no sentido de que o mesmo prazo prescricional de cinco anos se aplicava também a qualquer direito de ação contra as autarquias, entidades e órgãos paraestatais criados por lei. Logo após, adveio a Lei Federal 9.494, de 10 de setembro de 1997, onde em seu artigo 1º C, igualmente dispõe acerca da prescrição quinquenal do direito de obter indenização das pessoas de direito público, inovando quanto à aplicação deste prazo também nas demandas propostas contra as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Até então, encontrava-se pacificado o assunto prescrição da pretensão contra a Fazenda Pública, que era, definitivamente, quinquenal⁹⁴.

Com a entrada em vigor do Código de Civil de 2002, houve a inclusão do artigo 206, abrindo título exclusivo para abordar a prescrição, onde especifica, em seu § 3º, inciso V, que, quando se tratar de demandas indenizatórias, o prazo prescricional é de três anos, reduzindo, portanto, o prazo prescricional nestes determinados casos, porém, não menciona a questão das ações contra a Fazenda Pública. Eis o teor do referido artigo:

Seção IV – Dos Prazos da Prescrição

[...]

Art. 206. Prescreve:

[...]

§ 3º Em três anos:

[...]

V – a pretensão de reparação civil;

Denota-se, a partir de então, o conflito entre as normas e a controvérsia quanto à aplicação de qualquer que seja. Para elucidar as justificativas que seguirão posteriormente, sobre o que deve ser feito, primeiramente é necessária a distinção entre institutos que existem para eliminar colidências normativas⁹⁵, quais sejam: a) critério hierárquico, onde a norma hierarquicamente superior prevalece sobre a inferior; b) critério cronológico, onde a norma posterior revoga/não recepção a norma anterior; c) critério da especialidade, em que a norma especial afasta a norma geral. Estes não sendo suficientes, de acordo com as lições de Luiz Guilherme de Almeida Ribeiro Jacob⁹⁶, poderá haver o diálogo de fontes, “onde deixa o intérprete aberto à influência das inúmeras possibilidades hermenêuticas decorrentes das normas em conflito”.

Maria Helena Diniz⁹⁷ aponta criticamente por que o critério da especialidade não deve ser utilizado neste conflito: “a preferência entre um critério e outro não

é evidente, pois se constata uma oscilação entre eles. Não há uma regra definida; conforme o caso haverá supremacia ora de um, ora de outro”. A autora menciona ainda que a aplicação do princípio da especialidade, portanto, somente pode prevalecer se a lei especial anterior não conflitar com a lei geral posterior, sendo melhor interpretar sistematicamente este conflito. De acordo com Juarez de Freitas⁹⁸, interpretação sistemática jurídica se explica da seguinte forma: “se pode asseverar que ou se compreende o enunciado jurídico no plexo de suas relações com o conjunto dos demais enunciados ou não se pode compreendê-lo adequadamente”.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho⁹⁹, visto que o texto do Código Civil atual se refere à reparação civil de uma forma genérica, será forçoso reconhecer que a redução do prazo beneficiará tanto as pessoas de direito público como as de direito privado que prestam serviços públicos, restando, para o autor, derogados os diplomas legais anteriores ao Código Civil de 2002, a respeito da reparação civil. O autor vai mais além, explicando que a interpretação lógica não admite a aplicação das regras do critério cronológico e da especialidade de resolução de conflito normativo, e conclui seu pensamento sendo enfático em garantir que “a prescrição da citada pretensão de terceiros contra as pessoas públicas e as de direito privado prestadoras de serviços públicos passou de quinquenal para trienal”.

Ainda vale citar que o próprio Decreto 20.910/32 fixa, em seu artigo 10, que “o disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menos prazo, constantes nas leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras”, portanto, a regra que estabelece a prevalência do prazo menor está contida no próprio diploma da prescrição quinquenal, funcionando como uma espécie de solvência de antinomias, admitindo, explicitamente, que os seus prazos cedem espaço à aplicação de prazos menores¹⁰⁰.

Embora se reconheça que esse debate provoque alguma irresolução, e como a intenção aqui não é tratar exhaustivamente acerca da questão, será seguida a linha de que o prazo prescricional das ações de cunho condenatório promovidas em face da Fazenda Pública, com a finalidade de compeli-la ao cumprimento de uma obrigação, é de três anos. Essa questão foi enfrentada no III Congresso de Procuradores das Capitais Brasileiras, realizado em Novembro de 2006, no Rio de Janeiro, restando aprovado o enunciado 77 (AI V)¹⁰¹, com o seguinte teor:

Em matéria de responsabilidade civil, aplica-se às ações propostas contra a Fazenda Pública o prazo prescricional de três anos previsto no § 3º do artigo

206 do Código Civil de 2002, afastada a incidência do artigo 1º do Decreto 20.910/32, em prol da supremacia do interesse público.

Outra fonte de influência na resolução de conflitos de aplicação de normas é justamente o Superior Tribunal de Justiça, que em decisão proferida pelo Senhor Ministro Castro Meira¹⁰², acompanhado à unanimidade pelos demais Ministros integrantes da Segunda Turma do STJ, Senhores Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon, acordaram que, diante desta divergência:

A controvérsia reside em saber se, após o advento do Código Civil de 2002, o prazo prescricional para o ajuizamento de ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido para três anos – como defende o recorrente com suporte na inteligência do art. 206, § 3º, V, do referido diploma legal – ou permanece em cinco anos, em respeito à norma inscrita no art. 1º do Decreto nº 20.910/32 (...)

Ainda que, em tese, os princípios basilares da hermenêutica conduzam à prevalência da lei especial sobre a lei geral, tem-se que, no caso concreto, o conflito das normas encontra expressa solução justamente no Decreto nº 20.910/32, cujo artigo 10 reza que: *o disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas as mesmas regras.* [...] É exatamente a situação em apreço, daí porque se revela legítima a incidência na espécie do prazo prescricional de três anos, fruto do advento do Código Civil de 2002.

É percebido, diante da decisão proferida pelos Ministros já citados, encontra fundamento justamente no próprio Decreto 20.910/32, em seu artigo 10, levando à aplicação do Código Civil, artigo 206, §3º, inciso V, sendo, destarte, de três anos a prescrição das ações de reparação civil contra os entes estatais.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS DANOS DECORRENTES DAS CATÁSTROFES NATURAIS

3.1 Catástrofes naturais no Brasil

3.1.1 *Fatos da natureza e desastres naturais*

Fatos da natureza são denominados pela ocorrência de chuvas, ventanias, deslizamentos de encostas advindos de infiltração de água, raios, vulcões, terremotos e afins, não havendo a característica da conduta humana. Tais fatos da natureza se dividem em ordinários, que ocorrem com maior frequência, e

os extraordinários, que ocorrem com menos constância, podendo ser considerados caso fortuito e força maior¹⁰³.

Em contrapartida, uma catástrofe natural (ou desastre) é assim denominada quando há a ocorrência de um evento físico de categoria perigosa, podendo ser exemplificado por um furacões, terremotos, tempestades, tornados, desabamentos, entre outros, que trazem como consequência prejuízos amplos à propriedade, bem como aos indivíduos na forma de vítimas. Entretanto, quando não há essa incidência de danos, não há a caracterização de catástrofe, desastre¹⁰⁴. Um desastre, portanto, é a consequência de acontecimentos adversos que causam grande impacto na população, é um rompimento social que pode ocorrer ao nível do indivíduo, da comunidade ou do Estado.

3.1.2 *Ocorrência de desastres naturais*

Para tratar da ocorrência dos desastres naturais na atualidade, não é preciso fazer uma busca muito profunda nos acontecimentos históricos. Bastam-se os fatos do corrente ano, 2010, tamanha incidência e dimensão das catástrofes naturais. De acordo com as publicações reunidas¹⁰⁵, logo no início deste ano, mais precisamente no primeiro trimestre, a natureza expôs toda a sua fúria no Brasil e no mundo. Chuvas, terremotos, deslizamentos, atemorizaram pela violência de sua destruição, causando incontáveis prejuízos patrimoniais e mortes.

O Estado de São Paulo foi alarmado com constantes chuvas desde o final de 2009 até o início do corrente ano, se constatando mais de 40 (quarenta) dias seguidos de chuva, resultando em grande desordem e aproximadamente 80 (oitenta) mortos. A cidade de Angra dos Reis, no litoral fluminense, mal brindou a entrada do ano e acabou sendo atingida por uma das maiores tragédias do Brasil nos últimos tempos, onde, por conta da forte chuva que assolou a região, um deslizamento com dimensões colossais de terra soterrou bairros, arrastando para o mar pousadas e hotéis construídos nas encostas, calculando-se um número de 74 (setenta e quatro) vítimas fatais – fora os danos materiais, lesões físicas e abalo emocional¹⁰⁶. Vale salientar que se trata do primeiro trimestre do ano.

Em abril de 2010, uma catástrofe natural se abateu sobre o Rio de Janeiro, tratando-se de um temporal de dimensões catastróficas, causando um colapso na Capital e regiões metropolitanas, sendo considerada, na história recente, uma das maiores, se não a maior, pane urbana. Aproximadamente 200 (duzentas) vítimas fatais foram localizadas, sem contar todos os outros danos envolvidos quando uma cidade fica praticamente

submersa. Outro município severamente atingido foi Niterói, onde ocorreu um deslizamento de terra em uma favela, devido a fortes chuvas, dois dias depois do drama citado no Estado do Rio de Janeiro. Percorreu a lama mais ou menos 600 (seiscentos) metros, arrastando tudo o que estava à sua frente, perfazendo um número aproximado de 200 (duzentas) vítimas fatais¹⁰⁷ – pessoas residentes na área de risco, ou seja, nas encostas de favelas

3.2 Princípios norteadores da atuação do Estado

3.2.1 Prevenção e precaução

Inicialmente, tratando do princípio da prevenção, este foi incluído como sendo de natureza ambiental, e se fundamenta na ação que objetiva afastar o risco ambiental, com antecipação de medidas a fim de evitar danos ao meio ambiente¹⁰⁸. Seu amparo legal está na Constituição Federal, junto ao artigo 225, *caput*, quando compete ao Poder Público e ao coletivo o dever de proteção e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Marcelo Abelha Rodrigues¹⁰⁹ discorre acerca do princípio da prevenção, evidenciando que sua importância tem ligação direta com o fato de que, caso tenha ocorrido o dano ambiental, reconstituí-lo é praticamente impossível, pois reviver um ecossistema é impraticável.

A questão do princípio da precaução encontra evidente acolhimento após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Compareceram 175 países, onde foi acordado e adotado, em sua declaração de princípios, o chamado princípio da precaução, explanado junto ao item 15, devendo este ser amplamente observado pelos Estados para prevenção, de acordo com as suas capacidades, quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis de degradação ambiental. O princípio da precaução, fazendo parte, portanto, da esfera do Direito Ambiental, corresponde à sua essência¹¹⁰. O que se pode interpretar do texto aprovado é que o princípio da precaução tem como base a possibilidade de condutas humanas causarem danos coletivos vinculados a situações de desastres aos seres vivos, e a incerteza a respeito do dano que possa vir a ocorrer. Portanto, precaução denota um risco que não pode ser medido, quando não se souber se determinada atividade causará danos ou não ao meio ambiente, servindo, portanto, o princípio da precaução, para prevenir o risco futuro. Cristiane Derani¹¹¹ explica que este princípio consiste na busca do afastamento do perigo e da proteção contra o próprio perigo, com a utilização de melhores tecnologias e políticas públicas ambientais.

Sendo assim, se percebe que a prevenção age de maneira a inibir o risco do dano, procurando evitar que uma atividade sabidamente perigosa venha a gerar efeitos indesejáveis. Já o princípio da precaução atua para inibir o risco de perigo, de que determinada atividade ou comportamento possam ser perigosos abstratamente¹¹².

Juarez Freitas¹¹³ apresenta os ônus do Poder Público diante da quebra dos princípios da prevenção e precaução, citando que, havendo atividades omissivas ou comissivas do Estado, estas forçam a sustentar a responsabilidade objetiva e que, na esfera ambiental, a responsabilidade do Estado não será meramente subsidiária, mas solidária. Ainda nas palavras do autor, de nada adianta o Estado se fazer valer de excludentes, pois tal responsabilidade é atribuída ao ente estatal de forma objetiva:

Logo, independe de culpa ou dolo a configuração do nexos causal, na leitura do artigo 37, parágrafo 6º da CF, toda vez que a ação ou a inoperância do Estado prejudicar, por excesso ou falta de precaução, o âmago dos direitos fundamentais (não apenas na seara ambiental). Sob o influxo de tais princípios (superiores às regras) da proporcionalidade e da motivação, o Estado Democrático tem o direito-dever de, arrimado em sólidos fundamentos de fato e de direito, evidenciar a não-configuração do liame de causalidade. Nada vale a mera alegação de simples inoccorrência de culpa ou dolo do agente, pois se impõe objetivamente a prova estatal da exclusão do nexos.

O que se conclui das palavras do autor é que o Estado, quando houver ameaça de danos sérios e irreversíveis de degradação ambiental, tem o dever de agir, de se precaver, sob pena de ter que responder objetivamente pelos danos injustos causados aos lesados, desde que admitidas suas devidas excludentes. Se o dano restar ocorrido, a omissão será o nexos causal do prejuízo, efetivando, portanto, o direito à reparação patrimonial e/ou moral por parte do ente estatal.

3.2.2 A questão da atividade omissiva da administração pública nas catástrofes

Os desastres naturais, conforme já mencionado, atingem a população de forma desastrosa. Se a abordagem se der no tocante a enchentes, desabamentos, desmoronamentos, transbordamentos de rios ou de córregos, ainda que exista o elemento do grande volume de chuvas e sua continuidade, há de ser avaliada a questão da omissão estatal e, conseqüentemente, apuração da responsabilidade civil do Estado, gerando direito à reparação dos administrados. De acordo

com Yussef Said Cahali¹¹⁴, dentro deste raciocínio, reconheceu-se a responsabilidade da Administração Pública, devendo ser apurada como um todo, em razão de sua inércia. O autor ainda menciona que a jurisprudência está tendo a cautela de não levar à extremos o risco integral da Administração por todos estes eventos, mas tem procurado estabelecer até que ponto se considera falta de serviço ou omissão, postos como causas para o reconhecimento da reparação, da obrigação de indenizar.

3.3 Formas de incidência dos desastres naturais e respectivos danos

A revolta das águas tem sido um dos maiores problemas acarretados pelos desastres naturais na atualidade¹¹⁵. A força com que casas são tomadas nas inundações, com que são arrastadas nos deslizamentos, e os prejuízos decorridos dos desastres desta natureza são incalculáveis¹¹⁶. A responsabilidade civil do Estado tem sido indicada pelo pressuposto da falta de serviço ou omissão na forma de agir, por parte da administração pública, diante da necessidade de realização de obras necessárias para prevenção, para evitar que consequências negativas aconteçam ou até mesmo para atenuar os danos causados por este tipo de desastre natural.

3.3.1 Inundações e transbordamentos

Nem sempre a produção de danos ocasionados por um desastre natural está ligada ao fato natural. Nos casos de inundações por transbordamento de córregos, compete ao Município sua canalização e conservação. Em caso de danos decorrentes das falhas de vazão das águas pluviais – tendo o Poder Público conhecimento de tais erros, sem tomar providências com o intuito de evitar ou abrandar as consequências –, vindo a ocorrer lesão ao administrado, deverá o ente municipal ser responsabilizado, principalmente pela sua falta de serviço¹¹⁷. Yussef Said Cahali ainda menciona que, mesmo tendo esse transbordamento, e consequente inundação, ocorridos em virtude de forte chuva, a destruição das construções ribeirinhas deve ser acolhida pelo instituto da responsabilidade civil do Estado.

Conrado Rodrigues Segalla¹¹⁸ informa que alguns fatores podem ensejar inundações – por exemplo, quando as tubulações de escoamento não estiverem funcionando como deveriam. Porém, ainda cita o autor que o fator fundamental para estes desastres está na “impermeabilização indiscriminada do solo urbano”, tais como uso de asfalto, que fazem com que as águas, que antes eram filtradas pelo solo, passem a ser deslocadas para os rios ou córregos, que não possuem

capacidade suficiente para receber tal volume de água, e acabem por transbordar, inundando as imediações, causando, portanto, danos à população. Conrado Rodrigues Segalla vai mais além, e disserta que esses fatores, aliados à doutrina da responsabilidade objetiva do Estado, atribuem ao ente municipal o dever de agir com a finalidade de evitar ou atenuar os efeitos danosos deste tipo de catástrofe. Em caso negativo, demonstrada a omissão do Poder Público, deve este ressarcir os danos aos administrados, tese esta também adotada, praticamente nas mesmas palavras, por Yussef Said Cahali¹¹⁹.

Trazendo a questão para o caso concreto, cabe citar o exemplo utilizado por Yussef Said Cahali¹²⁰, do Rio Tamanduateí, localizado dentro do perímetro urbano de São Paulo, portanto, pertencente à municipalidade de São Paulo, onde seu Tribunal de Justiça se utilizava do recurso de revista das Câmaras Reunidas deste Tribunal¹²¹ e afirmava que as enchentes deste rio foram agravadas pela má conservação dos bueiros e galerias de águas pluviais, repetindo-se estes fatos anualmente, denotando culpa manifesta do Município de São Paulo, pela sua imprevidência e ausência de serviços necessários e imprescindíveis para evitar e prevenir ou atenuar os transbordamentos do rio por ocasião das chuvas. Ainda segundo Yussef Said Cahali, este acórdão tem sido prestigiado por expressiva jurisprudência, reafirmando a responsabilidade da administração municipal em detrimento da falta de serviço, decorrente da omissão. É percebido este entendimento, também, junto à 2ª Câmara do Tribunal de Justiça de São Paulo, onde afirmava que a procedência deste tipo de ação é indiscutível: “a doutrina e a jurisprudência dominante nos tribunais já assentaram que o Poder Público deve responder pelos danos sofridos pelos particulares, em razão do mau funcionamento dos serviços públicos”¹²².

Vale citar acórdão recente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, datado em 30 de abril de 2009, onde os julgadores¹²³ concederam indenização por danos morais e materiais aos autores, contra o Município de Canoas¹²⁴, justificando com as seguintes palavras:

A objeção de que se enquadraria a situação como fortuito, *rectius* força maior, mostra-se inaceitável, porquanto, se efetivamente ocorrente a localização da residência em área muito plana, em que acumulação de detritos dita diminuição da capacidade de escoamento, ao Município incumbe a fiscalização e evitação de que tal quadro gere consequências como as retratadas, configurando-se, em caso de omissão, como é o caso, a responsabilidade civil.

Diante de tal decisão, ainda se observa que o Desembargador-Relator Antônio Corrêa Palmeiro da Fontoura busca fundamentos já aqui utilizados como sendo uma das causas das inundações de rios e córregos, gerando danos à população:

O laudo deixa claro, ademais, que em razão do capeamento asfáltico realizado pelo Município, houve a redução das dimensões das sarjetas, restando prejudicada a drenagem das águas pluviais, o que mais evidencia a culpa do réu, a quem se impunha à adoção das medidas cabíveis à prevenção de previsíveis alagamentos, como o ocorrido. Estão, pois, tranquilamente demonstrados o fato, o dano e a relação de causalidade com omissão tributável ao réu, pelo que merece o pleito indenizatório prosperar.

Esta posição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul muito se assemelha com acórdão¹²⁵ do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que, em decisão proferida em 03 de setembro de 2009, concedeu indenização por danos morais e materiais decorrentes de transbordamento de córrego, a serem pagos pelo Município de Muriaé:

Aprofundando-se no exame das provas produzidas nos autos, verifica-se que, na verdade, ao apelado incumbia um dever de diligência especial, a fim de impedir a concretização do dano, uma vez que a situação de transbordamento do córrego por ausência de canalização já era de conhecimento das autoridades. Segundo a reportagem de fls. 96, o córrego “esperou mais de duas décadas para ser canalizado”. Tais circunstâncias apontam para a negligência do Poder Público, que deixou de cumprir o seu dever, mesmo quando comprometido a fazê-lo, cabendo a responsabilização pelos danos sofridos aos munícipes que, aguardando a finalização das obras, foram prejudicados.

Portanto, conforme é possível se pode observar nas duas decisões de Tribunais de Justiça distintos, não há dúvida que o ente administrador deverá ser colocado no pólo passivo da ação de indenização em função da atuação administrativa exigível, cuja omissão é posta como causa determinante do prejuízo sofrido pelo particular.

3.3.2 *Enchentes*

Conrado Rodrigues Segalla¹²⁶ bem apresenta que o acompanhamento pelos meios de comunicação nos permite perceber a dimensão dos problemas enfrentados por considerável parte da população na questão das enchentes, convivendo intensamente com este problema, que resta por implicar em grande perda

material e moral. Nada escapa à fúria das correntezas, formadas onde antes havia circulação de pessoas, automóveis, bicicletas.

Enchente é, geralmente, um transbordamento de água, motivado por chuvas intensas e contínuas. A incidência destas enchentes ocorre com mais frequência nas áreas com maior ocupação populacional, onde os sistemas de drenagem não são tão eficientes.¹²⁷ As cheias podem ser artificiais, decorrentes de erros nas operações de comportas de vertedouro de barragens ou, ainda, por erros de projetos nas obras hidráulicas. Se a enchente ocorre em regiões em que não há ocupação humana, a própria natureza se encarrega da absorção dos excessos de água gradativamente, causando poucos danos ao ecossistema, porém, podendo gerar danos imensos à agricultura. Se a enchente acontece em áreas habitadas de pequena, média ou grande densidade populacional, os danos podem variar de acordo com esta proporção, dependendo também do volume de água. Como se trata de um fato natural, nem sempre pode-se calcular o período de retorno ou tempo de recorrência de uma enchente, mas percebe-se que, em algumas cidades, senão na maioria, as enchentes têm sido previsíveis devido a sua recorrência¹²⁸.

Diante do que está posto, a mesma indagação é feita, como em relação ao tópico anterior, se há ou não possibilidade de responsabilidade do Estado em decorrência das enchentes. Para Conrado Rodrigues Segalla¹²⁹, a resposta é clara e positiva, desde que a enchente tenha como nexos de causalidade a omissão de um dever seu de zelar pelo bem estar de seus habitantes. O autor ainda cita como amparo legal desta afirmativa o artigo 182¹³⁰ da Constituição Federal, o qual versa que a política de desenvolvimento urbano, efetivada pelo Poder Público municipal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da população, não podendo este escusar-se de sua responsabilidade nos casos em que houver desconforto social dos indivíduos, com representação patrimonial. Deparamo-nos novamente com a impermeabilização indiscriminada, que aqui é consequência também do crescimento sem planejamento de uma cidade, sem previsão de um sistema de escoamento eficaz, gerando um colapso a cada chuva com maior volume de água. Em casos como este, em que se está diante de dano causado por fenômeno da natureza, importa, para o reconhecimento do dever de indenizar, a demonstração de que a omissão ou atuação deficiente da Administração Pública concorreu de forma decisiva para o evento, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis, além do dano causado ao particular e do nexos de causalidade¹³¹.

Os julgados que serão apresentados, advindos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, nos demonstram exatamente esta situação. O primeiro acórdão a ser analisado se trata de julgado ocorrido em novembro de 2008¹³², em que o Tribunal decidiu pela procedência da ordem contra o município de Canoas neste caso, em danos causados em decorrência de enchente, justificando da seguinte forma:

Daí que a responsabilidade do Estado somente pode ser reconhecida quando evidenciada a existência de comportamento estatal que tenha contribuído para o dano pretendido indenizar. E, na hipótese sob exame, está plenamente caracterizada a responsabilidade do Estado em indenizar os autores pelos fatos descritos na inicial. Ainda que se trate de dano decorrente de fenômeno da natureza, não resta dúvida de que a atuação deficiente do ente estatal contribuiu de forma decisiva para o evento danoso. Mesmo que se admita a concorrência de causas para o evento danoso, não há falar em exclusão da responsabilidade estatal.

Em casos como o acima demonstrado, em que se está diante de dano causado por fenômeno da natureza, importa, para o reconhecimento do dever de indenizar, a demonstração de que a omissão ou atuação deficiente da Administração Pública concorreu de forma decisiva para o evento, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis, além do dano causado ao particular e do nexo de causalidade entre o primeiro e o segundo requisitos¹³³. Neste caso concreto, restou caracterizado, pela prova pericial, que uma das causas determinantes da inundação do imóvel do autor residia no fato de que a rede de esgoto e arrecadação de chuvas não estava concluída, sendo insuficiente o sistema para o escoamento da precipitação pluviométrica¹³⁴.

Outro acórdão, tratando agora de morte em decorrência do desabamento de casa, consequência da forte chuva e posterior alagamento, julgado também pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, concedendo a ordem contra o município de Marau, baseou-se na omissão do ente público para fundamentar sua decisão, senão vejamos¹³⁵:

Deve o Município responder pela morte de cidadã, vítima de enchente, porquanto permitiu a ocupação irregular do solo urbano, não exerceu devidamente o poder de polícia, e tampouco remanejou em tempo hábil os moradores do local de risco. Omissão estatal devidamente demonstrada, que enseja o dever de indenizar, mormente porque a culpa exclusiva da

vítima não restou caracterizada. Assim, imputa-se ao Município atividades omissivas, quais sejam: a – não ter adotado medidas físicas eficazes, como saneamento básico, canalização, desobstrução que evitasse transbordamento do Rio Pedroso; b – ter impedido a construção de casas em locais irregulares; e c – retirado os moradores de área de risco.

Para que se responsabilize o Poder Público, deve existir uma omissão a um dever legal de agir, ou seja, aquele tinha a obrigação de atuar e operar segundo certos padrões de eficiência, e se manteve inerte ou foi ineficiente¹³⁶, e em se tratando do caso em tela, a insuficiência do serviço público restou devidamente caracterizada, resultando na responsabilização civil do Município de Marau¹³⁷, pois, ainda de acordo com a decisão proferida neste caso, as provas foram contundentes e inequívocas, não se podendo negar que o evento danoso (morte) foi provocado pelo desmoronamento de sua casa diante do alagamento ocasionado pelas chuvas que se abateram sobre a cidade de Marau no dia 02/01/01, podendo ter sido evitado se o Município tivesse atendido às reivindicações da sociedade, que não eram infundadas, para solucionar os problemas que provocavam transbordamento do Arroio Pedroso ou retirar a população ribeirinha do local, mas o Poder Público não tomou nenhuma providência em nenhum dos casos.

Cabe ainda trazer à tona o julgado¹³⁸ do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, da Segunda Câmara de Direito Público, onde os julgadores¹³⁹ acordaram, por unanimidade, o ressarcimento por parte do Município de São José do Cedro, em decorrência de responsabilidade objetiva aplicada a este, por consequência de enchentes que destruíram parcialmente a residência do postulante, como se observa em trecho da decisão:

Assim, é evidente que contribuíram para o dano a grande incidência de chuva naquele dia, representando situação de caso fortuito ou força maior, e a culpa do autor, ao construir seu imóvel abaixo do nível da rua, sem as estruturas mínimas necessárias. É certo que a falta de fiscalização do ente público em permitir que o requerente edificasse em desrespeito aos padrões contidos nas normas de postura urbanística é fato que agrava a responsabilidade deste, porém não exime a do munícipe que deveria, independentemente de qualquer intervenção do Município, ter se pautado pelas regras da prudência, assumindo, em parte, os riscos pelo ocorrido. Deste modo, correta a sentença *a quo* ao condenar o ente público a pagar o prejuízo material suportado pelo autor, ante verificação das causas da responsabilidade objetiva acima expostas.

Para configurar a responsabilidade civil do Estado há de se verificar o nexo causal entre ação ou omissão do poder público e o evento danoso, portanto, o dever de reparar para a Administração nasce com a demonstração desse binômio, o qual assegura a respectiva indenização¹⁴⁰. De acordo com a decisão proferida no presente acórdão, o dano é inconteste pelo desabamento parcial da casa do postulante na ocasião das fortes chuvas que assolaram a região. O nexo causal, todavia, na hipótese para restar configurado tem que indicar alguma falha ou omissão por parte do ente público, o que restou comprovado, julgando improcedente o recurso para o Município de São José do Cedro.

3.3.3 Deslizamentos

José Carlos de Oliveira define os deslizamentos de terras como aqueles que ocorrem pela “infiltração das águas das chuvas que minam a resistência mecânica do solo, propiciando meios para que a camada superficial procure as partes mais baixas”. Enfatiza o autor que, decorrente deste deslizamento, a lama que desce leva consigo, principalmente, as casas de famílias que residem nestes locais¹⁴¹. Observa, ainda, que deslizamento de terra é um fenômeno geológico que inclui um largo espectro de movimentos do solo, tais como quedas de rochas, falência de encostas em profundidade e fluxos superficiais de detritos. Os maiores danos ocasionados à população em decorrência deste tipo de desastre natural se dão pelo fato de pessoas residirem nestas áreas de encostas de morros ou até no alto deles, sendo representados, principalmente, por moradores de favelas.

Conforme já apontado, o maior deslizamento de terra da atualidade brasileira aconteceu no Morro do Bumba, na cidade de Niterói, Estado do Rio de Janeiro, devido às fortes chuvas, que arrastaram e soterraram casas e pessoas, atingindo um número aproximado de 200 (duzentas) vítimas fatais e 14 (quatorze) mil desalojados. De acordo com publicações à época dos fatos¹⁴², diversos especialistas afirmam ser responsabilidade do Estado os danos causados aos administrados neste caso. De acordo com Leonardo Becker, engenheiro civil especializado em geotecnia e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, se as autoridades não tivessem se omitido em relação à urgência da desocupação das áreas de risco no Rio, não haveria a lamentação da perda de vidas. Ainda ressalta que é urgente a remoção dos moradores das encostas, pois a qualquer momento podem ocorrer novos deslizamentos, por conta de novas chuvas, ou efeito destas chuvas que já caíram e infiltraram o solo. O prefeito de Niterói, Jorge Roberto Silveira, confirma que o Morro do Bumba sequer estava na lista de locais

de risco da Prefeitura de Niterói, afirmando ainda que “até então, nunca se cogitou tirar aquelas pessoas dali”. A publicação¹⁴³ informa ainda que, na gestão anterior da prefeitura, foi encomendado em 2004, a pedido do Ministério das Cidades, um estudo à Universidade Federal Fluminense que havia diagnosticado a possibilidade desta tragédia.

É pertinente trazer à tona, também, o caso ocorrido na passagem de ano, em Angra dos Reis, município pertencente ao Estado do Rio de Janeiro, fato este já mencionado, quando a cidade acabou sendo atingida por uma forte chuva que assolou a região, gerando um deslizamento com dimensões colossais de terra, soterrando bairros, arrastando para o mar pousadas e hotéis construídos nas encostas – calculando-se um número de 74 (setenta e quatro) vítimas fatais. As construções, de acordo com as publicações¹⁴⁴, eram regulares, sendo que os comércios hoteleiros ali instalados obtiveram licença para construção e pagavam seus impostos referentes aos terrenos¹⁴⁵, ou seja, não estavam instalados ali de forma irregular – porém, em área de risco.

Os dois casos acima citados são importantes no sentido de se analisar até que ponto pode o Poder Público ser responsabilizado pela omissão, nos casos de deslizamentos das áreas tidas como “de risco”. Diversos diplomas legais tratam da delimitação e ocupação dos solos, tais como a Constituição Federal, percebido junto ao sempre presente artigo 37, § 6º, e ao artigo 225 e seus incisos, que exige estudo prévio do impacto ambiental para obras que degradem o meio ambiente, e que os entes públicos são os responsáveis para definir as áreas protegidas. A Lei 6.766/79, que trata do parcelamento do solo urbano, é diploma legal de regulação da disposição do solo urbano, fixando em seu artigo 3º as proibições deste parcelamento do solo, tais como em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; com declividade igual ou superior a 30%; onde as condições geológicas não aconselhem edificações, e em áreas de preservação ambiental. Importante citar a Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e normatiza a questão da racionalização do uso do solo; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; prevê o zoneamento ambiental como política pública; obriga o secretário do Meio Ambiente a agir no caso de omissão das autoridades competentes, entre outros, sendo encontrados estes regulamentos no artigo 2º e incisos da referida lei, artigo 9º e incisos, e artigo 14º, nos incisos e parágrafos. Segundo José Carlos de Oliveira¹⁴⁶, legislação suficiente para regram a atuação do estado existe, e exige uma atitude ativa e efetiva da Administração pública.

Trazendo a questão dos deslizamentos para o plano jurisprudencial, pode-se basear em presente decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em março de 2010¹⁴⁷, em que figura o município de Niterói como apelante, sendo apelado o proprietário de imóvel que desabou em decorrência de deslizamento de terra provocado por ocupação irregular de encosta, visto sentença procedente em primeira instância. A 8ª Câmara julgou procedente a indenização à vítima, se baseando nas seguintes justificativas:

Nestes termos, restou configurada a omissão do Recorrente no desempenho de sua atividade de fiscalização decorrente do poder de polícia e de regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano. Com efeito, comprovada a existência de construções irregulares no alto do morro existente atrás do imóvel do Autor, bem como o fato de que tais construções despejavam esgoto e lixo pela encosta, o que acabou sendo a causa do desabamento do imóvel no qual residia o Autor e sua família, resgatados dos escombros por vizinhos. Trata-se de omissão concreta e bem delineada, acompanhada da violação a princípios constitucionais. Assim, correto o reconhecimento da responsabilidade civil do Município com fulcro no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, sendo patente o dano moral sofrido pelo Autor ao ter destruído seu lar, sendo necessário que ele e sua família composta por esposa e três filhos fossem resgatados dos escombros por vizinhos, no meio da madrugada, com sérios riscos de vida.

É notável, pelas justificativas do próprio acórdão em tela, que a ocupação irregular do solo urbano por parte dos residentes sequer deu causa a um desprovimento, ou exclusão da responsabilidade estatal; pelo contrário, foi agravante da omissão do Estado, pois a este incumbe a atividade de fiscalização e de regulamentação do uso do solo urbano. Ainda de acordo com a decisão proferida, não há que se falar, por conseguinte, em omissão genérica ou fato do serviço genérico, como quer fazer crer o Município Apelante, tratando-se, na verdade, de omissão concreta e bem delineada, acompanhada da violação a princípios constitucionais, portanto, houve o reconhecimento da responsabilidade civil do Município com fulcro no art. 37, § 6º, da Constituição Federal¹⁴⁸.

3.3.4 Outras formas de desastres

Os ventos, vendavais e tempestades pertencem também à categoria “fenômenos naturais”, sendo caracterizados pela imprevisibilidade e inevitabilidade. Entretanto, segundo José Carlos de Oliveira¹⁴⁹, a administração estará obrigada a reparar os danos provocados por queda de árvores, galhos, etc., sobre

bens da população e até sobre pessoas, quando houver a confirmação de que estes objetos causadores do dano eram pertencentes ao ente público – e, pertencentes ao ente público, o dano se deu por falha imputável à administração, podendo ser representado por árvores em precárias condições, postes e torres que deveriam suportar tais eventos. Ainda nas assertivas do autor, o município responde patrimonialmente no dever de recomposição dos danos gerados ao administrado, quando constatado que tais árvores ou galhos estavam com pouca resistência, não suportando ventos e temporais, pois é de seu dever tal fiscalização, de acordo com a própria constituição. Uma situação que pode bem exemplificar estes danos é quando um veículo está estacionado em via pública e há, em decorrência de fatos naturais, queda de árvore sobre bem. Se o autor estacionou o veículo em local permitido e, no caso, a manutenção do vegetal era de obrigação municipal, deve este ressarcir os danos ao proprietário do móvel¹⁵⁰.

De acordo com julgado atual, de agosto de 2009¹⁵¹, em que atuava como causador do dano o município de Santa Maria, situada no Estado do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Justiça deste mesmo Estado julgou procedente para o administrado o recurso que pleiteava indenização por queda de árvore sobre sua residência. Nas demonstrações de procedência da causa, o Desembargador Corrêa Palmeiro da Fontoura, atuando como Relator, se utiliza das seguintes ideias:

No caso em tela, a responsabilidade do réu pelo evento resulta patente já que ao Município incumbia zelar para que as árvores localizadas em local público não colocassem em risco as pessoas que por ali transitassem, nem as que residiam, e sua omissão nos procedimentos necessários para evitar o acidente, com a poda da árvore, estabelece sua responsabilidade pelo evento danoso. No presente caso, apesar da administração pública ter na data da solicitação verificado que a árvore não apresentava risco iminente deveria ter se precavido, eis que conforme mencionou o engenheiro florestal, fl. 61, ‘Esse tipo de árvore não é recomendável que permaneça em via pública.

Ressalta-se que, de acordo com a decisão, restou incontroversa a solicitação da autora para que fosse cortada a referida árvore. Desse modo, o Desembargador Relator ora citado se convenceu da comprovação do nexos causal entre a ação ou omissão da Administração Pública e o dano causado à autora, surgindo a obrigação da reparação, argumentando ainda que a ocorrência do fato foi confirmada por testemunhas, não obstante o réu ter alegado que não houve negligência de sua parte¹⁵².

Neste mesmo sentido, outro recurso da mesma casa, com julgamento datado em Janeiro de 2009¹⁵³, sendo o caso em tela apelação civil interposta pelo município de Esteio, com intuito de reverter ação procedente advinda da primeira instância. O mérito do recurso tratava de queda de árvore sobre veículo estacionado em via pública, em decorrência de forte ventania. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul confirmou decisão de primeiro grau, se fazendo valer das seguintes justificativas:

A responsabilidade do Município pela conservação da vegetação plantada na via pública é incontestada, porquanto integra o patrimônio urbanístico da Cidade. A prova trazida aos autos, a seu turno, deixou evidenciada a negligência do requerido na conservação deste patrimônio, em especial da árvore que tombou e atingiu o carro do requerente. Portanto, resta evidente a responsabilidade do Município pela falta do serviço, merecendo procedência o pleito inicial.

Conforme se pode conferir das palavras do Desembargador Arthur Arnildo Ludwig em voto do acórdão¹⁵⁴, restou plenamente demonstrado o nexo de causalidade entre a conduta negligente do ente público requerido e os danos demonstrados pelo autor, citando ainda que é o Estado responsável, portanto, pelos danos suportados indevidamente pelo administrado, mesmo decorrente de fatos naturais, desde que provado que tais fatos são comuns, e o resultado oneroso ocorreu pelo agravante da atuação ou omissão administrativa.

CONCLUSÃO

Fazemos parte de uma sociedade vulnerável aos riscos, e a população tem sido fortemente castigada pelas intempéries da natureza. Fazemos também parte de uma sociedade assegurada pelo Poder Público, e este mesmo ente se obrigou ao dever de asseguramento das condições mínimas de sobrevivência aos seus administrados, gerando obrigações, não podendo ser escuso, não devendo causar dano.

Com este trabalho se consegue constatar que, por mais que os fenômenos naturais tenham penitenciado nossa população, o total desta conta não deve ser sempre arcado por nós, administrados. Existe um dividendo deste ônus, quando houver a constatação de que aquele desastre pode ter sido imprevisível, mas seus prejuízos eram totalmente presumíveis, pela falta de serviço de um Poder Público que deveria ter agido a tempo.

O Estado está comprometido constitucionalmente a agir com precaução, previsão, fiscalização, asseveramento de princípios constitucionais que,

caso fossem cumpridos pelo menos dentro de uma normalidade, com toda certeza garantiriam a redução dos danos e sofrimentos acarretados à população.

Normas existem, regulamentos estão em sua plena vigência. O tema é atual e urgente. A população tem se mobilizado no intuito de alertar as autoridades acerca da seriedade dos sistemas de prevenção. Resta evidente a insuficiência da ação estatal, e mais manifesto ainda se torna a desnecessidade da busca pelo tempo remoto. É preciso agir, e agir para o agora e para o que virá, pois, como dito, estamos vulneráveis à ação da natureza, e temos percebido cada vez mais seu poder de devastação.

Objetivado, portanto, o intuito desta pesquisa, com a garantia de que o Estado deve, sim, ser o reparador do dano que decorreu do descumprimento de regramento que a si era atribuído, podendo este inadimplemento ser derivado de sua efetiva atuação ou omissão, e a relevância destas atuações nos casos que se apresentarem. Levando em consideração a notável importância social das questões pertinentes aos danos sofridos pela população em decorrência dos desastres naturais, alcançado, portanto, intuito deste trabalho, se tornando possível fornecendo elementos essenciais para implementação do ressarcimento patrimonial e/ou moral do lesado estando diante de situação de incúria administrativa.

REFERÊNCIAS

- BAÚ, Marilise Kostelnaki. *O contrato de assistência médica e a responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2001.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Vade Mecum. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Vade Mecum. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- CANHOLI, Aluisio Pardo. *Drenagem urbana e controle de enchentes*. São Paulo: Oficina de Textos, 2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 200.
- Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Disponível em: <http://ambientes.ambientebrasil.com.br/gestao/artigos/conferencia_das_nacoes_unidas_sobre_meio_ambiente_e_desenvolvimento_-_eco-92.html>. Acesso em: 21 jan. 2010.
- CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005.
- DENARI, Zelmo. *Curso de direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 6. ed. v. 7. São Paulo: Saraiva, 1992.
- International Strategy for Disaster Reduction. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/>>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- FONSECA, Arnaldo Medeiros da. *Caso fortuito e teoria da imprevisão*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Maleiros, 2004.
- FREITAS, Juarez. *O estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade*. Jurisdição e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- FREITAS, Juarez. *O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos*. Disponível em: <www.oab.org.br/oabeditora/users/.../1205505615174218181901.pdf>. Acesso em: 13 maio 2010.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- III Congresso de Procuradores das Capitais Brasileiras. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/cpcb2008/default.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2010.
- JACOB, Luiz Guilherme de Almeida Ribeiro. *Erro de direito: interpretação dialógica do novo código civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- LEITE, José Rubens Morato. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1993.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MARCELINO, Emerson Vieira Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Desastres naturais e geotecnologias: conceitos básicos*. Santa Maria/RS, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- NISKALA, Markku. Disponível em: <http://www.ifrc.org/publicat/wdr/>. Acesso em: 02 mar. 2010.
- OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005.
- OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- REALE, Miguel. *Estudos preliminares do código civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- REVISTA CARTA CAPITAL, Confiança Ltda., ano XV, n. 591, 14 abr. 2010.
- REVISTA ISTO É, Três Editoriais Ltda., ano 34, n. 2109, 14 abr. 2010.
- RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- RODRIGUES, Silvío. *Direito civil*. 20. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SEGALLA, Conrado Rodrigues. *A revolta das águas: a responsabilidade do estado perante as enchentes urbanas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <www.stj.gov.br>. Acesso em: 03 mar. 2010.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br>>. Acesso em: 16 fev. 2010.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br>>. Acesso em: 21 abr. 2010.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 02 maio 2010.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Disponível em: <<http://www.tj.sp.gov.br>>. Acesso em: 18 abr. 2010.
- WALD, Arnaldo. *Direito civil: introdução e parte geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

NOTAS

- ¹ Versão em formato de artigo extraída do Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Aprovação, com grau máximo, pela banca examinadora composta pelos professores Orci Paulino Bretanha Teixeira (orientador), Cláudio Lopes Preza Júnior e Fernanda Luiza F. de Medeiros, em 24 de junho de 2010.
- ² BAÚ, Marilise Kostelnaki. *O contrato de assistência médica e a responsabilidade civil*. 2. ed. São Paulo: Forense, 2001.
- ³ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 78.
- ⁴ SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 4.
- ⁵ *Lei de 16 de dezembro de 1830*. Cap. IV – Da Satisfação
- ⁶ DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 23.
- ⁷ Decreto nº. 847 de 11 de outubro de 1890

- ⁸ *Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940*. Cap. VI – Dos efeitos da condenação Artigo 74. São efeitos da condenação:
 - I – Tornar certa a obrigação de indenizar o dano resultante do crime;
- ⁹ DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 28.
- ¹⁰ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 51.
- ¹¹ Art 1. 382, Código de Napoleão: “*Tout fait quelconque de l’homme, qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer*”.
- ¹² Art 1.383, Código de Napoleão: “*Chacun est responsable du dommage qu’il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence*”.
- ¹³ *Lei 3.071 de 1º de janeiro de 1916*
- ¹⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37.
- ¹⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 22.
- ¹⁶ *Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1.916*

- ¹⁷ *Constituição Federal*
- ¹⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 18.
- ¹⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 20.
- ²⁰ STOCO, Rui. *Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 50.
- ²¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 13.
- ²² LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de direito civil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999, p. 25.
- ²³ RODRIGUES, Silvio. *Direito civil*. 20. ed. v.4. São Paulo: Saraiva, 2008, p.6.
- ²⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37-38.
- ²⁵ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 51.
- ²⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37.
- ²⁷ Artigo 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.
Artigo 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
- ²⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 22.
- ²⁹ “A essência da responsabilidade subjetiva vai assentar, fundamentalmente, na pesquisa ou indagação de como o comportamento contribui para o prejuízo sofrido pela vítima [...]. Assim considerando, a teoria da responsabilidade subjetiva erige em pressuposto da obrigação de indenizar, ou de reparar o dano, o comportamento culposo do agente, ou simplesmente sua culpa”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 29.
- ³⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 33.
- ³¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 22.
- ³² PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 37.
- ³³ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 25.
- ³⁴ REALE, Miguel. *Estudos preliminares do código civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 55.
- ³⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 26.
- ³⁶ LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de direito civil*. 4. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1993, p. 132.
- ³⁷ SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 11.
- ³⁸ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21.
- ³⁹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21.
- ⁴⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 27.
- ⁴¹ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 6. ed. v. 7. São Paulo: Saraiva, 1992.
- ⁴² GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade Civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21.
- ⁴³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 428.
- ⁴⁴ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 13.
- ⁴⁵ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 30.
- ⁴⁶ SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.433.
- ⁴⁷ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 475.
- ⁴⁸ SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.432.
- ⁴⁹ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 30.
- ⁵⁰ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 30.
- ⁵¹ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 30.
- ⁵² OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 31.
- ⁵³ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 32.
- ⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 517.
- ⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 657.
- ⁵⁶ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 32.
- ⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 517.
- ⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 658.
- ⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 658.
- ⁶⁰ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 36.
- ⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 658.
- ⁶² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 658.
- ⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 519.
- ⁶⁴ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais Ltda, 2007, p.33.
- ⁶⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 659.
- ⁶⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 428.
- ⁶⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 661.
- ⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 662.
- ⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 416.
- ⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 415.
- ⁷¹ DENARI, Zelmo. *Curso de direito tributário*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 132.
- ⁷² FREITAS, Juez. *O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade*. Jurisdição e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 179.
- ⁷³ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 101.
- ⁷⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 131.
- ⁷⁵ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 430.
- ⁷⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 131.
- ⁷⁷ OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 137.
- ⁷⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 437.
- ⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 447.
- ⁸⁰ DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p. 32.
- ⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 678.
- ⁸² OLIVEIRA, Celso Marcelo de. *Teoria geral da responsabilidade civil e de consumo*. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 141.
- ⁸³ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 41.
- ⁸⁴ SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 499.
- ⁸⁵ SOARES, Orlando. *Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.499.
- ⁸⁶ FONSECA, Arnaldo Medeiros da. *Caso fortuito e teoria da imprevisão*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958, p. 191.
- ⁸⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 944.
- ⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 321.

- ⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 669.
- ⁹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 944
- ⁹¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 41
- ⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 620.
- ⁹³ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 61.
- ⁹⁴ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 61.
- ⁹⁵ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 63.
- ⁹⁶ JACOB, Luiz Guilherme de Almeida Ribeiro. *Erro de direito: interpretação dialógica do novo código civil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 31.
- ⁹⁷ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 56.
- ⁹⁸ FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 221.
- ⁹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 541.
- ¹⁰⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001, p. 542.
- ¹⁰¹ III Congresso de Procuradores das Capitais Brasileiras. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/cpcb2008/default.asp>>. Acesso em: 13 maio 10.
- ¹⁰² REsp 1137354/RJ, julgado em 08/09/2009, DJe 18/09/2009.
- ¹⁰³ WALD, Arnoldo. *Direito civil: introdução e parte geral*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 212.
- ¹⁰⁴ MARCELINO, Emerson Vieira Ministério da Ciência e Tecnologia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. *Desastres naturais e geotecnologias: conceitos básicos*. Santa Maria/RS, 2007.
- ¹⁰⁵ REVISTA CARTA CAPITAL, de 14 de abril de 2010, ano XV, n. 591, p. 36.
- ¹⁰⁶ REVISTA ISTO É, de 14 de abril de 2010, ano 34, n. 2109, p. 20.
- ¹⁰⁷ REVISTA CARTA CAPITAL, de 14 de abril de 2010, ano XV, n. 591, p. 36.
- ¹⁰⁸ REVISTA ISTO É, de 14 de abril de 2010, ano 34, n. 2109, p. 20/22.
- ¹⁰⁹ REVISTA CARTA CAPITAL, de 14 de abril de 2010, ano XV, n. 591, p. 36.
- ¹¹⁰ REVISTA ISTO É, de 14 de abril de 2010, ano 34, n. 2109, p. 20-22.
- ¹¹¹ MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 414.
- ¹¹² RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental: parte geral*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 132.
- ¹¹³ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 169.
- ¹¹⁴ DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 170.
- ¹¹⁵ LEITE, José Rubens Morato. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 128.
- ¹¹⁶ FREITAS, Juarez. *O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar danos juridicamente injustos*. Disponível em: www.oab.org.br/oabeditora/users/.../1205505615174218181901.pdf. Acesso em: 13 maio 10.
- ¹¹⁷ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 363
- ¹¹⁸ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 21.
- ¹¹⁹ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 362.
- ¹²⁰ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 59.
- ¹²¹ SEGALLA, Conrado Rodrigues. *A revolta das águas: a responsabilidade do estado perante as enchentes urbanas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 411.
- ¹²² CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 364.
- ¹²³ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 364.
- ¹²⁴ TJSP, 6ª Câmara, 28/05/1971, RT 429/110. 1ª Câmara, 26/09/1972, RT 449/104. 6ª Câmara (30/03/1973, RJTJSP 25/161).
- ¹²⁵ TJSP, 2ª Câmara, 05/12/1978, RJTJSP 55/82.
- ¹²⁶ Desembargadores Antônio Corrêa Palmeiro da Fontoura, na condição de Relator, participando também do julgamento o Desembargador Luis Augusto Coelho Braga, como Presidente, e o Desembargador Artur Arnildo Ludwig.
- ¹²⁷ TJRS, 6ª Câmara Cível, 30/04/2009, nº 70022089346.
- ¹²⁸ TJMG, 3ª Câmara Cível, 03/09/2009, nº 0073508-18.2002.8.13.0439.
- ¹²⁹ SEGALLA, Conrado Rodrigues. *A revolta das águas: a responsabilidade do estado perante as enchentes urbanas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 407.
- ¹³⁰ CANHOLI, Aluisio Pardo. *Drenagem urbana e controle de enchentes*. São Paulo: Oficina de Textos, 2005, p. 81.
- ¹³¹ CANHOLI, Aluisio Pardo. *Drenagem urbana e controle de enchentes*. São Paulo: Oficina de Textos, 2005, p. 82.
- ¹³² SEGALLA, Conrado Rodrigues. *A revolta das águas: a responsabilidade do estado perante as enchentes urbanas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 409.
- ¹³³ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- ¹³⁴ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 363.
- ¹³⁵ TJRS, 6ª Câmara Cível, 25/11/2008, nº 70021188412.
- ¹³⁶ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 69.
- ¹³⁷ TJRS, 6ª Câmara Cível, 25/11/2008, nº 70021188412.
- ¹³⁸ TJRS, 5ª Câmara Cível, 13/02/2008, nº 70020893020.
- ¹³⁹ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 71.
- ¹⁴⁰ TJRS, 5ª Câmara Cível, 13/02/2008, n. 70020893020
- ¹⁴¹ TJSC, Segunda Câmara de Direito Público, 18 de março de 2004, n. 2004.000021-9.
- ¹⁴² Relator: Desembargador Vanderlei Romer, Desembargador Nicanor da Silveira.
- ¹⁴³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 436.
- ¹⁴⁴ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 67.
- ¹⁴⁵ REVISTA CARTA CAPITAL, de 14 de abril de 2010, ano XV, n. 591, p. 36.
- ¹⁴⁶ REVISTA ISTO É, de 14 de abril de 2010, ano 34, n. 2109, p. 18-21.
- ¹⁴⁷ REVISTA ISTO É, de 13 de janeiro de 2010, ano 33, n. 2096, p. 42-43.
- ¹⁴⁸ REVISTA CARTA CAPITAL, de 14 de abril de 2010, ano XV, n. 591, p. 36.
- ¹⁴⁹ REVISTA ISTO É, de 14 de abril de 2010, ano 34, n. 2109, p. 18-21.
- ¹⁵⁰ REVISTA ISTO É, de 13 de janeiro de 2010, ano 33, n. 2096, p. 42-43.
- ¹⁵¹ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 67.
- ¹⁵² TJRJ, 8ª Câmara Cível, 16/03/2010, nº 2009.227.03905.
- ¹⁵³ TJRJ, 8ª Câmara Cível, 16/03/2010, nº 2009.227.03905.
- ¹⁵⁴ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 65.
- ¹⁵⁵ OLIVEIRA, José Carlos de. *Responsabilidade patrimonial do estado*. São Paulo: Edipro, 1995, p. 71.
- ¹⁵⁶ TJRS, 6ª Câmara Cível, 13/08/2009, nº 70024897316.
- ¹⁵⁷ TJRS, 6ª Câmara Cível, 13/08/2009, nº 70024897316.
- ¹⁵⁸ TJRS, 6ª Câmara Cível, 29/01/2009, nº 70022427686.
- ¹⁵⁹ TJRS, 6ª Câmara Cível, 29/01/2009, nº 70022427686.