



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO

MARCOS VINICIUS ALMEIDA DE SOUZA

**A CONDUTA OMISSIVA DO ESTADO E SUA RESPONSABILIDADE
CIVIL EXTRA CONTRATUAL EM CASOS DE DANOS DECORRENTES
DE FENÔMENOS DA NATUREZA**

Salvador
2020

MARCOS VINICIUS ALMEIDA DE SOUZA

**A CONDUTA OMISSIVA DO ESTADO E SUA RESPONSABILIDADE
CIVIL EXTRA CONTRATUAL EM CASOS DE DANOS DECORRENTES
DE FENÔMENOS DA NATUREZA.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Doutor Celso Luiz Braga de Castro, na área de Direito Administrativo.

Salvador, ____ de _____ de ____.

Salvador
2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro - Orientador
Professor Doutor Associado da Universidade Federal da Bahia,

Prof^a. Dr^a Kaline Ferreira Davi
Professora Adjunta de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia

Prof^a. Ma. Rita Andreia Rehem Almeida Tourinho
Professora Assistente da Universidade Federal da Bahia

PARECER DA BANCA:

APROVADO

REPROVADO

Salvador, 11 de dezembro de 2020.

Primeiramente agradecer a Deus. Agradecer também a quem esteve comigo nos momentos que mais necessitei, em especial aos familiares e amigos verdadeiros. À minha filha, minha esposa e minha mãe, que direta e indiretamente me deram forças para prosseguir, mesmo que, em vários momentos, todos os caminhos me levassem a desistir. Ao meu compadre Robson, que nunca deixou de me estender a mão, quando eu mais precisei.

SOUZA, Marcos Vinicius Almeida. **Responsabilidade civil extracontratual do estado em casos de danos decorrentes de fenômenos naturais, com foco em tragédias de grande repercussão.** Orientador: Dr. Celso Castro. 2020. 70 f. il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como propósito trazer à tona o debate acerca da responsabilidade civil do Estado e sua aplicação nos casos de danos decorrentes de fenômenos da natureza, com foco especial na incúria administrativa. Este tema foi escolhido diante da sua relevância, tanto no âmbito da Administração Pública, como na vida dos administrados. É imprescindível a discussão desta temática, posto que, os desastres naturais fazem parte do cotidiano do mundo, e poucas são as medidas efetivas de conscientização e prevenção que permeiam o acontecimento destas tragédias. Deste modo, busca-se mostrar, que, caso haja omissão por parte do Estado, não existindo pressupostos de exclusão ou atenuantes da responsabilização civil do Estado, deve a Administração pública reparar os danos, indenizando as vítimas em relação aos prejuízos causados pelos referidos desastres.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado, omissão do Estado, Direito Administrativo, Direito Constitucional.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	10
2.1. Tipos de responsabilidade civil.....	12
2.1.1. Responsabilidade civil contratual e extra contratual.....	12
2.2. Responsabilidade civil subjetiva e objetiva.....	14
2.3. Teorias da responsabilidade do Estado.....	15
2.3.1. Teoria da irresponsabilidade.....	15
2.3.2. Teoria da responsabilidade com culpa.....	16
2.3.3. Teoria da culpa administrativa.....	18
2.3.4. Teoria da responsabilidade objetiva.....	19
2.4. A responsabilidade civil do estado no ordenamento jurídico brasileiro ...	22
2.5. Responsabilidade civil do Estado e sua aplicabilidade.....	24
2.5.1. Dano ²⁴	
2.5.2. Conduta.....	25
2.5.3. Nexo Causal.....	27
2.5.4. Excludentes e atenuantes.....	28
2.6. Responsabilidade Civil do Estado por ato do Legislativo.	29
2.6.1. Leis de efeitos concretos e danos desproporcionais.	30
2.6.2. Leis inconstitucionais.....	30
2.6.3. Omissão Legislativa.....	31
3. A OMISSÃO DO ESTADO E SUA RESPONSABILIDADE CIVIL EM CASOS DE DANOS DECORRENTES DE FENÔMENOS DA NATUREZA.	32
3.1. Os fenômenos naturais no território brasileiro.....	32
3.1.1. Fenômenos naturais e desastres naturais: Conceitos e diferenciações.	33
3.1.2. Incidência de fenômenos naturais e suas consequências no território brasileiro.....	34
3.1.3. Medidas de precaução e prevenção e a omissão do Estado.....	37
3.2. Teorias da responsabilidade civil do estado e sua relevância na senda dos desastres naturais.....	39
3.2.1. Aplicação da teoria do risco administrativo.....	40
3.2.2. O nexos de causalidade e sua aplicação nos casos concretos.....	43

3.2.3. Omissão do Poder Público	45
4. CONCLUSÃO	58
REFERÊNCIAS	62

1. INTRODUÇÃO

O tema da responsabilidade civil do Estado ocupa lugar de destaque nos debates acerca do Direito Administrativo pátrio. Levando-se em conta a gama de possibilidades de debate que tal instituto proporciona, este trabalho tem como foco o estudo da responsabilidade civil do Estado aplicada a casos que decorrem de danos causados por elementos da natureza.

É de conhecimento geral, que os fenômenos naturais sempre aconteceram e tiveram destaque na história do Brasil e do mundo. Todavia, nas últimas décadas, tais fenômenos tem assustado a todos pela frequência e intensidade com que tem acontecido, motivados em grande parte pela degradação do meio ambiente provocada pelos próprios seres humanos. Tal aumento, tanto no sentido de frequência, como em força dos desastres, tem causado perdas e danos incomensuráveis a sociedade, tanto no que diz respeito ao social, como na questão econômica e ambiental, além do número de vidas perdidas em incontáveis tragédias.

Quando tratamos de casos que envolvam acontecimentos relativos aos mencionados fenômenos naturais, citando como exemplos a enchentes, vendavais, trombas d'água, dentre outros fenômenos mais comuns no Brasil, a doutrina e a jurisprudência não são pacíficas sobre seus posicionamentos.

Cumprir também que a legislação brasileira, apesar de ter tido reconhecíveis avanços com o advento da Carta Magna de 1988, ainda não trata de forma precisa sobre qual teoria de fato vigora no ordenamento jurídico nacional, e como se dá sua aplicação no plano concreto, o que concorre ainda mais para as divergências de entendimento entre partes da doutrina e da jurisprudência.

Contribui também com a problemática do debate, a questão da delimitação da omissão estatal, ponto extremamente sensível na jurisprudência e motivador de inúmeras opiniões diversas na doutrina. Esse trabalho parte do pressuposto de que é necessário entender, debater e apresentar soluções adequadas e possíveis de serem aplicadas no plano concreto. Em sendo assim, tal debate permeará este trabalho ao longo de seus capítulos.

Dando seguimento a esta parte introdutória, importante destacar que o trabalho será dividido em três partes.

Na primeira parte, abordar-se-á a estrutura conceitual da responsabilidade civil do Estado, passando por sua origem, e, posteriormente criando uma linha do tempo, que traçará sua evolução histórica, chegando a Constituição Federal de 1988 e seus reflexos nos dias atuais. Serão tratados também, os pressupostos determinados pela doutrina, além de versar, em síntese, sobre alguns assuntos pouco explorados, como a reponsabilidade civil do Estado por atos do legislativo, que em capítulo posterior será introduzida no tema, através do seu reflexo nos prejuízos causados pelos desastres naturais.

Num segundo momento a discursão avançará sobre o panorama geral que envolve a incidência dos principais fenômenos naturais que assolam o Brasil. Terão destaques os fenômenos mais comuns, como as chuvas, enchentes, e consequentemente os deslizamentos que as acompanham, juntamente com os prejuízos materiais e pessoais causados, além de outros fenômenos como vendavais, instabilidades nas costas marítimas e demais eventos que venham a causar prejuízos às pessoas, ou até mesmos ceifar suas vidas. Desta abordagem partirá a análise sobre a atuação ou necessidade de atuação do Poder Público como mantenedor da segurança e bem estar dos seus administrados, e sua obrigação de evitar, ou minimamente atenuar os efeitos e as consequências danosas de tais situações. As possíveis ações serão elencadas, e serão citados exemplos concretos como a prestação de serviços públicos, principalmente no que tange ao social, execução de obras, e oportunidades melhores para que as pessoas tenham mínimas condições de vida, com o devido respeito à dignidade da pessoa humana.

Por último, a responsabilidade civil do Estado será analisada sob os parâmetros dos danos recorrentes de fenômenos da natureza. É importante explicitar que nem todo fenômeno da natureza constitui exemplo de força maior, o que isentaria o Estado de qualquer obrigação. Este trabalho tem o intuito de trazer à tona a necessidade do debate sobre a responsabilização do Poder Público, e o abandono que na maioria das vezes o cidadão suporta. É importante que se discuta a necessidade do Estado ser responsabilizado e de reparar o administrado pelos prejuízos sofridos, nos casos que forem cabíveis.

Na tentativa de enriquecer o debate e de responder aos questionamentos e controvérsias existentes, este trabalho se baseará nas perspectivas doutrinárias e jurisprudenciais, adotando predominante a investigação com base na doutrina e jurisprudência. Apesar de transitar por vários períodos da história, o foco desta pesquisa é o período do neoconstitucionalismo e o ponto central do debate será a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Será utilizada a pesquisa bibliográfica doutrinária, a pesquisa na legislação, bem como a análise da jurisprudência, constituindo assim a base metodológica deste trabalho. Além da conceituação da responsabilidade civil do Estado, sua evolução história e sua aplicação no caso concreto, também será feito um estudo interdisciplinar em paralelo com um exame crítico, que em linhas gerais envolverá uma análise política, social e econômica, perfazendo assim, um panorama, de qual parte da população é mais atingida pelos problemas expostos, e por qual motivo esta parte da população é esquecida pelo poder público.

Enfim, este projeto tem a intenção de debater e questionar as soluções mais adequadas à resolução de tão controverso instituto e suas possibilidades de evolução, além do seu caráter fundamental no conceito de responsabilidade civil do estado, com críticas pertinentes a evidente omissão estatal que contribui com os problemas que tanto assolam este país.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Assunto ainda não pacificado na nossa jurisprudência pátria, a responsabilidade civil do Estado se apresenta como um instituto de grande relevância para entendermos o papel do Estado na vida das pessoas, na organização da sociedade e em especial no meio ambiente.

A Responsabilidade Civil do Estado tem como base a obrigação do Poder Público de reparar os danos causados por meio de seus agentes, aos seus administrados, como bem assevera Sylvia Zanella Di Pietro¹:

A responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 716

comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.

Em outras palavras, Responsabilidade Civil do Estado:

“[...] é o dever de indenizar, por via do pagamento de quantia certa em dinheiro, as perdas e danos materiais e morais sofridos por terceiros em virtude de ação ou omissão antijurídica imputável ao Estado.”²

Definição muito bem preceituada pelo doutrinador Marçal Justen Filho², que em síntese traz a questão da reparação pecuniária, para o centro da discussão acerca do tema ora tratado.

Parte da doutrina, entende que a responsabilidade do Estado diz respeito apenas a ações ou omissões antijurídicas. Todavia, em virtude da complexidade do tema, também existem correntes que admitem a responsabilidade por atos lícitos, desde que, causadores de danos.

Seguindo neste íterim, a Responsabilidade Civil do Estado, pode ser dividida em: (i) administrativa, (ii) legislativa e (iii) judiciária. Com base nisso, é possível que se fale em danos relativos a ações ou omissões dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Na contramão do já exposto até aqui alguns doutrinadores preferem definir a responsabilidade civil do Estado como a responsabilidade civil da Administração Pública. É o entendimento de Hely Lopes Meirelles³, que defende que a obrigação de indenizar emerge das atividades administrativas dos órgãos públicos, não dos atos de governo.

Apesar de muitos seguirem essa linha de entendimento, mais uma vez Maria Sylvia Zanella Di Pietro é pontual nas suas colocações:

É errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na

² FREITAS, Juarez (Org.). Responsabilidade Civil do Estado. In: JUSTEN FILHO, Marçal. A Responsabilidade do Estado. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 227

³ordem civil. A capacidade é do Estado e das pessoas públicas ou privadas que o representam no exercício de parcela de atribuições estatais.⁴

Diversas são as linhas de entendimento, o que torna ainda mais instigante o estudo do tema, como veremos no decorrer do presente trabalho.

2.1. Tipos de responsabilidade civil

2.1.1. Responsabilidade civil contratual e extracontratual

A responsabilidade civil caracteriza-se pela obrigação de reparar eventuais danos derivados de condutas omissivas e comissivas, que causem prejuízo a bens protegidos juridicamente. Como bem preceitua o Código Civil de 2002:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.⁵

Tal instituto é definido por De Plácido como:

“Dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são impostas. Onde quer, portanto, que haja obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção”⁶

Ainda sobre o tema, VENOSA leciona que:

“Em princípio, toda atividade que acarreta prejuízo gera responsabilidade ou dever de indenizar. Haverá, por vezes, excludentes, que impedem a indenização, como veremos. O termo responsabilidade é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural ou jurídica, deva arcar com as consequências de um ato, fato ou negócio danoso. Sob essa noção,

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

⁴ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 715.

⁵ CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO 2002, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm> Acesso em 29 set 2020.

⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico conciso**. 1 ed. Rio de Janeiro : Forense, 2008. p 642.

toda atividade humana, portanto, pode acarretar o dever de indenizar. Desse modo, o estudo da responsabilidade civil abrange todo o conjunto de princípios e normas que regem a obrigação de indenizar.”⁷

Neste sentido, entende-se que a responsabilidade civil subdivide-se em responsabilidade civil contratual e extracontratual

Em relação a responsabilidade civil contratual e extracontratual, nas palavras de Cavalieri Filho:

“Este dever, passível de violação, pode ter como fonte uma relação jurídica obrigacional preexistente, isto é, um dever oriundo de contrato, ou por outro lado, pode ter por causa geradora uma obrigação imposta por preceito geral de Direito, ou pela própria lei”⁸

Neste mesmo sentido Cavalieri Filho completa:

“É com base nessa dicotomia que a doutrina divide a responsabilidade civil em contratual e extracontratual, isto é, de acordo com qualidade da violação. Se preexiste um vínculo obrigacional, e o dever de indenizar é consequência do inadimplemento temos a responsabilidade contratual, também chamada de ilícito contratual ou relativo; se esse dever surge em virtude de lesão a direito subjetivo, sem que entre o ofensor e a vítima preexista qualquer relação jurídica que o possibilite, temos a responsabilidade extracontratual também chamada de ilícito aquiliano ou absoluto.”⁹

Em decorrência do quanto analisado, podemos deduzir que a responsabilidade civil extracontratual decorre de uma inadimplemento normativo, sendo que, nesta espécie de responsabilidade, não há uma relação contratual predefinida entre as partes, Constata-se portanto, que a origem do direito é a inobservância da lei, o descumprimento normativo, de fato, uma lesão ao direito.

A responsabilidade contratual por outro lado, tem como seu ponto de partida a violação a um dever baseado em um negócio jurídico acordado previamente entre

⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 13 ed. São Paulo : Atlas, 2013.

⁸ FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10 ed. São Paulo : Atlas, 2012. p. 16

⁹ Idem. P. 16

as partes, ensejando uma violação a tal acordo, o que de fato gera a responsabilidade.

Cumprido salientar que este estudo, tem como foco a responsabilidade extracontratual do Estado, não obstante ser necessária a conceituação do instituto da reponsabilidade civil em seus termos gerais.

2.2. Responsabilidade civil subjetiva e objetiva

Imperioso se faz destacar a distinção da responsabilidade civil entre subjetiva e objetiva.

A responsabilidade caracterizar-se-á como subjetiva quando necessariamente envolver culpa ou dolo, ao tempo que se caracterizará objetiva independente de culpa, ou seja, basta para a caracterização a existência do dano, da conduta e do nexo causal entre a ação do agente e o prejuízo sofrido. Carlos Roberto Gonçalves explica que:

A responsabilidade objetiva funda-se num princípio de equidade, existente desde o Direito Romano: aquele que lucra com a situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes (*ubi emolumentum, ibi onus; ubi commoda, ibi incommoda*). Quem auferir os cômodos (ou lucros), deve suportar os incômodos (ou riscos).¹⁰

Neste sentido, no caso da responsabilidade objetiva, esta terá fundamento no risco assumido pelo agente no tocante a sua atividade.

No que diz respeito a responsabilidade civil do Estado, teremos como foco a responsabilidade civil objetiva, modalidade mais aplicada no nosso ordenamento jurídico (inclusive por força do art. 37 da CF). Para a teoria objetiva da responsabilidade, não há a necessidade de verificar a caracterização da culpa para que haja a reparação do dano. Para tal, basta apenas que estejam presentes os elementos conduta, dano e nexo de causalidade. Tal teoria impulsionou a evolução em relação a responsabilidade civil do Estado, na medida em que facilitou a ação de reparação do dano sofrido por parte do lesado, posto que, a prova do dolo ou da culpa no caso concreto sempre se mostrou de difícil constatação.

¹⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro. 5. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 28.

Sérgio Cavalieri Filho¹¹ em feliz explanação, aduz que “a noção civilista da culpa ficou ultrapassada, passando-se a falar em culpa do serviço ou falta do serviço (*faute du service*, entre os franceses), que ocorre quando o serviço não funciona, funciona mal ou funciona atrasado”. Tal explicação é pertinente no que tange a superação do conceito tradicional de culpa civilista, que será melhor abordado nos próximos tópicos que tratam das teorias da Responsabilidade Civil do Estado.

2.3. Teorias da responsabilidade do Estado

A responsabilidade civil do Estado ao longo da história, modificou-se e adaptou-se aos conceitos e necessidades de cada época. Cumpre-nos entender essa evolução que estendeu-se desde a irresponsabilidade do Estado, no período político-absolutista, transitando até a responsabilidade subjetiva e por fim, chegando aos dias atuais, onde prevalece a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Nesta parte do trabalho serão abordadas em sequência a teoria da irresponsabilidade, a teoria da responsabilidade com culpa, a teoria da culpa administrativa, e por último, mas não menos importante a teoria objetiva. A referida teoria será subdividida, para que se possa destacar a teoria do risco integral, do risco administrativo e do risco social.

2.3.1. Teoria da irresponsabilidade

Também conhecida como teoria da irresponsabilidade feudal, regalista ou regliana, a teoria da irresponsabilidade, fundamentava-se na ideia de soberania absoluta do Estado, no sentido de que acreditava-se na completa isenção do ente estatal em relação a obrigação de reparar danos. Mesmo que extrapolasse os seus limites o Estado não poderia ser responsabilizado por suas ações, por mais irresponsáveis que fossem, independente dos danos que causasse ao indivíduo, posto que, o Estado era soberano, e não era tolerado que se imputasse qualquer erro ao mesmo, confundindo-se a figura do Estado com a figura do Rei, como bem preceitua Rafael Carvalho Rezende:

A irresponsabilidade civil do Estado remonta aos Estados Absolutistas que atuavam com autoridade (soberania) e sem qualquer limitação. Nesse

¹¹CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 255

período, a figura do Monarca se confundia com o próprio Estado, como demonstra a célebre frase atribuída a Luis XIV (“L’État c’est moi”: o Estado sou eu), bem como o poder estatal era normalmente encarado como poder divino, o que justificava a impossibilidade de atribuir falhas aos governantes (“The king can do no wrong”: o rei não erra; “Le roi ne peut mal faire”: o rei não pode fazer mal).¹²

A teoria da irresponsabilidade em sua essência, confirmava a autoridade soberana e incontestável do Estado em relação aos seus administrados, não sendo tolerável a associação do ente estatal a qualquer erro ou transgressão, pelo fato que o Estado era o próprio direito em sua organização. Essa fase ficou marcada pela predominância da injustiça por parte do Estado, que violava direitos e oprimia indiscriminadamente os seus tutelados. Colocação pontual é a de Yussef Said Cahali, que destaca que:

Resguardava-se, assim, o Estado regalista, na sua prepotência de não contradição: o Estado é o órgão gerador do direito, cabendo-lhe a tutela dele; ao exercer a tutela jurídica, o Estado não atenta contra a ordem jurídica, pois, sendo ele próprio o direito, jamais praticaria injustiças.¹³

O declínio de tão controverso entendimento, se deu com o advento das revoluções liberais, em especial da Revolução Francesa de 1789. Após tais revoluções, começou-se a evoluir a ideia do Estado de Direito, separação dos poderes, dentre outras ideias que culminaram no reconhecimento de direitos fundamentais que deveriam ser protegidos pelo estado. Porém, importante ressaltar, que a supramencionada teoria da irresponsabilidade perdurou por todo o início do Estado Liberal.

2.3.2. Teoria da responsabilidade com culpa

A teoria da responsabilidade com culpa perdurou até grande parte de século XIX. Sobre esta teoria preceitua Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho:

¹² Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. Pag. 1131.

¹³ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p 19

A responsabilidade do Estado surgiria, sempre, em decorrência da conduta culposa identificada de agente seu. A vítima, na ação de reparação de danos, teria, portanto, o ônus de demonstrar a culpa de um determinado agente do Estado: precisaria apontar o causador do dano e, isto demonstrado, o Estado responderia pela atitude culposa do seu agente.¹⁴

Tal teoria possuía um conteúdo subjetivista, em razão de que, o Estado somente responderia por danos causados a seus tutelados que fossem decorrentes de ações de agentes estatais que praticassem atos de gestão, ao passo que deveria ser comprovado o dolo ou a culpa de tais agentes. Para que o dano fosse reparado, o ofendido precisaria identificar nominalmente o agente do estado que o prejudicou, e demonstrar a culpa ou o dolo. Assim, surgiu a denominação “culpa do funcionário”.

Importante frisar que para caracterização da responsabilidade do Estado, era necessário que se distinguisse ainda os atos de império dos atos de gestão. A grosso modo, entendia-se que se o Estado agisse na condição de administrador, praticando um ato de gestão, poderia ser responsabilizado. Todavia, se o ato fosse considerado de império, que seriam atos coercitivos, não haveria de se falar em responsabilidade, em razão de tais atos decorrerem do próprio poder soberano do Estado. Rafael Rezende de Carvalho destaca que:

A responsabilidade do Estado dependeria da distinção entre atos de império e atos de gestão, influenciada pela denominada “Teoria do Fisco”, que diferenciava o Estado “propriamente dito”, dotado de soberania, e o Estado “Fisco”, que se relacionava com particulares sem poder de autoridade.³ No primeiro caso (atos de império), o Estado em posição de supremacia em relação ao particular, em razão de sua soberania, não seria responsabilizado por eventuais danos (ex.: poder de polícia). No segundo caso (atos de gestão), o Estado se despe do seu poder de autoridade e atua em igualdade com o particular (ex.: contratos), abrindo caminho para sua responsabilidade com fundamento no Direito Civil.¹⁵

¹⁴ FILHO, Carlos Edson do Rêgo Monteiro. **Problemas de responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 43

¹⁵ Curso de direito administrativo / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Método, 2020. Pag. 1134.

É importante explicitar que essa teoria não vingou, pelo simples fato de que era difícil estabelecer uma diferenciação entre atos de império e atos de gestão. Desse modo, a reponsabilidade do estado se mantinha relegada e reduzida a uma rasa discussão sobre caracterizar-se ou não a atuação administrativa no caso concreto e se ela derivaria ou não de um ou outro ato. Para completar era praticamente impossível comprovar a culpa do agente público.

2.3.3. Teoria da culpa administrativa

Também conhecida como teoria do acidente administrativo, a teoria da culpa administrativa ocupou um espaço na fase intermediária que precedeu a objetivação da responsabilidade. Nessa fase não seria mais necessário individualizar a conduta do agente do Estado, surgindo a teoria da culpa administrativa que possuía três direcionamentos: a inexistência, o mau funcionamento ou retardamento do serviço.

Nas palavras do mestre Hely Lopes Meireles

É o estabelecimento do binômio falta do serviço-culpa da administração. Já 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 ainda pede muito da vítima, que, além da lesão sofrida injustamente, fica no dever de comprovar a falta do serviço para obter a indenização.¹⁶

Como se observa, passou-se a reconhecer a culpa do serviço ou a falta dele, o que teoricamente se constataria quando o serviço não funcionasse, funcionasse mal ou funcionasse tardiamente. Desde que ocorresse qualquer dessas situações, ficando a cargo do administrado a comprovação, ensejaria a obrigação de indenizar por parte do estado. Ao invés de comprovar a culpa do agente, o administrado precisaria apenas comprovar a falha do serviço, o que ainda é pesado, dada a fragilidade do administrado perante o ente estatal. Tal teoria foi adotada no nosso ordenamento jurídico com a promulgação da Constituição de 1824.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998. p 532.

2.3.4. Teoria da responsabilidade objetiva

Dando seguimento, a teoria da responsabilidade objetiva trouxe a dispensa da verificação do fator culpa no que diz respeito ao evento danoso, sendo necessária apenas a constatação da existência do dano, da conduta e do nexo causal entre a ação do agente e o prejuízo sofrido pelo particular. Tal teoria provocou uma mudança de patamar em relação as teorias anteriores, posto que, facilitou a ação do lesado para a reparação do dano sofrido, imputando assim, aos agentes causadores do dano, a necessidade de indenizar os prejudicados por suas condutas relativas a suas atividades como agentes do estado. Neste ínterim José dos Santos Carvalho Filho¹⁷ doutrina que “a marca característica da responsabilidade objetiva é a desnecessidade de o lesado pela conduta estatal provar a existência da culpa do agente ou do serviço. O fator culpa, então, fica desconsiderado como pressuposto da responsabilidade objetiva, diferenciando assim, essa teoria, das teorias anteriores.

No que concerne a classificação das teorias objetivas, podemos dividi-las em subcategorias, dentre elas a teoria do risco administrativo, a teoria do risco integral e a teoria do risco social.

2.3.4.1. Teoria do risco administrativo

Segundo a teoria do risco administrativo, não há de se falar em culpa do agente ou culpa do serviço, no que tange a responsabilidade do Estado. A responsabilidade, neste sentido, não advém de qualquer falha ou má prestação do serviço público. A responsabilidade existe mesmo que o serviço funcione bem. Se o Estado provocar dano ao particular, deve ser obrigado a reparar o prejuízo. Sobre o assunto, doutrina Gisele Hatschbach Bittencourt:

Em completo abandono da noção de culpa, é concebida a noção de risco administrativo, modalidade de teoria objetiva que despreza o elemento subjetivo dos agentes públicos (culpa individualizada) ou do próprio serviço público (culpa anônima) e elege como elementos principais para a

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p. 582.

configuração da responsabilidade apenas o dano e o nexo de causalidade entre este e a conduta do agente do Estado¹⁸

Ainda nesse sentido leciona Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho:

Essa teoria, que se contenta tão somente com a prova do dano e do nexo de causalidade, tem como fundamento o princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais. Significa que se dividem, por todos, os prejuízos causados pelo Estado, porque da mesma forma, por toda população é repartido o benefício que o Estado proporciona. Este princípio pode também ser apontado como o princípio da isonomia ou da solidariedade social.

Diante do que foi destacado, a discussão é direcionada para a causa do evento danoso, ou seja, dá-se importância ao nexo de causalidade, em detrimento de outros fatores. Ademais, cumpre destacar que a teoria do risco administrativo não necessariamente conduz à apenação do ente estatal em todas as circunstâncias ou em qualquer caso experimentado. Apesar de deixar de lado o elemento da subjetividade, para esta teoria, caso não esteja presente o nexo de causalidade, não incide sobre o caso a responsabilidade civil do Estado. Não há responsabilidade civil genérica e indiscriminada no risco administrativo se houver participação parcial ou total do lesado em relação ao dano. Neste caso o Estado terá atenuação no que diz respeito à obrigação de indenizar e não será responsabilizado no segundo caso.¹⁹

2.3.4.2. Teoria do risco integral

Os adeptos desta teoria, defendem que o dano sofrido pelo administrado é suficiente para caracterizar a responsabilidade do Estado, desde que esteja ligado à conduta deste. Nesse caso não seriam consideradas as excludentes do nexo de causalidade.

Cumpre destacar que não se deve confundir o risco integral com o risco administrativo, posto que, para a teoria do risco administrativo, a responsabilidade

¹⁸ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. Responsabilidade Extracontratual do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 46.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p. 575

objetiva do ente estatal se dá, quando há prova do fato, do dano e do nexa causal, permitindo a utilização das excludentes do nexa, como o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima, ao passo que, na teoria do risco integral, o Estado não poderia se escudar nas referidas excludentes.

Inegável se torna, o fato de que, tal teoria pode proporcionar situações de abuso, e por este motivo, não ganhou grande destaque na doutrina, e nem uma aplicação ampla em casos concretos.

Trazendo ao recorte do ordenamento jurídico brasileiro, a supracitada teoria é aplicada de forma estritamente excepcional, respondendo o Estado de forma integral nos casos de danos decorrentes de acidentes nucleares e nos casos de guerra ou eventos que possuam relação com aeronaves brasileiras de transporte aéreo público, bastando apenas a ocorrência do evento danoso. Segue legislação correlata:

Art. 21 da CF88. Compete à União:

[...] XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...] d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa.²⁰

Art. 1º da Lei 10.744/03. Fica a União autorizada, na forma e critérios estabelecidos pelo Poder Executivo, a assumir despesas de responsabilidades civis perante terceiros na hipótese da ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, ocorridos no Brasil ou no exterior, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.²¹

²⁰BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Último acesso em 25 nov. 2020.

²¹Lei 10.744/03. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.744.htm> Último acesso em 25 nov. 2020.

2.3.4.3. Teoria do risco social

Teoria que se mantém em desenvolvimento nos dias atuais, tem como foco a vítima, no que tange a responsabilidade civil, e não o dano. Neste sentido, a reparação seria de responsabilidade da coletividade, em uma espécie de socialização do risco. De acordo com esta vertente, a responsabilidade do Estado independeria da noção de risco, possuindo como dever, a reparação, nos exemplos em que o bem estar da coletividade é atingido por conduta da administração, ou de terceiro ligado a ela.

A exemplo da teoria anterior, dado o seu caráter deveras extremo, esta teoria vem se mostrando de difícil aceitação pela doutrina e jurisprudência.

2.4. A responsabilidade civil do estado no ordenamento jurídico brasileiro

É consenso que no ordenamento jurídico brasileiro, a teoria da irresponsabilidade nunca teve ampla aceitação, tanto pela doutrina como pelos tribunais.

Prova disso é que na primeira constituição do Brasil datada de 1824, ainda na época do império, a reponsabilidade civil do Estado já era prevista e regulada. Por se tratar de uma constituição imperial, obviamente excluía a responsabilidade da pessoa do Imperador, todavia, era clara em responsabilizar os atos praticados por Conselheiros de Estado e dos empregados públicos, reconhecendo assim, em seu conceito, a teoria subjetiva, com base na culpa do agente.

Dando seguimento, a Constituição Republicana de 1891 em seu texto, trazia semelhança na interpretação da responsabilidade civil do Estado, responsabilizando os funcionários públicos pelos atos e omissões que praticassem no exercício de seu trabalho.

Após, o Código Civil de 1916 em seu art. 15, trouxe nova luz ao assunto, dispondo que “as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros,

procedendo de modo contrário ao direito ou faltando o dever prescrito por lei, salvo o direito de regresso contra os causadores do dano.”²²

É nítido que tal dispositivo tinha como base a teoria subjetiva, pois levava em conta a necessidade da existência de culpa, devendo esta ser comprovada pelo lesado. Leva-se em conta também, que as atividades cotidianas do Estado, que não derivassem de atos contrários ao direito, não eram passivas de reparação.²³

Tal norma não teve aplicabilidade duradoura, posto que, na Constituição de 1934, em seu art. 171 previu-se a responsabilidade civil do funcionário em solidariedade com a Fazenda Nacional²⁴. No caso em tela, configurava-se um litisconsórcio passivo necessário entre o ente estatal e o funcionário público.

Mas foi a partir da Constituição de 1946 que ocorreram mudanças significativas no instituto da Responsabilidade Civil do Estado, introduzindo o conceito de responsabilidade objetiva. Dizia em seu art. 194 que: “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, que nessa qualidade, causem a terceiro”.²⁵

Sobre tal mudança, entende Cavalieri filho que:

Uma vez entronizada no texto constitucional brasileiro, a responsabilidade objetiva do Estado de lá não mais foi retirada. Até mesmo nas Constituições de 1967 e 1969, outorgadas pelo regime militar autoritário, foi ela mantida nos arts. 105 e 107, respectivamente, nos mesmos termos da Constituição de 1946²⁶

Por fim, a CF/88 manteve e aperfeiçoou a teoria objetiva no nosso ordenamento jurídico. Apesar de mantido e melhorado instituto, ainda há controvérsias em relação a qual teoria é adotada atualmente como fundamento para a responsabilidade objetiva prevista no art. 37, §6º da Constituição. Para Carlos Roberto Gonçalves:

²² BRASIL. Lei 3.071, de 1º de Janeiro de 1916. Código Civil de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 25 nov. 2020.

²³ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. Responsabilidade Extracontratual do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 52. 34 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014

²⁴ Constituição (1934) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 25.11.2020.

²⁵ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

²⁶ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 260

Observa-se, até hoje, uma certa confusão na doutrina a respeito das teorias já mencionadas, a do risco integral e a do risco administrativo. Essa confusão, no entanto, é mais de ordem semântica, pois todos partilham do entendimento de que as regras constitucionais impuseram a responsabilidade objetiva do Estado pela reparação do dano, não significando, contudo, que tal responsabilidade subsista em qualquer circunstância, mas podendo ser excluída em caso de culpa da vítima ou força maior.

Em relação ao foco deste trabalho, a legislação não trata de maneira específica sobre qual teoria deve ser aplicada nos casos com danos decorrentes de fenômenos da natureza. Tal função ficou a cargo da jurisprudência e da doutrina, que foram incumbidas de interpretar o ordenamento jurídico pátrio e delimitar a solução mais coesa com a situação.

2.5. Responsabilidade civil do Estado e sua aplicabilidade

Para que seja caracterizada a responsabilidade civil do Estado, é necessário que se façam presentes três elementos, os quais, são fundamentais para determinar a responsabilidade do ente estatal. São eles: o dano, a conduta e o nexo causal.

2.5.1. Dano

O dano é um dos pressupostos fundamentais configuração da responsabilidade civil. Em relação ao dano, Rui Stoco entende que:

“exige-se a ocorrência de um dano, um prejuízo ou detrimento à vítima, posto que sem o dano o ato ilícito não assume relevância no campo da responsabilidade civil, tendo em vista que a obrigação de reparar só assume cogência quando ‘aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem’ (Código Civil/2002, art. 927)”

O dano passivo de ressarcimento pode resultar tanto de um ato culposo como de um ato doloso perpetrado pelo agente público. Mesmo que não haja culpa do

agente ou falha do serviço, o ato caracterizado como injusto para o administrado também pode ensejar reparação.

Para fins de caracterização da responsabilidade civil do Estado, o foco se torna a consequência do ato praticado, e não o ato em si. É preciso que o dano configure-se como situação jurídica possível e que possa vir a originar um direito, seja ele atual ou futuro. Caso o dano seja decorrente de ato lícito do poder público, é necessário ainda que o dano ocorra de maneira anormal, ou seja, fuja dos dissabores experimentados inevitavelmente pela vida em sociedade, ou que seja especial, atingindo uma pessoa ou um grupo específico de pessoas.

O dano ressarcível pode ser material, moral ou pessoal. Material quando atingir diretamente o patrimônio do lesado, moral quando ofensivo aos direitos de personalidade, e pessoal quando o dano causado ofender a integridade física, psíquica ou estética da vítima.²⁷

Nesse sentido, o Estado deve ser responsabilizado por eventuais danos causados indevidamente a seus administrados.

2.5.2. Conduta

Outro requisito essencial para a responsabilização do Estado é a conduta. O poder público não pode ser responsabilizado em casos que não haja violação a um dever contratual, legal ou social, diante de uma ação ou omissão do agente que no caso específico represente o ente estatal.

Neste diapasão, o Estado não pode causar dano ao administrado, posto se tratar de uma figura exclusivamente jurídica. O dano é causado pelos agentes que no exercício de suas funções representam o Estado.

Sempre que os agentes públicos contribuírem de alguma forma com o evento que se configure como danoso ao administrado, configurar-se-á como causa de indenização por parte do poder público.

²⁷ BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. Responsabilidade Extracontratual do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2010

Cumpra observar que agentes públicos são aqueles que em qualquer nível hierárquico ou escalão, são responsáveis por tomar decisões ou executar atividades de incumbência do Estado, estando porquanto no desempenho de uma função pública (jurídica ou material), pertinente ao Estado.²⁸

A conduta do agente, e conseqüentemente do Poder Público, poderá ser omissiva ou comissiva, ilegítima ou legítima, coletiva ou singular.

Para José dos Santos Carvalho filho:

Ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato é tido como administrativo, no mínimo, pela má escolha do agente (culpa in eligendo) ou pela má fiscalização de sua conduta (culpa in vigilando).²⁹

O ente estatal deve ser responsabilizado objetivamente apenas por danos que seus agentes venham a causar a terceiros, não devendo ser responsabilizado por atos de terceiros estranhos a situação, bem como não devem ser imputados ao Estado danos decorrentes exclusivamente de fenômenos da natureza, como inundações, desabamentos, dentre outros. Ocorre que, as vezes, os supracitados danos não são decorrentes apenas dos fenômenos da natureza, e seus prejuízos são agravados pela inércia do Estado em cumprir com suas obrigações administrativa, causando assim, danos aos administrados, que em tese deveriam ser protegidos pelo Poder Público.

Por fim, completando o conceito de conduta, o ato lesivo deve ser suscetível de produzir um dano passível de indenização. Em sendo assim, mesmo que o agente na função pública pratique um ato ilícito, não é possível se falar em responsabilização do Estado se a ação não ocasionar prejuízo a vítima. No mesmo íterim, ainda que a conduta do representante do Poder Público seja lícita, caso ocorra dano indenizável o Estado poderá ser responsabilizado.

²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros. 2007.

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 27. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. 56 Idem. p. 582

2.5.3. Nexo Causal

Necessário se faz, para configuração da responsabilidade civil estatal a existência do nexos de causalidade entre a conduta do agente e o dano provocado ao administrado.

José Carlos de Oliveira nos ensina que:

A responsabilidade do erário ocorrerá somente quando estiver devidamente evidenciada a relação de causalidade entre o comportamento que lhe seja imputável e o dano devidamente comprovado. A causa provocadora do dano tem que ser necessariamente vinculada ao Estado, ainda que não seja a única ocorrência; mas deve ser suficientemente idônea para produzir o resultado antijurídico. A causa que propiciou o dano tem que relacionar-se direta ou indiretamente com o resultado apontado como injusto.³⁰

Para que haja a obrigação de reparação por parte do Estado, é necessário a constatação de que exista uma relação de causalidade entre uma ação ou omissão do Poder Público e o dano sofrido pelo administrado. O nexos causal possui função dupla, na medida em que, permite determinar quem é o causador do resultado danoso, ao passo que se mostra fundamental na verificação da extensão do dano que poderá ser indenizado. É a causalidade que determina a medida da responsabilidade do ente estatal.³¹

A responsabilidade só existirá nos casos em que seja verificado no plano concreto, o nexos de causalidade entre o dano sofrido e a conduta estatal.

Na esfera do que virá a ser abordado no presente trabalho, podemos citar como exemplo para ilustrar o tema, os casos que decorrem de inundação de córregos, que por motivo de chuvas intensas venham a transbordar. O ente estatal não pode ser responsabilizado em razão das chuvas intensas, mas, pode ser responsabilizado, caso os danos aos administrados se originem de uma obra de canalização mal feita, ou de providências estruturais que comprovadamente deveriam ter sido executadas pelo Poder Público. Em sentido oposto, situações que envolvam caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima, como raios,

³⁰ OLIVEIRA, José Carlos de. **Responsabilidade Patrimonial do Estado**. Bauru: Edipro, 1995. p. 45

³¹ CRUZ, Gisela Sampaio. O problema do nexos causal na responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005

terremotos, secas, tornados, dentre outros, não podem ensejar responsabilização do Estado, sendo que não há conduta do mesmo, concorrendo para a causa, afastando assim o nexo de causalidade.

2.5.4. Excludentes e atenuantes

Como já bem explicitado até aqui, o que fundamenta a responsabilidade civil do Estado é a junção dos fatores conduta, dano e nexo de causalidade. Desse modo, se o dano não é decorrente da atuação do Estado, ou prestação de serviço público, afasta-se a possibilidade de reparação.

Todavia, o conceito de responsabilidade estatal não se configura como algo imutável, existindo assim, hipóteses que excluem ou atenuam a responsabilidade do Estado. Dentre estas hipóteses estão o caso fortuito, a força maior, culpa ou fato exclusivo da vítima, culpa ou fato exclusivo de terceiro, concorrência de causas e culpa concorrente.

Preceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Sendo a existência do nexo de causalidade o fundamento da responsabilidade civil do Estado, esta deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única.³²

Ainda nesse sentido “a força maior é acontecimento imprevisível, inevitável, estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio”.³³ A grosso modo, não há de se falar em responsabilidade civil do estado, quando não há nexo de causalidade ente o dano sofrido pelo administrado e a conduta da administração.

Seguindo, o caso fortuito representa situação em que o dano decorre de falha humana ou falha do aparato do Estado, podendo ser interno ou externo. No caso do fortuito interno o Estado deve ser responsabilizado, pois, embora imprevisível, o acontecimento é parte da atividade e os riscos da atuação estatal devem ser

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 725.

³³ Idem pág. 725.

calculados. Já no caso do fortuito externo o extado se exime de reparar o dano, por se tratar de fato estranho a atividade administrativa.³⁴

Prosseguindo, existem ainda danos originados de ato ou culpa exclusiva da vítima, o que de pronto, afasta a responsabilidade do Estado. A culpa ou fato exclusivo de terceiro também afasta a responsabilização do ente estatal.

De modo semelhante, a culpa concorrente se dá quando é comprovado que a vítima e o Estado concorreram para o evento danoso. O que diverge do caso de culpa exclusiva é que a responsabilidade do Estado não é afastada, e sim, atenuada.

Há também o conceito de concorrência de causas, que caracteriza-se quando há uma série de fatores diversos que, que contribuem diretamente para o acontecimento do resultado danoso.³⁵

Por último, é possível elencar também a concorrência de causas entre a conduta do Poder Público e o fato de terceiro, o que ocasionará também a redução da responsabilidade estatal.

2.6. Responsabilidade Civil do Estado por ato do Legislativo.

Sabe-se que, a atuação do legislativo, em regra não gera responsabilização civil por parte do Estado. Um dos pressupostos que sustentam tal afirmação, é o fato de que a existência do Estado por si só, pressupõem o exercício legislativo, que cria direitos e obrigações para os próprios administrados. Tal afirmação se sustenta, principalmente, quando levamos em conta o caráter abstrato e genérico das normas jurídicas, que a princípio tem o condão de afastar os efeitos individualizados, e conseqüentemente os danos provenientes destas normas.³⁶

Como em tese, toda regra tem sua exceção, no caso da responsabilidade do Estado legislador, esta exceção se aplica em três situações. São elas: leis de efeito concretos e danos desproporcionais, leis inconstitucionais e omissão legislativa.

³⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

³⁵ Idem.

³⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., Rio de Janeiro: Método, 2020. Pag. 1157.

2.6.1. Leis de efeitos concretos e danos desproporcionais.

Sobre as leis de efeito concreto e danos desproporcionais, preceitua Rafael Carvalho Rezende Oliveira que:

A primeira hipótese de responsabilidade estatal por ato legislativo refere-se à promulgação de leis de efeitos concretos. Ora, se o fundamento da irresponsabilidade estatal é o caráter genérico e abstrato das leis, deve ser reconhecida a possibilidade de responsabilidade civil nos casos em que as leis não possuem tais atributos. A lei de efeitos concretos é uma lei em sentido formal, uma vez que a sua produção pelo Poder Legislativo observa o processo de criação de normas jurídicas, mas é um ato administrativo em sentido material, em virtude dos efeitos individualizados.³⁷

Da mesma forma que ocorre com os atos administrativos ditos individuais, as leis de efeito concreto, podem acarretar prejuízos às pessoas, ou grupos determinados, conseqüentemente, podendo gerar responsabilização do poder público por possíveis danos. Citando como exemplo aplicável ao caso objeto desse trabalho, imaginamos um morador de uma determinada área que por meio de uma lei ambiental, acabou tendo o acesso a sua propriedade prejudicado pela construção de um parque de preservação ambiental ao redor das suas terras. Apesar da lei possuir caráter geral, é possível que tenha ocorrido um dano desproporcional a um cidadão específico. Em sendo assim, configura-se como caso de responsabilidade civil do Estado por ato legislativo lícito, com escopo no princípio da repartição dos encargos sociais.³⁸

2.6.2. Leis inconstitucionais

Em relação as leis inconstitucionais, a responsabilização do estado ocorre quando há promulgação de lei contrária a Constituição. Para tal responsabilização, a atuação legislativa tem que extrapolar os limites formais, materiais, ou ambos, em relação ao texto constitucional, o que configura ato ilícito.

³⁷ Idem, pag. 1158.

³⁸ MOTA, Maurício Jorge. Responsabilidade civil do Estado legislador. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 185.

Em relação ao tema, mais uma vez são pertinentes as palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

É imprescindível a comprovação do dano concreto oriundo da aplicação da norma inconstitucional. Comprovado o prejuízo individualizado pela incidência da lei inconstitucional, o ente federado respectivo deverá ser responsabilizado. Vale dizer: a legitimidade passiva na ação indenizatória será do Ente responsável pela lei inconstitucional, e não da Casa Legislativa, uma vez que esta é órgão estatal despido de personalidade jurídica.³⁹

Como se sabe, em razão da presunção de constitucionalidade das leis, não é possível se falar em responsabilização do Estado, ao menos que a norma que gere danos seja declarada inconstitucional. Todavia, a declaração de inconstitucionalidade ainda não é suficiente para a caracterização da responsabilidade, devendo haver também a comprovação do dano concreto, derivado a referida norma.⁴⁰

Apesar de existirem posicionamentos que defendem que a declaração supracitada tenha que ocorrer nos termos do controle concentrado de constitucionalidade, pode-se sustentar também que ela ocorra nos casos de declaração incidental de inconstitucionalidade.⁴¹ Em caráter conceitual, a diferença básica entre as duas situações é que na primeira, todos os ofendidos pelas consequências da norma inconstitucional poderiam pleitear reparação, dado o efeito geral da decisão, ao passo que, na segunda situação se beneficiaria apenas aquele que foi parte do processo pertinente.

2.6.3. Omissão Legislativa

Por fim, mas não menos importante, são os casos relativos a omissão legislativa. Nestes casos, em oposto aos anteriores, busca-se a reparação pela omissão inaceitável do poder legislativo, que se mostre danosa e desproporcional.

³⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., Rio de Janeiro: Método, 2020. Pag. 1159.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ ZOCKUN, Maurício. Responsabilidade patrimonial do Estado de São Paulo: Malheiros, 2010. pags. 170 e 171.

Com relação aos casos em que a própria Carta Magna delimita prazo para a atuação dos legisladores, o descumprimento deste prazo é bastante para caracterização da atuação morosa do legislativo, ferindo uma determinação constitucional e conseqüentemente podendo gerar responsabilização por parte do Estado.⁴²

Em outros casos, em que não há explicitamente prazo para o exercício regular do dever de legislar, se faz necessária a comprovação da mora legislativa. Tal comprovação se dá, por decisão derivada de mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão.⁴³

3. A OMISSÃO DO ESTADO E SUA RESPONSABILIDADE CIVIL EM CASOS DE DANOS DECORRENTES DE FENÔMENOS DA NATUREZA.

3.1. Os fenômenos naturais no território brasileiro

Apesar de sermos agraciados de certa forma por não experimentar alguns fenômenos naturais que assolam o restante do planeta, como grandes terremotos, furacões e tsunamis, por exemplo, nas últimas décadas os fenômenos da natureza mais comuns no nosso país tem causado grande alarde, especialmente pela frequência com que vem ocorrendo, e sua intensidade. Inúmeras são as tragédias decorrentes de fenômenos naturais, que causam cada vez mais estragos, e conseqüentes danos, nas esferas social, econômica e ambiental, além do grande número de pessoas que perdem a vida nesses desastres.

Esta parte do trabalho tem como propósito apresentar no contexto do que foi discutido até agora, uma síntese da incidência dos fenômenos naturais no Brasil, diferenciando os conceitos de fenômenos naturais e desastres naturais. Neste sentido, cumpre a este capítulo também, uma análise dos desastres que vem ocorrendo nos últimos anos, com uma conseqüente abordagem relativa as ações

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 524-525;

FERRAZ, Luciano. Responsabilidade do Estado por omissão legislativa – caso do art. 37, X, da Constituição da República. Responsabilidade civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 220

⁴³ ZOCKUN, Maurício. Responsabilidade patrimonial do Estado de São Paulo: Malheiros, 2010. pags. 170 e 164.

estatais que vem sendo, ou deveriam ser tomadas a fim de mitigar os danos causados por estes desastres.

3.1.1. Fenômenos naturais e desastres naturais: Conceitos e diferenciações

Fenômenos naturais são acontecimentos não artificiais, que ocorrem naturalmente, como inundações, erosão, terremotos, tornados, furacões, tempestades, deslizamentos, dentre outros. Conseqüentemente os desastres naturais ocorrem quando estes fenômenos atingem áreas habitadas, seja de forma direta ou indireta, causando algum impacto, seja ele social, econômico, ambiental, etc. Emerson Vieira Marcelino entende que:

Na natureza ocorrem diversos tipos de fenômenos que fazem parte da dinâmica natural da Terra. Mas, se ocorrerem ou se deslocarem sobre um sistema social, tem-se uma situação potencial de danos a pessoas e bens. Caso o impacto produza danos e prejuízos extensivos e/ou de difícil superação pelas comunidades afetadas será então considerado um desastre. Se as conseqüências forem mínimas ou nulas será considerado somente como um evento natural.

Os fenômenos naturais, e os desastres causados por estes, terão relevância para o direito a partir do momento que se tornarem um fato jurídico, ou seja, quando desses fatos, se originarem relações jurídicas que deles comecem ou deles terminem. Necessário se faz destacar, a classificação entre fatos jurídicos humanos e fatos jurídicos naturais. Enquanto os primeiros decorrem da conduta humana, os segundos decorrem de eventos naturais, subdividindo-se em ordinários e extraordinários. No conceito de ordinários podemos citar o nascimento, morte, maioridade e no conceito de extraordinários, os acontecimentos referentes aos eventos decorrentes de fenômenos da natureza, objetos desse estudo. Como exemplo podemos citar a ocorrência de um tornado, fenômeno cada vez mais comum em nosso país. Se o tornado passa por uma área de campo, não ocupada e habitada, caracteriza-se apenas como um evento natural. Mas caso tal fenômeno

atinga uma área urbana, e cause danos as pessoas, caracterizar-se-á como um fato jurídico.

3.1.2. Incidência de fenômenos naturais e suas consequências no território brasileiro.

Os desastres naturais no Brasil fazem parte do cotidiano das pessoas, e das páginas de noticiário, atingindo e prejudicando as pessoas, de forma cada mais intensa. Tais eventos são temas de discussões calorosas tanto entre os doutrinadores, como na jurisprudência. Todavia, soluções de fato, apresentadas pelos administradores e pelos legisladores, são mínimas, e insuficientes.

As razões por trás do aumento da incidência desse tipo de desastre ainda são uma incógnita para os estudiosos da área, todavia, estudos cada vez mais profundos, e ações de precaução vem ganhando destaque e incentivo em todo o mundo, inclusive no Brasil, onde é possível encontrar estudiosos que se interessem pelo tema. Lídia Keiko Tominaga, entende que o temeroso processo de urbanização desenfreada experimentado pelo Brasil nas últimas décadas, tem contribuído de forma efetiva para o aumento da incidência dos supramencionados desastres naturais. Outro fator que contribui para a problemática é o aquecimento global, que tem reflexo direto nas alterações climáticas que vem assolando o mundo todo.⁴⁴

Os desastres de origem natural podem estar ligados ainda a dinâmica estrutural da terra, seja ela interna ou externa. As ações irresponsáveis e inadequadas do homem também ajudam a intensificar a ocorrência desses fenômenos. Podemos citar como exemplo dessas ações, a construção de casas em ambiente de encosta, o assoreamento dos rios, bem como a destruição da vegetação dos entornos dos referidos, além da impermeabilização do solo, através do aumento dos locais de asfalto e concreto. No que diz respeito a administração pública, podemos citar como exemplos de responsabilidade, a omissão que se constata através da falta de ações de prevenção, como manutenções do bueiros e galerias fluviais, além da execução de obras cada vez menos preocupadas com o meio ambiente, impermeabilizando cada vez mais o solo, com projetos regados a

⁴⁴ TOMINANGA, Lídia Keiko; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosângela do (orgs.). Desastres naturais: conhecer para prevenir. In: TOMINANGA, Lídia Keiko. Desastres naturais: por que ocorrem? São Paulo: Instituto Geológico, 2009. cap. 1, p. 11-24

concreto e asfalto, bem como a destruição de florestas e da vegetação nativa das cidades, em especial das cidades grandes.

No Brasil, os desastres naturais mais comuns são os que tem relação com eventos como inundações, enchentes e deslizamentos de terra. Tais desastres derivam-se quase sempre de eventos ocasionados pelas chuvas.⁴⁵

Esses eventos tem origem em instabilidades atmosféricas, que acabam por desencadear inundações, vendavais, tornados, trombas d'água e deslizamentos de terra. São os ditos eventos ligados a dinâmica externa da terra. Eventos ligados a dinâmica interna do nosso planeta, tem baixa incidência no Brasil, como por exemplo é o caso dos tremores e terremotos. Diante disto, focaremos o trabalho na questão da ocorrência dos fenômenos naturais mais frequentes, e a transformação deles em desastres naturais.

A transformação dos fenômenos naturais em catástrofes naturais, como já mencionado, ocorre quando tais fenômenos atingem áreas povoadas, deixando um rastro de destruição material, física e psicológica, além de diversas vidas ceifadas por conta dessas tragédias.

Ao longo do tempo, diversos foram os desastres de grande magnitude, e que causaram imensa comoção em todo o país. Para deixar esse estudo mais enxuto, e dinâmico, serão citados como exemplo alguns acontecimentos ocorridos na última década.

No réveillon de 2009 para 2010, uma tragédia de imensas proporções assolou a cidade de Angra dos Reis no estado do Rio de Janeiro. As fortes chuvas causaram inúmeros deslizamentos de terra de proporção gigantesca, destruindo casas, estabelecimentos e hotéis.⁴⁶ Como primeiro exemplo da lista, tal evento foi marcado por situações determinantes e que tem muito a ver com o tema deste estudo. A primeira é que uma das pousadas destruídas nos deslizamentos de terra, não possuía licença ambiental para funcionar.⁴⁷ Outro fator determinante é que existiam estudos datados do ano de 2007, que indicavam o grande potencial de desastre

⁴⁵ Idem.

⁴⁶Disponível em: <https://istoe.com.br/38879_DEVASTADOS+PELA+FURIA+DA+NATUREZA/> Acesso em 30 nov. 2020.

⁴⁷Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/pousada-sankay-nao-tinha-licenca-ambiental/>> Acesso em 30 nov. 2020.

daquela região.⁴⁸ Tal desastre deixou como saldo 53 vítimas fatais, além de um prejuízo de cerca de R\$ 440 milhões.

Outro acontecimento que marcou negativamente a história do Brasil ocorreu também no estado do Rio de Janeiro, mais precisamente na região serrana, em especial na região que compreende as cidades de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo. Tal foi a magnitude do desastre, que além desses municípios citados, quase outros 20 foram afetadas diretamente. Como saldo desta tragédia, ficaram 30 mil desabrigados e desalojados, além de 916 vítimas fatais, fora o incalculável prejuízo financeiro.⁴⁹

Mais à frente, no ano de 2016 na região metropolitana de Vitória/ES, pedras rolaram do morro da Boa Vista em Vila Velha, por causa de deslizamentos de terra, deixando ao menos cinco feridos e quatro casas destruídas.⁵⁰

Por último, em janeiro do corrente ano, fortes chuvas em Minas Gerais, especialmente em Belo Horizonte, deixaram um rastro de destruição, provocando um colapso estrutural em todo o Estado. O número de vítimas fatais chegou a quase 60, além de mais de 8.157 pessoas desabrigadas e outras 38.703 desalojadas em todo o Estado. Falta de planejamento urbano e um modelo de prevenção defasado explicam a enorme destruição deixada após os temporais. Outro motivo que justifica o colapso acontecido, é a ocupação desordenada em áreas de risco como morros e encostas. Tais ocupações são feitas em geral pela população de baixa renda, escanteada e empurrada cada vez mais para as margens da sociedade, por culpa da ausência do estado na vida dessas pessoas.⁵¹ Outro ponto que merece destaque nesse desastre é que também haviam estudos prévios que alertavam sobre o impacto das mudanças climáticas, principalmente na capital do estado. O estudo *Análise de vulnerabilidade às mudanças climáticas do município de Belo Horizonte* indica que 42% de um total de 486 bairros de Belo Horizonte já se encontra em situação de alta vulnerabilidade. O estudo indica ainda que se nada for

⁴⁸Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/23228-estudo-avisou-sobre-tragedia-em-angra/>> Acesso em 30 nov. 2020.

⁴⁹Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>> Acesso em 30 nov. 2020.

⁵⁰Disponível em: <<http://g1.globo.com/espirito-santo/noticia/2016/01/pedra-gigante-rola-e-atinge-casas-do-morro-bela-vista-em-vila-velha.html>> Acesso em 30 nov. 2020.

⁵¹Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-01-29/na-tragedia-de-minas-o-descaso-da-administracao-encontra-os-efeitos-da-mudanca-climatica.html>> Acesso em 30 nov. 2020.

feito, até 2030, o número de localidades em alta vulnerabilidade deve dar um salto para 68%.⁵²

Os casos apontados são só um recorte da inúmera relação de desastres naturais ocorridos na última década. Conclui-se nesta pequena análise, que apesar do Brasil não ser atingido por alguns fenômenos de grandes proporções que assolam outras partes do mundo, como terremotos, tsunamis, e vulcões, sofre com desastres associados especialmente a deslizamentos, e inundações, que ocasionam prejuízos e grandes perdas, sendo um reflexo também da omissão do Estado, principalmente em relação as camadas mais carentes da população.

3.1.3. Medidas de precaução e prevenção e a omissão do Estado

É sabido por todos que é praticamente impossível prever e evitar todos os fenômenos naturais, em face de fazerem parte da geodinâmica do planeta. Neste diapasão, ao tomar-se consciência de que é praticamente impossível evitar a ocorrência desses fenômenos da natureza, o Estado deve preocupar-se em minimizar as consequências, e os danos, e evitar ao máximo possível a incidência de grandes desastres. Neste ínterim, os esforços da administração pública devem se voltar para a adoção de medidas de prevenção e de mitigação de danos, com planos prévios que envolvam estruturação da cidade, urbanização e melhor qualidade de vida das pessoas que convivem diariamente com as mazelas deste abandono. Incluem-se nestes casos, medidas estruturais que englobam obras de engenharia, projetos físicos e medidas não-estruturais, que incluem projetos de caráter educativo e de planejamento, além da gestão de riscos.⁵³

Sobre os desastres, existem três fases, quais sejam: o antes, o durante e o depois. Como bem preceitua Emerson Vieira Marcelino em pertinente quadro explicativo o:

⁵²Disponível em: <<http://conteudo.waycarbon.com/resumo-para-os-tomadores-de-decisao-estudo-de-vulnerabilidade-as-mudancas-climaticas-de-belo-horizonte>> Acesso em 30 nov. 2020.

⁵³ MARCELINO, Emerson Vieira. Desastres naturais e geotecnologias: conceitos básicos. Santa Maria: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2008

Antes: corresponde ao momento que antecede o desastre, sendo constituído pelas etapas de Prevenção e Preparação, cujas ações visam diminuir o risco e preparar a sociedade para o impacto.

Durante: corresponde ao desastre propriamente dito, sendo representado basicamente pelas ações de Resposta, como assistência as vítimas e reabilitação do cenário a curto prazo;

Depois: correspondem as ações de Reconstrução de médio e longo prazo, visando o restabelecimento da “normalidade”.

Infelizmente, no Brasil, a maior parte dos investimentos tem sido realizados na fase do “durante”, com ações direcionadas as respostas imediatas aos desastres em si. As fases do “antes” e “depois” são fadadas ao esquecimento, ou a insuficiência de ações. Este modo de agir se mostra incompatível com os preceitos constitucionais. O Estado, tem o dever de agir dentro das suas atribuições e responsabilidades, devendo se encarregar de ações preventivas e de precaução, bem como, após as tragédias, empenhar-se em ações que visem evitar que novas tragédias aconteçam nos locais de risco, contribuindo também com ações que deem dignidades as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social.

As ações de prevenção e precaução, devem visar a minimização da ocorrência de danos, e conseqüentemente evitar que o Estado seja obrigado a indenizar seus administrados por prejuízos decorrentes da omissão do poder público. Neste sentido, Juarez Freitas é muito claro quando diz que:

[...] o Estado carrega o dever de agir, quer dizer, tomar medidas cabíveis de precaução, sob pena de responder objetivamente pelos danos injustos, admitidas as excludentes. Nessa maneira de pensar, se o prejuízo ocorrer, a omissão antijurídica integrará a série causal do dano. Nas relações administrativas em geral, o exame tríplice da proporcionalidade transcende os juízos de culpa ou dolo do Poder Público. [...] Aqui, a culpa central reside somente em saber se o nexos causal de estabeleceu.⁵⁴

⁵⁴ FREITAS, Juarez. O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar os danos juridicamente injustos. p. 16. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505615174218181901.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

Em sendo assim, é possível concluir que, se o Estado se omite em tomar as precauções necessárias para evitar o dano ao seus administrados, dados os limites da proporcionalidade e da razoabilidade, deve responder objetivamente nos termos do art. 37, §6º, da CF/88 pelos danos e prejuízos causados em consequência de sua conduta, seja ela comissiva ou omissiva, desde que presentes os pressupostos da responsabilidade civil, principalmente a comprovação do nexo de causalidade entre o acontecimento e os danos experimentados pelas vítimas.

3.2. Teorias da responsabilidade civil do Estado e sua relevância na senda dos desastres naturais

Como já explicitado ao decorrer do trabalho, os desastres naturais são aqueles decorrentes de fenômenos naturais, que independem da vontade humana. Tais fenômenos, apesar de se encaixarem em um conceito de inevitabilidade por fazerem parte da dinâmica natural do nosso planeta, podem ter seus efeitos mitigados, ou até mesmo evitados, desde que haja atuação efetiva do poder público. É impossível impedir a ocorrência de uma grande tempestade. Todavia, é totalmente possível a execução de obras de contenção nas encostas dos morros, que evitem deslizamentos, ou a retirada das pessoas que moram em locais de risco, para lugares preparados devidamente pelo Estado, poupando suas vidas e lhes dando dignidade.

Destarte, resta claro, que se o Poder Público, em razão de suas ações (conduta comissiva) ou da ausência delas (conduta omissiva) der causa ou contribuir no agravamento de eventos danosos a seus administrados, deve responder pelos prejuízos sofridos pelas vítimas.

Nos casos em que a conduta Estatal se configura como comissiva, é pacífico na doutrina que a teoria a ser aplicada é a da responsabilidade objetiva, bastando apenas a comprovação do fato, do dano sofrido e do nexo causal entre ambos. A divergência de fato, surge quando a discussão gira em torno da conduta omissiva do Estado, objeto de destaque nesse estudo, causando divergências jurisprudenciais, e entre os doutrinadores do tema.

3.2.1. Aplicação da teoria do risco administrativo

Alguns importantes doutrinadores defendem o entendimento de que a responsabilidade civil do Estado seria subjetiva nos casos de omissão. Para estes doutrinadores, deve sim ocorrer a responsabilização do Estado nos casos em que este se omite ou não aja de maneira suficiente. Porém para que haja a responsabilização, deve ser analisada a existência de dolo ou culpa, por meio de negligência, imperícia ou imprudência por parte do Estado. Entre os autores, que defendem podemos citar Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁵, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello⁵⁶, e Celso Antônio Bandeira de Melo⁵⁷. Este último entende existirem duas hipóteses em que o Estado é obrigado a agir: quando o fato decorrente de fenômeno da natureza provocar dano ao administrado no caso em que o ente estatal tinha o dever de agir e, na segunda hipótese, quando um comportamento de terceiro causa um dano que deveria ter sido evitado pelo Poder Público.

Em contraponto a teoria dos ilustres doutrinadores supramencionados no parágrafo anterior, existe uma segunda corrente que defende que tanto nos casos em que a conduta do Estado seja comissiva, como nos casos em que for omissiva, deve-se aplicar a responsabilização objetiva. Os defensores dessa corrente sustentam que não é dever do doutrinador restringir o que o legislador não restringiu⁵⁸, deste modo, a responsabilização estatal não deve ser condicionada à comprovação da culpa, devendo basear-se na existência da conduta danosa, seja ela comissiva ou omissiva, o dano em si, e o nexo de causalidade que une ambos. Entre os doutrinadores que comungam de tal pensamento, podemos citar Yussef Said Cahali⁵⁹, Odete Medauar⁶⁰ e Hely Lopes Meirelles⁶¹.

Ainda em relação ao controverso tema, há uma terceira corrente que defende a responsabilização objetiva nos casos de conduta omissiva ou de omissão específica. Sobre tal entendimento, entende Cavalieri Filho, que:

⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

⁵⁶ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais do Direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁵⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

⁵⁹ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

⁶⁰ MEDAUAR. Odete. *op. cit.*

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*

[...] a omissão específica, que faz emergir a responsabilidade objetiva da Administração Pública, pressupõe um dever específico do Estado, que o obrigue a agir para impedir o resultado danoso, quando a vítima se encontrava sob sua proteção ou guarda. Em contrapartida, a omissão genérica tem lugar nas hipóteses em que não se pode exigir do Estado uma atuação específica; quando a Administração tem apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado.

Para os defensores desta teoria, em resumo, o estado responde subjetivamente nos casos de danos decorrentes de fenômenos da natureza, baseando-se na culpa anônima ou falta do serviço, com fundamento em um conceito não muito bem definido de omissão genérica, omissão esta que se constata em situações as quais não se pode exigir do Poder Público uma atuação específica, a incúria administrativa não se apresenta como causa direta e imediata do acontecimento do dano, cabendo ao lesado provar que a falta do serviço causou ou contribuiu para a existência da lesão.

Respeitando todas as teses, e seus notáveis defensores já supracitados, cumpre posicionar-me no sentido de entender que a teoria que se mostra mais justa, em especial diante da fragilidade do administrado em face do ente estatal é a teoria da responsabilidade objetiva aplicada ao conceito de risco administrativo. Neste sentido, se expressa muito bem Augusto Vinicius Fonseca e Silva:

A conquista da responsabilidade objetiva do Estado, quer por atos comissivos, quer por atos omissivos, não pode ser deixada de lado. A vulnerabilidade da parte mais fraca é conquista de cidadania e concretizante do princípio da igualdade material.

Não se pode negar que a teoria subjetiva coloca o administrado em uma situação ainda maior de vulnerabilidade, pois exige que o mesmo comprove uma culpa por parte do Estado, que é muito difícil de ser comprovada. Parece-me muito mais coerente, que comprovado os danos sofridos, e o nexos causal entre a conduta do Estado, seja ela comissiva ou omissiva, fique a cargo do ente Estatal a comprovação de possíveis atenuantes ou excludentes da responsabilização. Tal

possibilidade de comprovação dessas atenuantes e excludentes, em sua essência, já dão segurança ao Estado, e o excluem do posto de responsável universal.

Sobre o tema, colaciono alguns julgados pertinentes:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE ESTRADA SOB A ADMINISTRAÇÃO DA FUNDAÇÃO DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DESLIZAMENTO DE BARREIRA EM RODOVIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO.** DANOS MATERIAS E MORAIS CONFIGURADOS. VERBA COMPENSATÓRIA FIXADA EM R\$ 3.000,00, QUE NÃO MERECE REDUÇÃO. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA Nº 343 DO PGERJ. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS FIXADOS EM SEU PATAMAR MÍNIMO QUE NÃO DEMANDA REDUÇÃO. JUROS DE MORA QUE DEVEM SER ADEQUADOS AO DISPOSTO NO ARTIGO 1º-F, DA LEI Nº 9.494/1997, COM AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI Nº 11.960/2009, NO PERCENTUAL DE 0,5% AO MÊS. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJ-RJ - APL: 00037682320148190006 RIO DE JANEIRO BARRA DO PIRAI 1 VARA, Relator: JDS FERNANDA FERNANDES COELHO ARRABIDA PAES, Data de Julgamento: 07/03/2018, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/03/2018) (grifo nosso)⁶²

Em complemento, constata-se que o entendimento considerado mais justo por este trabalho, encontra respaldo em decisões também do STF:

EMBARGOS INFRINGENTES EM APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO ITIÚBA. ENCHENTES. OMISSÃO DE EMPRESA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. ART. 37, PARÁG. 6º DA CARTA MAGNA. 1. As pessoas jurídicas de direito público respondem, independentemente da verificação de culpa, nos termos do art. 37, parágrafo 6º da carta Magna,

⁶² RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do, Apl: 00037682320148190006 Rio de Janeiro Barra do Pirai 1 Vara, relator: JDS Fernanda Fernandes Coelho Arrabida Paes, Data de Julgamento: 07/03/2018. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/579146367/apelacao-apl-37682320148190006-rio-de-janeiro-barra-do-pirai-1-vara/inteiro-teor-579146375>> Acesso em 01 dez. 2020.

pelos danos em decorrência de ação ou omissão que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. 2. A Suprema Corte já decidiu de forma reiterada que na hipótese de comportamento omissivo não é exigida a culpa subjetiva dos agentes públicos para fins de responsabilização da pessoa jurídica de direito público (RE 109.615-RJ, Rel. Min. CELSO DE MELO, DJU 02.08.96, p. 25.785). 3. Configura a omissão do ente público em não promover a operacionalização e manutenção das comportas de drenagem de barragem, acarretando, via de consequência, enchente na respectiva região, com perdas para os respectivos agricultores e pecuaristas. 4. Embargos Infringentes improvidos⁶³

Em síntese, conclui-se que, o Estado responderá de forma objetiva, considerando a teoria do risco administrativo, seja por ato comissivo ou omissivo, em casos que decorram de danos relativos aos fenômenos naturais, sendo bastante à comprovação do liame causal entre o dano sofrido pelo administrado e o fato que causou a lesão, sem que seja necessária a comprovação por parte da vítima, de existência de falha ou mau funcionamento do serviço, nem da comprovação da omissão do Estado em seu dever de agir.

3.2.2. O nexo de causalidade e sua aplicação nos casos concretos

Como já mencionado ao longo deste trabalho, o Estado deve ser responsabilizado por suas condutas, ou pela falta delas. Cabe ao poder público reparar os prejuízos experimentados injustamente por seus administrados. O foco deste estudo, são os desastres naturais, em especial os de maior incidência no país, que são os danos causados pela chuva, como enchentes, quedas de árvores, deslizamentos de terra, dentre outros fenômenos naturais. Nesses casos, quando o resultado, o dano em si, é causado ou agravado pela ação ou omissão do Estado, se provado a existência do liame causal entre o prejuízo e a ação ou incúria da administração deve o ente estatal ser responsabilizado objetivamente.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 600622 AL, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Julgado em 19.12.2011, Publicado em 03.02.2012. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22871036/recurso-extraordinario-re-600622-al-stf>>. Acesso em 01 dez. 2020.

Cumprе salientar que o ente estatal não pode ser responsabilizado pelo acontecimento do fenômeno natural em si, sua responsabilização decorre de ações ou omissões, que deveriam prevenir, evitar, ou minimamente atenuar as consequências oriundas dos desastres naturais.

Neste sentido, destacam-se os casos em que o poder Público, deixa de agir, caracterizando o que se entende como omissão estatal. A omissão, objeto central deste estudo, acontece quando o Estado não atua diretamente na produção do evento que gera o dano, mas como administrador, tinha o dever de evitar que o referido dano ocorresse. Como exemplo temos a falta do serviço, especificamente nos casos em que o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente.

De mais a mais, para a determinação da responsabilidade, que prescinde da prova de culpa, deve existir o nexo de causalidade entre o dano experimentado pelo administrado e a omissão do ente estatal.

Corroborando tal entendimento, pode se afirmar que, independente do fundamento usado para embasar a responsabilidade civil do Estado, tem-se como pressuposto fundamental a existência do liame causal entre a atuação ou omissão do ente estatal e o prejuízo sofrido pela vítima, no caso o administrado. Trata-se de questão fundamental, na definição ou não, da responsabilidade civil do Estado.⁶⁴

Cumprе ao ofendido, no caso o particular, a comprovação de que a ação ou omissão do Estado deu causa ou ampliou de alguma forma o evento danoso. Como explicitado anteriormente, a teoria do risco administrativo não se encarrega de imputar ao Estado todo e qualquer ônus, oportunizando a este, provar os casos de excludentes e atenuantes da responsabilização. Diante disso, a comprovação da existência do nexo de causalidade é fundamental para uma resolução correta das demandas relativas a responsabilização do Estado, como bem preceitua José Carlos de Oliveira:

Quando o Tribunal exige a comprovação por meio de prova pericial ou qualquer meio de prova lícita, que os bueiros estavam entupidos, ou que as galerias pluviais estavam obstruídas por lama e outros detritos impedindo o livre fluxo das águas e, ainda quando se comprova os erros de

⁶⁴ CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014

dimensionamento de galerias pluviais que não permitem a vazão das águas pluviais, não está nestas hipóteses, exigindo ou comprovando a culpa da administração, para configurar a teoria do acidente administrativo, mas na verdade o que está sendo comprovado é o nexo de causalidade entre o dano e a causa geradora deste dano.⁶⁵

Diante do apresentado até aqui, resta cristalino que, o ente estatal tem a prerrogativa de comprovação das excludentes e atenuantes da responsabilização, não podendo ser posto como segurador universal. Não pode o Estado responder nos casos em que não deu causa, pois não estando presente o nexo de causalidade estar-se-á diante de um caso de excludente, bem como, nos casos em que haja culpa concorrente ou concausa, deve haver a minoração da responsabilidade do poder público, minoração essa que se configura como atenuante.

Assim, conclui-se que, se o dano experimentado pelo administrado for provocado exclusivamente por um evento da natureza, sem qualquer ação ou omissão do Estado que contribua para o acontecimento ou agravamento do dano, caracteriza-se um caso de força maior. Todavia, se a administração acarretar ou aumentar o prejuízo causado a um particular, seja por ação ou omissão, configurar-se-á como um caso passível de indenização por parte do poder público.

3.2.3. Omissão do Poder Público

Para a ocorrência de dano que enseje a responsabilização do poder público, deve-se levar em conta as causas ou agravantes deste dano. Se o prejuízo for causado ou agravado por uma omissão do Estado na realização de uma obra ou serviço público, por exemplo, estaremos diante de um caso de responsabilidade civil do Estado. Isto porque, para a responsabilização do ente estatal, não basta apenas a relação de causalidade, apesar desta ser fundamental. É necessária também que se verifique se houve falha na prestação do serviço ou omissão administrativa, principalmente em relação à realização de obras que visem evitar ou atenuar desastres causados por forças da natureza. São os casos em que o Estado tinha por obrigação agir, mas se omitiu.

⁶⁵ OLIVEIRA, José Carlos de. Responsabilidade Patrimonial do Estado. Bauru: Edipro, 1995. p. 73

Muitos são os casos na jurisprudência pátria, em que a justiça deu razão aos administrados em situações que o Estado tinha obrigação de evitar, mas não agiu. Citaremos algumas jurisprudências relativas ao assunto:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**. QUEDA DE ÁRVORE EM VEÍCULO ESTACIONADO NA VIA PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO DO DANO MATERIAL. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. A Corte local, com base nos elementos probatórios da demanda, consignou estar evidenciado o nexo causal entre a conduta omissiva estatal e os danos suportados pela vítima. A alteração das conclusões adotadas no acórdão recorrido, tal como colocada a questão nas razões recursais, demandaria, necessariamente, o reexame de matéria fática, providência vedada em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg no AREsp: 554877 MG 2014/0185538-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 02/09/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/09/2014) (grifos nosso)⁶⁶

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**. QUEDA DE ÁRVORE SOBRE VEÍCULO ESTACIONADO EM VIA PÚBLICA. **OMISSÃO DO MUNICÍPIO**. CASO FORTUITO. INOCORRÊNCIA. DEVER DE INDENIZAR O PROPRIETÁRIO DO AUTOMÓVEL. VALOR DA INDENIZAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. VALOR FIXADO COM EQUIDADE. RECURSO DESPROVIDO. 1. O município que, descurando de seu dever de averiguar a situação das árvores localizadas nos logradouros públicos para, na hipótese de constatar algum problema, tratá-las ou, se aquele não tiver solução, cortá-las, deixa de cortar árvore prestes a cair, tem o dever de ressarcir os prejuízos sofridos pelo proprietário do automóvel sobre o qual ela vem a cair. 2. Se a própria comissão instalada para examinar o pedido administrativo de ressarcimento, formulado pela autora, afirma que, no dia do evento danoso, os ventos não eram fortes a ponto de derrubar uma árvore sadia, não há como se acolher a alegação do município de que a queda da árvore decorreu de caso fortuito. 3. Não tendo o município réu

⁶⁶ STJ - AgRg no AREsp: 554877 MG 2014/0185538-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 02/09/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/09/2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25262036/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-554877-mg-2014-0185538-0-stj?s=paid>> Acesso em: 02 dez. 2020.

contestado a idoneidade das empresas que elaboraram os orçamentos apresentados pela autora, inviável que os valores neles apontados sejam tidos como irrealistas. 4. Os honorários advocatícios fixados com equidade e razoabilidade, cujo valor é pouco superior a um salário mínimo, não podem ser reduzidos. (TJ-PR - AC: 3337615 PR 0333761-5, Relator: Eduardo Sarrão, Data de Julgamento: 27/03/2007, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 7348) (grifos nossos)⁶⁷

APELAÇÃO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - DANOS NO MURO DE ARRIMO CONSTRUÍDO PELA AUTORA DECORRENTE DE DESLIZAMENTO DE TERRA PROVENIENTE DO TERRENO À MONTANTE, NO QUAL ERIGIDAS CONSTRUÇÕES IRREGULARES – AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO EFETIVA POR PARTE DO PODER PÚBLICO - OMISSÃO NEGLIGENTE - Pretensão inicial da autora voltada à reparação de danos materiais suportados, em decorrência de avarias acometidas ao imóvel por ela construído e provocadas por omissão negligente do Município de Cajamar - Averiguação da responsabilidade civil que deve se dar sob o enfoque subjetivo – Omissão negligente caracterizada (faute du service) - Elementos dos autos que comprovam a inércia da Municipalidade quanto ao efetivo exercício do poder de polícia, consubstanciado na fiscalização de construções irregulares no terreno à montante do muro de arrimo destruído parcialmente por deslizamento de terra - Sérios danos encontrados no imóvel da autora que ocorreram em virtude das construções irregulares à montante do muro de arrimo, as quais, por terem alterado substancialmente o terreno em que erigidas e por não possuírem qualquer dispositivo de drenagem ou contenção das águas pluviais, foram o principal fator para a ocorrência do deslizamento - Nexo de causalidade bem delineado pelo laudo pericial colacionado aos autos – Sentença de procedência mantida – Reexame necessário e recurso do Município não providos, com observação quanto aos honorários. (TJ-SP - AC: 10007546720158260108 SP 1000754-67.2015.8.26.0108, Relator: Paulo Barcellos Gatti, Data de Julgamento: 10/08/2020, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/08/2020) (grifos nossos)⁶⁸

⁶⁷ TJ-PR - AC: 3337615 PR 0333761-5, Relator: Eduardo Sarrão, Data de Julgamento: 27/03/2007, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 7348. Disponível em: <<https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6235706/apelacao-civel-ac-3337615-pr-0333761-5>> Acesso em: 02 dez. 2020

⁶⁸ TJ-SP - AC: 10007546720158260108 SP 1000754-67.2015.8.26.0108, Relator: Paulo Barcellos Gatti, Data de Julgamento: 10/08/2020, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/08/2020. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1120080782/apelacao-civel-ac-10007546720158260108-sp-1000754-6720158260108>> Acesso em 02 dez. 2020

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. **RESPONSABILIDADE CIVIL. DEFESA CIVIL MUNICIPAL. DESLIZAMENTO DE TERRAS. DANO MORAL. - FALHA NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PELO ENTE PÚBLICO - OMISSÃO DO MUNICÍPIO COMPROVADA.** 1- A responsabilidade que se imputa ao ente público por omissão é subjetiva e deriva de uma conduta culposa, do nexó entre a conduta e um resultado, e do caráter danoso deste resultado, ou seja, nesta modalidade civil de responsabilidade a culpa torna-se elemento indispensável. 2- A culpa no ato omissivo não é vista pelo prisma do agente estatal, que não está presente, mas pela consequência dos danos do próprio serviço público. 3- Julgamento que deve ser detido às provas produzidas, e compulsando os autos percebe-se que estas são irrefutáveis. 4- Autor que chamou a Defesa Civil do Município de Petrópolis mais de uma vez para que embargasse a obra realizada por vizinho, cujo imóvel fica acima do seu, em terreno de encosta de acentuado declive. 5- A movimentação de terras com as fortes chuvas desencadeou um deslizamento que atingiu parte lateral da casa do Autor. 6- Ressai do acervo probatório, em especial da perícia do Juízo, que os técnicos da Defesa Civil não agiram corretamente quando apenas orientaram ao dono do imóvel que realizava a obra a não efetuar lançamento de aterro no fundo do terreno, quando o certo seria determinar a paralisação dos trabalhos ou construção de muro de contenção. Omissão estatal. Falha do serviço prestado. 7- Forçoso reconhecer a responsabilidade do Município de Petrópolis em compensar o Autor pela lesão moral sofrida, haja vista que esse contactou a Defesa Civil mais de uma vez para tomar as providências necessárias, sendo o dano in re ipsa. 8- Adequado o valor arbitrado em R\$ 5.000,00, respeitando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, não implicando em enriquecimento ou empobrecimento sem causa, pelo que deve ser mantido. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (TJ-RJ - APL: 00717571120098190042 RIO DE JANEIRO PETROPOLIS 4 VARA CIVEL, Relator: BENEDICTO ULTRA ABICAIR, Data de Julgamento: 20/05/2015, SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/09/2015) (grifos nossos)⁶⁹

Da análise desses casos destacados podemos constatar que a jurisprudência pátria vem trilhando um caminho, por meio de suas decisões, que corrobora o

⁶⁹ TJ-RJ - APL: 00717571120098190042 RIO DE JANEIRO PETROPOLIS 4 VARA CIVEL, Relator: BENEDICTO ULTRA ABICAIR, Data de Julgamento: 20/05/2015, SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/09/2015. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/372084896/apelacao-apl-717571120098190042-rio-de-janeiro-petropolis-4-vara-civel>> Acesso em 02 dez. 2020.

entendimento sedimentado neste trabalho acerca da responsabilização do poder público nos casos de omissão.

Desta forma, no que diz respeito a responsabilidade civil no estado, fundamentada na teoria do risco administrativo, é bastante que o particular comprove a existência de um dano suportado de forma injusta, derivado de um comportamento estatal, seja ele comissivo ou omissivo.⁷⁰ É importante salientar mais uma vez que, o comportamento omissivo em casos de danos decorrentes de fenômenos da natureza, no geral, está ligado à não realização de obras, ou a falha na prestação do serviço público, que, em tese, deve ser inexistente, não funcionar, ou funcionar de maneira tardia para a aplicação da regra.

Neste diapasão podemos dividir em duas as situações em que o Estado tem o dever de agir: quando um comportamento de um terceiro causa um prejuízo que o estado poderia e deveria impedir, ou quando um fato ou fenômeno da natureza causa um dano que poderia ter sido evitado ou mitigado.⁷¹ Neste último caso, voltamos a citar os exemplos das enchentes, deslizamentos de terra, quedas de árvores, deslizamentos de pedras, que poderiam ser evitados através de obras de contenção de encostas, limpezas de bueiros e galerias fluviais, manutenção e fiscalização das condições das árvores em território urbano, dentre outros. Nessa hipótese configurar-se-á a obrigação de indenizar por parte do Estado, quando este atuar com omissão injustificável, ao deixar de executar obras ou serviços necessários para prevenir ou atenuar os efeitos e danos decorrentes desses fenômenos naturais.

Ainda neste contexto, deve ficar claro, que nos casos de danos decorrentes das chuvas, em que haja enchentes e deslizamentos de terra, por exemplo, é necessário o particular prejudicado pela ocorrência desses fenômenos comprove que o prejuízo experimentado se deu, ou foi aumentado, em decorrência da incúria administrativa. Não comprovados a ausência ou o mau funcionamento do serviço público, o Estado não pode ser responsabilizado, em razão dos fatos terem sido derivados exclusivamente da ação dos fenômenos da natureza.

⁷⁰ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁷¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros. 2007

O que traz questionamentos pertinentes a jurisprudência é o equilíbrio necessário nos fundamentos, para determinar e delimitar o mau funcionamento do serviço público. Sobre o tema, leciona Cahali:

Impõe-se investigar em cada caso concreto, se seria razoavelmente exigível da Administração Pública a realização de determinados serviços ou execução de obras preventivas com vistas à segurança e incolumidade dos administrados e de seus patrimônios, de modo que, por não realizados oportunamente os serviços ou as obras devidas, de sua omissão da obrigação devida se possa deduzir nexo de causalidade entre aquela omissão e o evento danoso. Assim, a dificuldade se desloca para a contingente identificação da obrigação devida, a respeito da qual não há como se estabelecerem regras absolutas, uma vez que as obrigações que incumbem ao órgão administrativo não decorrem necessariamente de lei expressa, mas da própria estrutura jurídica-política do Estado.⁷²

O Estado, como bem explicitado, não é convocado a responder pelos fenômenos naturais em sua essência. O poder Público deve responder pelos danos por eles ocasionados. Apesar das fortes chuvas que ocorrem cotidianamente no território brasileiro, fazerem parte da geodinâmica natural do planeta, os danos causados por estes fenômenos devem ser levados em conta, e caso a administração pública tenha parte nestes danos, a responsabilidade deve recair sobre ela. Para a constatação da necessidade da atuação do Estado, observando-se o princípio da razoabilidade, deve ser feita uma análise criteriosa da (im)previsibilidade e/ou (in)evitabilidade dos danos e prejuízos causados pelos fenômenos naturais.

Dentro desse contexto, caso o dano causado por um fato da natureza seja decorrente de uma situação identificada como inevitável, ou imprevisível, então poderá ser caracterizada com um caso de força maior. No entanto, devemos ficar atentos, pois, a imprevisibilidade não é um requisito expresso de força maior, apesar de ser levada em conta quando da necessidade de aferição da inevitabilidade. O Evento é entendido como imprevisível quando não se pode prevê-lo, ou quando o

⁷² CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 392

evento ocorre com força substancialmente maior do que as precauções previamente tomadas suportam.⁷³

Apesar da necessidade de sermos razoáveis na análise dos casos concretos, não podemos cair na armadilha de que todos os fatos da natureza constituem força maior. Se o evento natural for cotidiano, previsível e conseqüentemente evitável, é dever do estado agir para evitar os desastres decorrentes do referido evento, ou atenuar seus efeitos. É obrigação do Estado evitar que seus administrados sofram com os prejuízos decorrentes destes desastres, devendo proteger o patrimônio, a dignidade e, principalmente, a vida das pessoas.

Neste ínterim o poder público se obrigará a reparar os danos e indenizar os prejudicados, quando de maneira injustificada incorrer em omissão, seja por falha no serviço público, ou ainda, pela não execução de obras necessárias.

Há situações em que a constatação da omissão do poder público se mostra mais difícil. Entretanto, existem situações em que o dever de agir do Estado se mostra evidente. Podemos citar como exemplo os casos em que não há fiscalização que identifique a necessidade da poda de uma árvore em estado crítico. Ou a ausência de limpeza de bueiros e galerias fluviais, que ocasionem inundações. Ou ainda os casos em que se constata a necessidade da realização de obras de contenção de encostas, mas por motivo de negligencia tais obras não são executadas. Esses são alguns motivos cristalinos da necessidade da atuação estatal.

Por fim, conclui-se em relação a responsabilização do poder público, que a constatação da omissão, só se dará no caso concreto, sendo necessária a comprovação através dos meios necessários, não cabendo a criação de uma regra genérica, tendo em vista a necessidade de avaliação da situação específica e suas peculiaridades.

3.2.3 Responsabilidade Civil do estado em casos de danos decorrentes de fenômenos da natureza, suas atenuantes e excludentes

Como já destacado em outros capítulos deste trabalho, existem situações que podem excluir ou atenuar a responsabilização do Estado. Dentre essas hipóteses,

⁷³ OLIVEIRA, José Carlos de. Responsabilidade Patrimonial do Estado. Bauru: Edipro, 1995.

podemos citar o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima ou culpa exclusiva de terceiro. Nesses casos, o poder público não responderá por possíveis danos sofridos pelos seus administrados, posto, estarem presentes os pressupostos que afastam o nexo de causalidade. Ou seja, não é possível constatar a existência do liame causal entre o dano e a ação ou omissão da administração pública. Nessa linha também, constatando-se a existência de concorrência de causas ou culpa concorrente, o Estado não terá sua responsabilidade excluída, mas responderá apenas no limite da sua culpabilidade.

Os casos excludentes da responsabilidade do Estado só serão de fato determinados quando se verificar efetivamente situações em que não há evidências de ato comissivo ou incúria administrativa, que cause ou contribua para o agravamento de um dano, ou ainda, nos casos que não se possa estabelecer um nexo causal entre a conduta ou ausência dela por parte do estado, e o dano experimentado pelo particular.

Neste sentido:

A queda de uma árvore, causando dano, somente será atribuída a uma força irresistível, quando ela estivesse em condições de suportar um temporal comum, desses que periodicamente assolam quase todas as regiões, mas se a árvore estava apodrecida, não oferecia as necessárias condições de segurança, não há como atribuir-se caráter irresistível à força dos elementos, porque ela teria sucumbido em consequência de suas próprias condições precárias. Da mesma maneira, em relação a enchentes, cuja irresistibilidade é função de sua violência.⁷⁴

Assim, entende-se que, eventos naturais, como as enchentes, deslizamentos, erosões, não excluem o dever de indenizar as vítimas, por parte do estado, só porque são decorrentes de um fenômeno natural, que é a chuva. Esse dever só será de fato excluído quando o dano não possuir relação com ausência ou má prestação de serviço público.

Yussef Said Cahali doutrina que:

⁷⁴ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tratado de Direito Administrativo. 3. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. p. 419

A Administração Pública será responsabilizada pela reparação dos danos sofridos pelos particulares, provocados pelos eventos inevitáveis da natureza (chuvas torrenciais, inundações, alagamentos, deslizamentos, desmoronamentos), desde que, por sua omissão ou atuação deficiente, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis (ou realizando de maneira insatisfatórias), poderia ter evitado a causação do prejuízo, ou atenuado as suas consequências.⁷⁵

A grosso modo, sempre que for constatada a omissão, o dano e nexos causal, o estado responderá, independente do dano ter sido provocado por um evento da natureza. Deste modo, conclui-se que a força maior e o caso fortuito somente atuarão com excludentes da responsabilidade civil do Estado, quando comprovado que o mesmo não causou nem agravou os danos derivados dos eventos naturais.

Neste sentido, colacionamos mais um entendimento jurisprudencial pertinente:

APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. ALAGAMENTO DE RESIDÊNCIA EM ZONA URBANA DE ESTEIO. INSUFICIÊNCIA DO SISTEMA DE ESCOAMENTO PLUVIAL. OMISSÃO ESTATAL CONFIGURADA. NÃO COMPROVADA HIPÓTESE DE EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE POR FORÇA MAIOR. DANOS MORAIS E MATERIAIS EVIDENTES. ?QUANTUM? MAJORADO. 1. Preliminar de ilegitimidade passiva afastada. Causa de pedir que não está fundada em anormalidades no fluxo de águas (efluentes da bacia hidrográfica do Rio dos Sinos) pertencentes ao Estado do RS, e sim na falha de manutenção e conservação do sistema de escoamento pluvial da Prefeitura de Esteio. 2. Mérito. Hipótese de omissão específica do poder público, acarretando sua responsabilização objetiva. Precedentes. Caso concreto relativo a alagamento de casas em zonas urbanas de alguns bairros do município de Esteio/RS ? em julho de 2015. Anormalidade dos fatores climáticos que resultaram em enchente/inundação, por precipitações intensas no período, que não são capazes de romper o nexo de causalidade, não caracterizando, no caso, excludente por força maior ? ressalvado o entendimento pessoal do Relator -, visto que uma adequada manutenção do sistema de

⁷⁵ CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 51

escoamento pluvial evitaria os danos. Negligência da municipalidade na preservação do sistema de drenagem pluvial, a despeito de inúmeras solicitações e pedidos de providências dos cidadãos, há mais de década. 3. Danos materiais. A existência de danos em mobília e eletrodomésticos que usualmente guarnecem uma casa, mesmo humilde, é fato notório e presumido até pelas regras de experiência, razão por que merece ser reconhecido o dever de indenizar, o que tem respaldo inclusive na prova testemunhal colhida. Contudo, o montante deve ser apurado em liquidação de sentença, por arbitramento. 4. Danos morais. Os transtornos vivenciados em virtude da inundação de um lar são evidentes e presumíveis, dispensando maiores comprovações; e, quanto ao valor da indenização, comporta majoração para R\$ 10.000,00 a cada autor, a fim de observar os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade, bem como a extensão dos danos e patamares já concedidos por esta Câmara diante de situações análogas. PRELIMINAR AFASTADA, APELAÇÃO DO RÉU DESPROVIDA E APELAÇÃO DOS AUTORES PARCIALMENTE PROVIDA. (TJ-RS - AC: 70082828807 RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Data de Julgamento: 05/06/2020, Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 11/09/2020) (grifos nossos)⁷⁶

Vemos um exemplo claro de ausência de atuação do Estado. Apesar do alagamento das residências ter relação com um evento natural que são as chuvas, o TJ/RS em louvável decisão, entendeu que houve falha na manutenção e conservação do sistema de escoamento fluvial do município em questão. Deste modo, apesar do evento danoso ter origem na ocorrência de um evento natural, notadamente a chuva, não se pode falar em excludente por força maior, tendo em vista a evidente a omissão do Estado, que se absteve de realizar a manutenção e conservação dos sistemas de escoamento de água, causando assim inúmeros prejuízos às pessoas, por conta das inundações.

Lado oposto, colacionamos uma decisão que assiste razão ao Estado, por entender que existe a excludente motivada por força maior:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - RESPONSABILIDADE CIVIL - MUNICÍPIO DE

⁷⁶ TJ-RS - AC: 70082828807 RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Data de Julgamento: 05/06/2020, Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 11/09/2020. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/925286214/apelacao-civel-ac-70082828807-rs>> Acesso em 02 dez. 2020.

VAZANTE - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - SURGIMENTO DE DOLINAS - FENÔMENO NATURAL - FORÇA MAIOR CONFIGURADA - EXCLUDENTE DE RESPONSABILIDADE.

- Na hipótese de conduta omissiva do Estado, impõe-se a demonstração de dolo ou culpa, além do nexo de causalidade entre a omissão atribuída ao Poder Público e o dano causado a terceiro.

- Não configurada a responsabilidade do Município pelo dano suportado pelo imóvel da parte autora, em razão do surgimento de dolinas, porquanto seja decorrente de evento natural, o que caracteriza a ocorrência de caso de força maior. (TJMG - Apelação Cível 1.0710.14.000493-2/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/11/2018, publicação da súmula em 04/12/2018)⁷⁷

Em continuidade outras excludentes da responsabilização do Estado são a culpa exclusiva da vítima e culpa de terceiro. Constatadas essas duas situações, a administração pública fica livre de qualquer dever de reparação. Passo outro, nos casos de concorrência de causas e culpa concorrente, o poder público não se exime do dever de indenizar, todavia, sua reponsabilidade será atenuada e restrita apenas ao dano causado de forma efetiva pelo ente estatal. Assim, apronta-se que, quando a causa do dano for culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, não haverá nexo de causalidade entre o dano e o estado.

Destacaremos trechos de decisões que fazem parte da jurisprudência pátria, consideradas relevantes para o tem específico:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO COMINATÓRIA. OBRA. DESMORONAMENTO POR CULPA DO MUNÍCIPE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INOBSERVÂNCIA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. - MOSTRA-SE DESCABIDO, EM SEDE DE AÇÃO ORDINÁRIA, COMPELIR O MUNICÍPIO À ADOÇÃO DE MEDIDAS ONEROSAS - CONSECUÇÃO DE OBRAS - O QUE ESTÁ AO TALANTE DO ENTE POLÍTICO. - Revela-se descabido impor ao Município que edifique acesso a logradouro público de imóvel erigido em loteamento irregular, visto que não aprovado pela

⁷⁷ TJMG - Apelação Cível 1.0710.14.000493-2/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/11/2018, publicação da súmula em 04/12/2018. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=3&totalLinhas=158&paginaNumero=3&linhasPorPagina=1&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&listaOrgaoJulgador=1-7&dataPublicacaoInicial=03/12/2018&dataPublicacaoFinal=04/12/2018&referencialLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>>> Acesso em 02 dez. 2020

Prefeitura Municipal, nos termos do art. 12 da Lei 6.766/79. - Restando comprovado que a situação de periclitância da construção - possibilidade de desabamento - decorreu de conduta desairada perpetrada pelo próprio autor, que levou a efeito a construções irregulares e o desaterro do local, não há falar em indenização. Não restando caracterizada a litigância de má-fé, impõe-se a desconstituição de multa instituída pelo julgador monocrático (Apelação Cível nº 1.0024.04.371118-3/001 - Conexo 1.0024.05.632786-9/001 - Comarca de Belo Horizonte - Apelante: João Borges de Santana - Apelado: Município de Belo Horizonte - Relator: Des. Alvim Soares).⁷⁸

Muito pertinente também à nossa abordagem, se mostra esta outra decisão:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - INÍCIO DE OBRAS DE AMPLIAÇÃO DE EDIFICAÇÃO EM ÁREA DE RISCO - OCORRÊNCIA DE CHUVAS - AUSÊNCIA DE ANÁLISE E PRÉVIO PREPARO DO SOLO - INEXISTÊNCIA DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - IRREGULARIDADES - REMOÇÃO DE TERRA PELO PODER PÚBLICO NA TENTATIVA DE MINIMIZAR O PROBLEMA - DESLIZAMENTO E DESMORONAMENTO DA OBRA IRREGULAR - DANO MATERIAL - **CULPA EXCLUSIVA DAS VÍTIMAS** - INDENIZAÇÃO INDEVIDA - RECURSO DO MUNICÍPIO PROVIDO. Ao Poder Público não pode ser atribuída a responsabilidade por ter agido no auxílio das vítimas, visando a eliminar risco que elas próprias criaram, quando realizaram obras de ampliação sem os preparos anteriores do terreno, realização de muro de contenção, aprovação de projeto e licenciamento pelo órgão responsável. Por construir sem os devidos cuidados, os prejudicados devem responder integralmente pelos danos sofridos, não sendo viável repassar ao Município o ônus que eles próprios causaram. (TJ-SC - AC: 660518 SC 2011.066051-8, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 26/10/2011, Quarta Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Jaraguá do Sul) (grifos nossos)⁷⁹

Sobre as situações que se caracterizam como culpa concorrente:

⁷⁸ Apelação Cível nº 1.0024.04.371118-3/001 - Conexo 1.0024.05.632786-9/001 - Comarca de Belo Horizonte - Apelante: João Borges de Santana - Apelado: Município de Belo Horizonte - Relator: Des. Alvim Soares. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/943588282/apelacao-civel-ac-10153070700940002-cataguases>> Acesso em 02 dez. 2020.

⁷⁹ TJ-SC - AC: 660518 SC 2011.066051-8, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 26/10/2011, Quarta Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Jaraguá do Sul. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20662579/apelacao-civel-ac-660518-sc-2011066051-8-tjsc/inteiro-teor-20662580>> Acesso em 02 de dez. de 2020

AÇÃO ORDINÁRIA DE INDENIZAÇÃO. ENCHENTE QUE DESTRUIU PARCIALMENTE A RESIDÊNCIA DO POSTULANTE. BUEIRO ENTUPIDO. OMISSÃO DO ENTE PÚBLICO EM ATENDER A SOLICITAÇÃO DE LIMPEZA FORMULADA ANTES DO EVENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA CONFIGURADA. COMPROVAÇÃO DO DANO E DO NEXO DE CAUSALIDADE. GRANDE VOLUME DE CHUVA E CULPA DO REQUERENTE AO CONSTRUIR EDIFICAÇÃO MAL ESTRUTURADA, ABAIXO DO NÍVEL DO MEIO FIO. CONCORRÊNCIA DE CAUSAS ATENUANTES DA RESPONSABILIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO DA METADE DOS DANOS MATERIAIS ADVINDOS QUANTIA PLEITEADA CONDIZENTE COM O VALOR NECESSÁRIO AD RESSARCIMENTO DOS PREJUÍZO. DESNECESSIDADE DE REMISSÃO À FASE DE LIQUIDAÇÃO DA SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE DANOS MORAIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ADEQUAÇÃO DA DECISÃO. RECURSO DO AUTOR PROVIDO PARCIALMENTE E RECURSO DO MUNICÍPIO E REMESSA DESPROVIDOS. (TJ-SC - AC: 219 SC 2004.000021-9, Relator: Vanderlei Romer, Data de Julgamento: 18/03/2004, Primeira Câmara de Direito Público)⁸⁰

Mediante análise do tema, e sua interpretação por meio da teoria do risco administrativo, é de se concluir que, cabe ao administrado a comprovação da existência dos pressupostos da responsabilidade objetiva do Estado. Da mesma forma, cabe ao Poder Público a evidenciação de possíveis excludentes ou atenuantes da responsabilidade estatal.

Como já dito anteriormente, não existe uma forma genérica, para comprovação, tanto por parte do administrado, como por parte do Estado. As situações são analisadas de acordo com o caso concreto, e necessitam ser esclarecidas com cautela, sendo que para isso, pode ser necessário a atuação de peritos, produções de laudos, vistorias, dentre outras formas de produção de prova. Não obstante, resta cristalino que o Estado não se configura como um garantidor de reparação universal, porém, também não há de ter sua responsabilidade excluída, quando presentes as hipóteses que comprovem a necessidade indenizatória. Deve responder o Estado quando os danos decorrentes de desastres provocados por

⁸⁰ TJ-SC - AC: 219 SC 2004.000021-9, Relator: Vanderlei Romer, Data de Julgamento: 18/03/2004, Primeira Câmara de Direito Público. Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5189467/apelacao-civel-ac-219-sc-2004000021-9>> Acesso em 02 de dez. 2020

fenômenos naturais sejam ocasionados por conta de ação ou omissão estatal. Da mesma forma, quando não há o nexo causal entre o fato e o dano, o Estado deve ter sua responsabilidade excluída, ou nos casos em que essa responsabilidade é parcial, atenuada.

4. CONCLUSÃO

Ao decorrer deste trabalho, transitamos por diversas teorias, enveredamos por caminhos sedimentados por inúmeros entendimentos jurisprudenciais e doutrinários. Viajamos sobre as nuances conceituais do instituto da responsabilidade civil do Estado, traçando um paralelo entre essa responsabilidade e os danos experimentados pelas pessoas quando em decorrência de desastres naturais que tanto assolam nosso país.

A princípio foi apresentado o conceito de responsabilidade civil, e suas origens no direito Civil, contemplando a previsão da responsabilidade estatal na nossa atual Carta Magna, e no nosso Código Civil em vigor. Após esta conceituação, foi tentado subdividir o tema para melhor apreciação, destacando as principais divisões, como a responsabilidade civil contratual e extracontratual. Também se mostrou pertinente a diferenciação entre a responsabilidade objetiva e a subjetiva.

Em prosseguimento foi feita uma apresentação das diversas teorias da responsabilidade civil, com breve explanação dos seus conceitos históricos, traçando uma linha temporal, que parte do Estado irresponsável, até a teoria da responsabilidade objetiva do Estado.

Breve, porém necessária, se fez a contextualização da responsabilidade civil do Estado no ordenamento jurídico Brasileiro, desde a primeira constituição do império em 1824 que adotara a teoria subjetiva, com base na culpa do agente, passando pela primeira constituição republicana de 1891 até a de 1946, que introduziu de fato no ordenamento pátrio a noção de responsabilidade civil objetiva. Assim, a responsabilidade civil do estado se manteve em evolução até os dias atuais, tendo lugar de destaque na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com previsão em seu art. 37, § 6º

Após esse passeio pela história, entramos de fato na aplicabilidade da responsabilidade civil do Estado, conceituando o dano, a conduta e o nexo de

causalidade como pressupostos fundamentais para a responsabilização do ente estatal. Em completude a estes pressupostos, delimitamos também o conceito de excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado.

Foi dado destaque em um trecho do trabalho para a questão da responsabilidade civil do estado por ato do legislativo. Dentro deste tema, importantes concepções foram desenvolvidas, como em relação as leis de efeitos concretos e danos desproporcionais, leis inconstitucionais e omissão legislativa. Foi demonstrado que apesar de não haver em tese a responsabilização civil do Estado em razão da atuação do legislativo, existem exceções que são essas já citadas.

No capítulo três, capítulo este que finaliza a obra, o espaço foi reservado para discorrer sobre a responsabilidade civil do estado em casos de danos decorrentes de fenômenos naturais, com foco na omissão estatal.

Falou-se sobre os conceitos de fenômenos naturais e sua incidência, no território brasileiro, dando destaque aos fenômenos mais comuns, em especial a chuva, que ao longo da história tem causado os maiores desastres naturais experimentados por este país. Foi dado destaque especial a temática, com apresentação de exemplos concretos de tragédias que assolaram o Brasil na última década, e o inércia do Estado em relação a prevenção desses acontecimentos.

Como complemento, falamos sobre medidas de precaução e prevenção desses desastres, e conseqüentemente mais uma vez foi destacada as atitudes omissivas do Estado, que geralmente se preocupa em atuar durante os desastres, com ações destinadas as repostas imediatas aos acontecimentos danosos. Como bem explicitado, as fases do antes e depois das tragédias são deveras esquecidas pelo poder público em geral, que não se preocupa em prevenir e evitar que os desastres aconteçam, nem em dar suporte e qualidade melhor às vítimas desses desastres, salvo nos momentos críticos voltados ao imediatismo do acontecimento.

De mais a mais, prosseguimos com a temática dos desastres naturais, na tentativa de apontar as teorias que mais tem relevância em relação ao tema no nosso ordenamento jurídico. Com destaque especial a teoria do risco administrativo.

Voltando a questão do nexos de causalidade, falamos da sua aplicabilidade nos casos concretos, mais uma vez relacionando com a temática do trabalho, que são os danos decorrentes de desastres naturais.

Ainda neste contexto, foi dedicada uma parte em que se discute a omissão do poder público nos casos de prejuízos ocasionados pelos supracitados fenômenos, casos estes em que o Estado tem o dever de agir, mas por motivos alheios a compreensão, escolhe se omitir.

Por fim, mas não menos importante, debateu-se os casos de atenuantes e excludentes da responsabilidade civil do Estado, em relação à temática do trabalho, que é, como já dito, os danos causados por fenômenos naturais. Mesmo que os fenômenos naturais se constituam como eventos inevitáveis, os danos causados pelos desastres naturais devem ser reparados, em caso de ações estatais ou da sua inércia.

Nem todo evento constitui força maior, e, por isso, deverá responder o Poder Público quando provado que os danos gerados foram causados ou agravados por meio da incúria administrativa. Deste modo, há de se concluir que o Estado deve responder por danos decorrentes de fenômenos naturais, sempre que por omissão ou atuação ineficiente der causa a estes danos, seja deixando de realizar obras necessárias ou de prestar serviços públicos exigíveis para evitar ou mitigar os danos decorrentes dos eventos naturais, devendo-se levar em conta, por certo, as hipótese de exclusão e atenuação da responsabilidade estatal.

Ficou claro em todo o processo de elaboração do trabalho que, apesar do tema amplamente discutido, há espaço para muitos debates, tanto entre os doutrinadores, como na jurisprudência, posto existirem diversos entendimentos conflitantes.

Apesar do cunho conceitualista e explicativo deste projeto, houve momentos em que maior ênfase foi dada às decisões que reforçavam entendimento do Autor, sem que se perdesse a imparcialidade, dentro do possível.

Por fim, em relação ao conteúdo e o que foi observado, foi possível constatar a importância da responsabilidade civil no âmbito do Direito, seja ele no Direito Administrativo, Constitucional, Civil, Ambiental e até mesmo nos Direitos Humanos. É sabido que não se pode querer transformar o Estado em um reparador universal. A administração pública tem prerrogativas, que, permitem que o direito coletivo, seja posto acima de direitos individuais. Mas essas prerrogativas não podem ser absolutas, como já foram em outros períodos. O Estado é gerido por pessoas, que

cometem erros e estes erros prejudicam outras pessoas que necessitam de reparação. Da mesma forma, mesmo nos casos que não haja erro, ou seja, decorram de ato lícito por parte do ente estatal, não parece justo que um administrado, ou um pequeno grupo deles, arquem sozinho com o ônus da atuação do Poder Público.

Tudo tem que ser equacionado, em uma balança simétrica de direitos e deveres. O Estado não pode ser responsabilizado por tudo, da mesma forma que o administrado não pode arcar com todos os ônus de viver em uma sociedade sozinho. Deve haver responsabilidade, e essa responsabilidade deve levar em conta a fragilidade do administrado em relação a administração. É dever do Estado garantir e preservar os direitos dos seus protegidos, e essa proteção só pode ser garantida quando o estado mantenedor, encontra limites nos seus próprios atos, e estes limites passam pela responsabilidade civil do Estado.

REFERÊNCIAS

Análise de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas do Município de Belo Horizontes. 2016. Disponível em: <<http://conteudo.waycarbon.com/resumo-para-os-tomadores-de-decisao-estudo-de-vulnerabilidade-as-mudancas-climaticas-de-belo-horizonte>> Acesso em 30 nov. 2020.

BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. **Responsabilidade Extracontratual do Estado**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro**. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em 29 set. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 25 nov. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 25 nov. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Último acesso em 25 nov. 2020.

_____. **Lei 3.071, de 1o de Janeiro de 1916**. Código Civil de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 25 nov. 2020.

_____. **Lei 10.744/03, de 9 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.744.htm>. Acesso em 25 nov. 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 600622 AL**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Julgado em 19.12.2011, Publicado em 03.02.2012. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22871036/recurso-extraordinario-re-600622-al-stf>>. Acesso em 01 dez. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça - AgRg no AREsp: 554877 MG 2014/0185538-0, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 02/09/2014, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/09/2014. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25262036/agravo-regimental-no-agravo-em->

recurso-especial-agrg-no-aresp-554877-mg-2014-0185538-0-stj?s=paid> Acesso em: 02 dez. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0024.04.371118-3/001 - Conexo 1.0024.05.632786- 9/001 - Comarca de Belo Horizonte - Apelante: João Borges de Santana - Apelado: Município de Belo Horizonte - Relator: Des. Alvim Soares. Disponível em: <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/943588282/apelacao-civel-ac-10153070700940002-cataguases>> Acesso em 02 dez. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível 1.0710.14.000493-2/001, Relator(a): Des.(a) Alice Birchal. 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 27/11/2018, publicação da súmula em 04/12/2018. Disponível em: <<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=3&totalLinhas=158&paginaNumero=3&linhasPorPagina=1&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&listaOrgaoJulgador=1-7&dataPublicacaoInicial=03/12/2018&dataPublicacaoFinal=04/12/2018&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%EAncias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&>> Acesso em 02 dez. 2020

_____. Tribunal de Justiça do Paraná. Apelação Cível 3337615, Relator: Eduardo Sarrão, Data de Julgamento: 27/03/2007, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 7348. Disponível em: <<https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6235706/apelacao-civel-ac-3337615-pr-0333761-5>> Acesso em: 02 dez. 2020

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Apelação 00037682320148190006 Rio de Janeiro Barra do Pirai 1 Vara, relator: JDS Fernanda Fernandes Coelho Arrabida Paes, Data de Julgamento: 07/03/2018. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/579146367/apelacao-apl-37682320148190006-rio-de-janeiro-barra-do-pirai-1-vara/inteiro-teor-579146375>> Acesso em 01 dez. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. APL 00717571120098190042 RIO DE JANEIRO PETROPOLIS 4 VARA CIVEL, Relator: BENEDICTO ULTRA ABICAIR, Data de Julgamento: 20/05/2015, SEXTA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 23/09/2015. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/372084896/apelacao-apl-717571120098190042-rio-de-janeiro-petropolis-4-vara-civel>> Acesso em 02 dez. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação Cível 70082828807 RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Data de Julgamento: 05/06/2020, Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 11/09/2020. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/925286214/apelacao-civel-ac-70082828807-rs>> Acesso em 02 dez. 2020.

_____. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 10007546720158260108 SP 1000754-67.2015.8.26.0108, Relator: Paulo Barcellos Gatti, Data de Julgamento: 10/08/2020, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/08/2020.

Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1120080782/apelacao-civel-ac-10007546720158260108-sp-1000754-6720158260108>> Acesso em 02 dez. 2020

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 660518 SC 2011.066051-8, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 26/10/2011, Quarta Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível n. , de Jaraguá do Sul. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20662579/apelacao-civel-ac-660518-sc-2011066051-8-tjsc/inteiro-teor-20662580>> Acesso em 02 de dez. de 2020

_____. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Apelação Cível 219 SC 2004.000021-9, Relator: Vanderlei Romer, Data de Julgamento: 18/03/2004, Primeira Câmara de Direito Público. Disponível em: <<https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5189467/apelacao-civel-ac-219-sc-2004000021-9>> Acesso em 02 de dez. 2020

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 3. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1955. p. 419

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Chuva na região serrana é maior tragédia climática da história do país. **G1**, 13 jan. 2011. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/chuvas-no-rj/noticia/2011/01/chuva-na-regiao-serrana-e-maior-tragedia-climatica-da-historia-do-pais.html>> Acesso em 30 nov. 2020.

CRUZ, Gisela Sampaio. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005

Devastados pela fúria da natureza. **Isto é**, 2010 Disponível em: <https://istoe.com.br/38879_DEVASTADOS+PELA+FURIA+DA+NATUREZA/> Acesso em 30 nov. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FREITAS, Juarez (Org.). **Responsabilidade Civil do Estado**. In: JUSTEN FILHO, Marçal. A Responsabilidade do Estado. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 227

FERRAZ, Luciano. **Responsabilidade do Estado por omissão legislativa – caso do art. 37, X, da Constituição da República**. Responsabilidade civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 220

FREITAS, Juarez. **O princípio constitucional da precaução e o dever estatal de evitar os danos juridicamente injustos**. p. 16. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505615174218181901.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 5. ed. v. 4. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 28.

LOBO, Felipe. Estudo avisou sobre tragédia em Angra. **O eco**, 6 jan. 2010. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/23228-estudo-avisou-sobre-tragedia-em-angra/>> Acesso em 30 nov. 2020.

MARCELINO, Emerson Vieira. Desastres **naturais e geotecnologias: conceitos básicos**. Santa Maria: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Heloísa. Na tragédia de Minas, o descaso da administração encontra os efeitos da mudança climática. **El país**, 29 jan 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-01-29/na-tragedia-de-minas-o-descaso-da-administracao-encontra-os-efeitos-da-mudanca-climatica.html>> Acesso em 30 nov. 2020.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edson do Rêgo. **Problemas de responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 43

MOTA, Maurício Jorge. **Responsabilidade civil do Estado legislador**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Responsabilidade Patrimonial do Estado**. Bauru: Edipro, 1995.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 8. ed., Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

Pousada Sankay não tinha licença ambiental. **Veja**, 6 jan. 2010. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/pousada-sankay-nao-tinha-licenca-ambiental/>> Acesso em 30 nov. 2020.

REZENDE, Rodrigo. Pedra gigante rola e atinge casas do morro bela vista em vila velha. **G1**, 01 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2016/01/pedra-gigante-rola-e-atinge-casas-do-morro-bela-vista-em-vila-velha.html>> Acesso em 30 nov. 2020.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico conciso**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p 642.

TOMINANGA, Lídia Keiko; SANTORO, Jair; AMARAL, Rosângela do (orgs.). **Desastres naturais: conhecer para prevenir**. In: TOMINANGA, Lídia Keiko. *Desastres naturais: por que ocorrem?* São Paulo: Instituto Geológico, 2009. cap. 1, p. 11-24

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ZOCKUN, Maurício. **Responsabilidade patrimonial do Estado de São Paulo**: Malheiros, 2010.