

## **AS ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E AS TEORIAS APLICADAS NO BRASIL\***

**Paulo César da Silva Avelar<sup>1</sup>**

**Kewri Rebeschini de Lima<sup>2</sup>**

**RESUMO:** Diante da criação do Estado de Direito, a responsabilidade extracontratual do Estado foi uma medida necessária para balancear o relacionamento público-privado. Com isso, sucedeu uma evolução jurídica que suprimiu a força do Estado, ou seja, antes, irresponsável, agora, responsável pelos seus atos. Dessa forma, todo ato que deriva de um agente, atuando em nome do Estado, deve ser realizado com observância ao princípio da legalidade, caso contrário, o Estado tem o dever de reparar ou compensar o dano. Nota-se, ainda, que não tem sido pacificada a aplicabilidade da responsabilidade no caso de inação do Estado, pois existe uma discussão doutrinária bastante robusta e que aponta para um entendimento na corte suprema. Observa-se, em relação aos assuntos em questão, a necessidade da compreensão de todas as espécies e teorias da responsabilidade, para um entendimento das discussões que ocorrem diante de algum dano provocado pelo Estado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Responsabilidade Extracontratual, Estado, Administração Pública, Direito.

**ABSTRACT:** Given the rule of law creation, the non-contractual responsibility of the state was a necessary measure to balance the public-private relationship. Thus it came about a legal development which removed the power of the state, that is rather irresponsible now responsible for their actions. Thus, every act that comes from an agent, acting on behalf of the State, should be performed in compliance with the principle of legality, otherwise, the state has the duty to repair or compensate for the damage. Note, also, that has not been pacified the applicability of the liability in the case of State inaction, because there is a very robust doctrinal discussion and pointing to an understanding in the Supreme Court. It is observed on the issues concerned, the need for understanding of all kinds and theories of liability, for an understanding of the discussions that take place before any damage caused by the State.

**KEY-WORDS:** Extracontractual Responsibility, State Public Administration, Law.

---

\*Artigo apresentado ao Centro Universitário de Várzea Grande - UNIVAG como requisito parcial para aprovação no TCC- Trabalho de Conclusão de Curso.

<sup>1</sup> Acadêmico do décimo semestre do Curso de Direito.

<sup>2</sup> Professora do Centro Universitário de Várzea Grande – UNIVAG.

## **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo visa uma abordagem sobre as espécies de responsabilidade extracontratual do Estado, com ênfase sobre os seguintes aspectos: a origem, a evolução histórica, as teorias incorporadas ao tema e, por fim, as celeumas doutrinárias e jurisprudenciais que surgiram e ainda perduram sobre a aplicabilidade da responsabilidade civil do Estado.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é propagar um entendimento mais aguçado, ao leitor, das formas de responsabilidade que recai sobre o ente público, em face de seus atos: comissivos ou omissivos, visto que, cada vez mais, é crescente a quantidade de ações no judiciário em que se pleiteia a reparação ou compensação de danos provocados pelo Estado.

Para o conteúdo elaborado, foi utilizada pesquisa doutrinária de obras de renomados doutrinadores brasileiros, como também de pesquisa jurisprudencial, conforme poderá ser vista com mais detalhes na amostragem de casos concretos trazidos nos tópicos seguintes.

## **2 ORIGEM DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL**

Primeiramente, para se adentrar no estudo pormenorizado da responsabilidade extracontratual do Estado, é mister realizar uma análise histórica da criação e implantação desse instituto, como, também, a sua evolução até a atualidade.

Sobre este aspecto evolucionista, os doutrinadores são unânimes quanto à existência de quatro fases, a saber: da irresponsabilidade, da responsabilidade com culpa, da culpa administrativa e, por fim, da responsabilidade objetiva.

Portanto, é necessário contextualizar todas as fases supramencionadas, para uma compreensão macro do tema, as quais serão descritas nos tópicos seguintes.

### **2.1 IRRESPONSABILIDADE**

A Teoria da Irresponsabilidade prevaleceu até metade do século XIX e foi, em seus últimos dias, bastante discutida devido ao fato de ser ela uma forma de autoritarismo do Estado, como mostra Di Pietro (2012, p. 699): “foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava na ideia de soberania”.

Dessa forma, a característica marcante da irresponsabilidade, nos dizeres de Carvalho Filho (2012, p. 544), era de uma teoria que “tinha limitada atuação, raramente intervindo nas relações entre particulares, de modo que a doutrina de sua irresponsabilidade constituía mero

corolário da figuração política de afastamento e da equivocada isenção que o Poder Público assumia àquela época”<sup>3</sup>.

Continuando a conceituação da irresponsabilidade, esse doutrinador informa que o Estado

era o ente todo-poderoso confundida com a velha teoria da intangibilidade do soberano e o que o tornava insuscetível de causar danos e ser responsável foi substituída pela do Estado de Direito, segundo a qual deveriam ser a ele atribuídos os direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 544)<sup>4</sup>.

Observa-se que a irresponsabilidade era a imposição do Estado em não cumprir suas obrigações diante da ação ou omissão que gerasse o dever de reparar o dano, sendo combatida, em sua época, pela evidente injustiça, posto que o Estado que tutela o direito é uma pessoa jurídica e, conseqüentemente, sujeito de direito e obrigações.<sup>5</sup>

Vale salientar que, no Brasil, não houve esta fase da irresponsabilidade.

## 2.2 RESPONSABILIDADE COM CULPA

No século XIX, os problemas políticos e econômicos instigaram modificações substanciais nos Estados Ocidentais. Dentre as modificações, uma delas foi a migração de um Estado totalmente irresponsável para um Estado responsável extracontratualmente, conforme será visto a seguir. Antes, porém, é salutar mencionar que o marco de tal modificação foi o julgamento realizado pela Corte Francesa, no caso de Agnès Blanco, emergindo um novo entendimento da responsabilização do Estado pelos seus atos<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Carvalho Filho (2012, p. 544), com fundamento em Jean Rivero (Droit administratif, p. 264).

<sup>4</sup> Perfeita consideração de Carvalho Filho (2012, p. 544) sobre a ideia da intangibilidade do Estado, decorrida da irresponsabilidade do monarca, cujos postulados são traduzidos no “the king can do no wrong” e “le roi ne peut mal faire”.

<sup>5</sup> Bem citado por Maria Sylvia Di Pietro, o Estado, quando cria deveres e obrigações, ele tem que se por na balança das relações e, portanto, quando gera o dano, ele tem a obrigação de repará-lo (DI PIETRO, 2012, p. 699).

<sup>6</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p. 1019), contextualizando a evolução histórica da responsabilidade do Estado, explica, em sua obra doutrinária, que o marco relevante para a implantação da teoria da responsabilidade foi o famoso aresto *Blanco*, do Tribunal de Conflitos, proferido em 1º de fevereiro de 1873. Diferente do que é citado por Bandeira de Mello, referente à data da decisão, em consulta mais aprofundada, esta foi proferida na data de 08 de fevereiro de 1873. Já sobre o conteúdo do julgamento, mantém-se o mesmo referido pelo doutrinador, sendo um litígio analisado pelo Conselho de Conflito Francês, envolvendo, na época, a menor Agnes Blanco, que foi atingida por uma vagonete da companhia Nacional de Manufaturamento de Fumo da França e sofreu lesão grave e inclusive a amputação de uma perna. Nesse caso, o Conselho atribuiu ao Tribunal Administrativo a competência para julgar o caso, *in verbis*: [...] *a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código*

Diante desse caso concreto, a concepção de responsabilidade passou por uma inovação jurídica sendo a da responsabilidade com culpa denominada também, por alguns autores, como teoria civilista<sup>7</sup>.

O modelo civilista da culpa foi subdividido numa dupla modalidade para fins de responsabilidade, sendo: atos de império e ato de gestão. O primeiro, seriam os atos realizados pelo soberano (autoridade máxima do Estado) de forma impositiva, coercitiva e unilateral aos administrados; já o segundo, seriam praticados pela administração (através de seus prepostos) em situação equânime com os particulares, para a gestão dos serviços públicos. Portanto, se o Estado, em seu ato de gestão, produzisse lesão ao administrado seria responsabilizado civilmente, diferente dos atos de império que não haveria dever de reparação do dano, devido continuar regido pelas normas de direito público, sempre protetiva da figura estatal<sup>8</sup>.

Apesar das críticas, alguns deram crédito a essa doutrina, desde que, diante da Responsabilidade do Estado, fosse demonstrada a culpa. Tal doutrina foi fortemente abraçada no Brasil, a qual serviu de inspiração ao artigo 15 do Código Civil Brasileiro de 1916, consagrando a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado<sup>9</sup>.

### 2.3 CULPA ADMINISTRATIVA

Diante das críticas doutrinárias e jurisprudenciais e a desaprovação da sociedade da responsabilidade mediante a culpa do ente estatal, surgiu a teoria da culpa administrativa, também denominada de culpa do serviço ou teoria do acidente administrativo, sendo a primeira apresentada na transição da responsabilidade subjetiva para a objetiva (MEIRELES, 2011, p. 682).

Vale salientar que a culpa administrativa e, por sua vez, os seus posteriores desdobramentos, como: a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral estão

---

*Civil, porque se sujeita às regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado como direitos privados. FRANCE. Tribunal des conflits. Disponível em: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateTexte>. Acesso em: 04 de outubro de 2015, às 22:15 horas.*

<sup>7</sup> A autora Maria Sylvia Di Pietro leva em sua obra doutrinária a classificação da **teoria civilista da culpa**, denominação compartilhada, também, pelo autor Carvalho Filho.

<sup>8</sup> Maria Sylvia Di Pietro faz a distinção bem esclarecedora dos institutos criados sobre a responsabilidade com culpa do Estado, ou seja, os Atos de Gestão e de Império (DI PIETRO, 2012, p. 699); Carvalho Filho corrobora com a citada doutrinadora, inclusive em observância à grande crítica que foi introduzida a essa teoria, pois era uma atenuação retrógrada do dever de reparação do Estado a quem fosse lesado. Outra crítica apresentada por ambos os autores é que nem sempre se conseguia distinguir a classificação do ato realizado pelo ente estatal, se seria de império ou gestão, trazendo insegurança jurídica (CARVALHO FILHO, 2012, p. 545).

<sup>9</sup> Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (Lei nº 3.071/1916).

inseridas dentro da teoria publicista, pois é clarividente que não deve aplicar ao ente público as mesmas leis que regem as relações privadas.<sup>10</sup>

Essa teoria, em sua criação e consolidação no âmbito jurídico, tinha como principal argumento de que o lesado não precisaria identificar o agente estatal que lhe causou o dano e, sim, provar a precariedade do serviço público, mesmo não conseguindo definir o agente que contribuiu para a ocorrência do fato<sup>11</sup>. O presente argumento, junto aos doutrinadores, recebeu a alcunha de culpa anônima ou falta do serviço.

A falta do serviço, no entanto, para ser configurada, poderia ser de três formas: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal. Portanto, havendo qualquer dessas hipóteses, mesmo sem comprovar a culpa, incide na responsabilidade do Estado.

#### 2.4 RESPONSABILIDADE OBJETIVA

Na evolução das teorias das responsabilidades, chegou-se, então, à última teoria criada, a da responsabilidade objetiva. Sua iniciação foi baseada no princípio da igualdade de todos perante o encargo social, ou seja, como todos os benefícios do ente estatal são repartidos para a sociedade, os prejuízos causados a alguns também devem ser compartilhados entre todos.<sup>12</sup>

Desta feita, os atos arbitrários cometidos pelo Estado, com o advento da responsabilidade objetiva, passaram a não perquirirem provas mais avultadas, pois, antes, tal exigência prejudicava o lesado, ao buscar uma reparação do dano, diante da dificuldade de produção de provas, como: identificação do agente, a culpa deste na conduta administrativa, a omissão do serviço, dentre outras.

Portanto, vale ressaltar que essa teoria foi adotada no Brasil, primeiramente, na Constituição Federal (CF) de 1946 e, posteriormente, ratificada na Constituição de 1988, em seu artigo 37, §6º, cujo cerne, para fins de comprovação da responsabilização do Estado, baseia-se apenas na demonstração do dano, nexo de causalidade e conduta do agente.

---

<sup>10</sup> Novamente, Maria Sylvania Di Pietro, em excelente explanação, cita a responsabilidade na modalidade culpa administrativa e sua incorporação junto à teoria publicista, explicando que “o Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados” (DI PIETRO, 2012, p. 700).

<sup>11</sup> Nesse ponto, Carvalho Filho, com fundamento em Sérgio de Andréa Ferreira (*Direito administrativo didático*, 1985, p. 278) ratifica a consagrada teoria clássica do doutrinador francês Paul Duez que contribui imensamente na delimitação dos parâmetros da responsabilidade objetiva (CARVALHO FILHO, 2012, p. 545).

<sup>12</sup> Maria Sylvania Di Pietro (2012, p. 701) cita, sobre o surgimento da responsabilidade objetiva, o Art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem de 1789: “para a manutenção da força pública e para as despesas da administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades”.

### 3 CONCEITO DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado, conforme apresentado no contexto histórico supracitado, foi uma conquista dos povos com a finalidade de diminuir o peso da “mão” do Estado, acometido pelas suas arbitrariedades ou fatos decorrentes do desempenho administrativo.

Seu objeto emana da sua relação interpessoal, realizada através de seus agentes e em nome dela, com terceiros sem vínculo contratual, pois, se assim fosse, aplicaria os princípios que regem os contratos administrativos. No entanto, como já dito, existe um vínculo extrajudicial, caso em que aplicará a modalidade de responsabilidade civil.

Ademais, para caracterização da responsabilidade extracontratual do Estado, existem três elementos, ou seja, conduta ilícita ou lícita, dano e nexo causal. Pode-se concluir que desses elementos a responsabilidade surge de uma lesão ao interesse alheio, causando um dano ao particular, que pode ser moral ou material e, surgindo assim, o dever do Estado em reparar o dano, se for possível, com o *status quo* de antes, ou, não sendo possível, a compensação em pecúnia ao terceiro que sofreu o dano. Nesse sentido, Bandeira de Mello (2012, p. 1009) expõe que a obrigação do Estado é de “reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos”.

A obrigação de reparar o dano, conforme conceituado pelo doutrinador supramencionado, foi uma positividade criada pelos legisladores, no sentido de afastar o poderio do Estado, ou seja, o Estado de Direito, observando o próprio direito que dele deriva.

Assim, o instituto da responsabilização do ente estatal foi inserido na Carta Magna de 1988, como forma de garantir a sua aplicabilidade e o rito para seu pleito. Foi inserido, também, em lei infraconstitucional, ou seja, no Código Civil Pátrio, conforme elucidaremos nos tópicos a seguir.

#### 3.1 CONCEITO PELO CÓDIGO CIVIL E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Historicamente, houve a positividade da responsabilidade na Constituição de 1946 e, antes disso, sua normatização era exclusiva do Código Civil de 1916, cujo artigo fora citado, anteriormente. Como havia diferentes interpretações do artigo 15 deste código, foi inserida, na Constituição de 1946, uma nova abordagem com interpretação da teoria objetiva.

Atualmente, a responsabilidade objetiva se encontra fixada na norma constitucional e infraconstitucional, conforme serão demonstrado e conceituado a seguir.

### 3.1.1 Código civil

O Código Civil Pátrio, de acordo com o mencionado no contexto histórico, consignou sobre a responsabilidade extracontratual, pela primeira vez, no código de 1916. Portanto, existia uma interpretação desidiosa pelos doutrinadores e juristas. Alguns apontavam que o texto inserido, no artigo 15, tratava-se de responsabilidade objetiva e outros, por sua vez, diziam que era de responsabilidade subjetiva.

Carvalho Filho (2012, p. 548), em sua obra doutrinária, informa que o presente artigo perquiria a apresentação de provas, o que deixa claro tratar-se de requisito necessário à responsabilidade subjetiva:

Em nosso entender, a norma exigia prova de culpa. Os pressupostos aí consignados – o procedimento contrário ao direito e a falta a dever prescrito por lei – revelavam que a responsabilidade estatal não se configuraria diante de fatos lícitos, mas, ao contrário, só diante de atos culposos. Se alguém agisse contrariamente ao direito ou faltasse ao dever legal, sua conduta seria necessariamente culposa.<sup>13</sup>

Superada essa parte de inserção da responsabilidade no ordenamento civil, o certo é que chegou o surgimento do Novo Código Civil de 2002, que contemplou uma nova interpretação da responsabilidade, em seu artigo 43<sup>14</sup>, deixando alinhado o entendimento com o dispositivo constitucional na introdução da responsabilidade objetiva, como adiante será visto.

### 3.1.2 Constituição Federal

A constituição Cidadã de 1988 trouxe em seu artigo 37, §6<sup>o15</sup>, o conceito jurídico da responsabilidade civil do Estado, o que notadamente foi a continuidade do regramento

---

<sup>13</sup> Nesse ponto, o autor compartilha do mesmo entendimento que o doutrinador Hely Lopes Meirelles (2011).

<sup>14</sup> Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo (Lei 10.406/2002).

<sup>15</sup> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

iniciado na CF de 1946, fortalecendo ainda mais a corrente da obrigatoriedade do Estado em reparar os danos que por ela forem cometidos.

Todavia, a Carta Magna de 1988 foi além e, expressamente, positivou em nosso ordenamento jurídico a teoria do risco integral<sup>16</sup>, ao dar competência à União, para exploração e instalações de serviços nucleares, a qual será a responsável pelo risco do manuseio desses componentes físicos.

Portanto, nota-se que a Constituição, como regra, adotou a teoria objetiva na modalidade do risco administrativo – o pagamento da indenização não precisa de comprovação de culpa ou dolo (objetiva) e que existem exceções ao dever de indenizar (risco administrativo).

A interpretação do artigo 37, §6º, da Carta Política, não tem grandes divergências doutrinárias, cuja base de interpretação é bem citada por Alexandre Mazza (2014, p. 347-348), que propõe os desdobramentos deste artigo em quatro vertentes, vejamos:

As pessoas jurídicas responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros; as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros; as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros; e assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Vale ressaltar, com isso, que a responsabilidade do Estado, estampada no texto constitucional, é objetiva, mas a responsabilização do agente é subjetiva, decorrendo da comprovação de dolo ou culpa, caso em que o Estado tem o dever da ação regressiva.

Por fim, é clarividente a proteção que a Constituição Federal criou para com aqueles que, de alguma forma, sofrem algum dano do Estado e, de forma eficaz, tenham instrumentos jurídicos para serem ressarcidos ou compensados pelo dano.

### 3.2 OBJETIVA DO ESTADO

Diante do estudo histórico e dos conceitos apresentados sobre a responsabilidade civil, chegou-se à consolidação doutrinária e jurisprudencial das teorias aplicadas no Direito Administrativo brasileiro, sendo que, em regra, aplica-se a teoria objetiva conforme consolidado no artigo 37, § 6º da Constituição Federal.

---

<sup>16</sup> Art. 21, XXIII, d - a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Vale pontuar que a teoria objetivista no Brasil tem duas correntes ou dois desdobramentos, que são: a teoria do risco administrativo e do risco integral, que serão tratadas oportunamente, porém, responde objetivamente o ente administrativo quando comete ato lícito ou ilícito, conforme o artigo supramencionado da Constituição Federal.

Neste diapasão, a responsabilidade objetiva tem por princípio o afastamento da culpa ou dolo na busca da indenização ante o Estado. A pretensão jurídica deverá ser sustentada nos seguintes requisitos: pessoa jurídica de direito público ou direito privado prestadora de serviço público; que estas entidades, através de suas condutas, prestem serviços públicos; que o dano causado a terceiro, em decorrência da prestação de serviço público (nexo de causalidade), e o agente atuando nessa qualidade, no exercício de suas funções.

Por fim, destaca-se que essa teoria tem o escopo de proteção aos administrados e de instrumento de reparação ou compensação de danos que, eventualmente, sejam causados pelo Estado.

### 3.3 SUBJETIVA DO ESTADO

No que tange à responsabilidade do Estado, há uma divergência doutrinária em que, de um lado, é defendida a aplicação do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, nas hipóteses de omissão do Estado – cuja parte da corrente doutrinária interpreta este artigo como norma abarcadora para a conduta comissiva e omissiva, sendo, portanto, inserida na corrente objetivista. E, por outro lado, é defendida a corrente de que o ato de omissão do ente público se prende à teoria da responsabilidade subjetiva.

No que pese a segunda tese ser a base de interpretação de renomados doutrinadores de nosso país<sup>17</sup>; é contrariada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, diante dos últimos julgados<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Maria Sylvania Di Pietro (2012, p. 709) pontua que, no caso de responsabilidade por omissão do ente estatal, a doutrina minoritária é a teoria subjetivista, aderida por ela e pelos autores: José Cretella Junior (1970, v. 8:210), Yussef Said Cahali (1995: 282-283); Álvaro Lazzarini (RTJSP 117/16) Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1979, vol.:487), Celso Antônio Bandeira de Mello (RT 552/14).

<sup>18</sup> O Ministro Joaquim Barbosa, ao tecer seus comentários na análise de um caso concreto, confirma que a jurisprudência do STF se distancia da teoria subjetiva. *In verbis* o pronunciamento: *Para que o ato de terceiro configure de fato uma excludente da responsabilidade civil do Estado devem estar presentes condições especiais que permitam alcançar alto nível de imprevisibilidade, tornando impossível esperar que o dano pudesse ser impedido pelo funcionamento regular da Administração. Neste sentido, pode-se dizer que a responsabilidade do poder público é tanto mais evidente quanto maior é a possibilidade de prever e evitar o evento danoso, inclusive quando se tratar de dano provocado por terceiro*. Continua: *“No caso concreto, o funcionamento regular da máquina administrativa do Município de São Paulo teria sido suficiente para evitar o evento danoso, análise prévia e superficial do requerimento já permitia ver que o endereço informado não comportava, por se tratar de área residencial, o estabelecimento de comércio de fogos de artifício. Mesmo assim, ao invés de indeferir o pedido imediatamente, negando ao particular a perspectiva de exercício do comércio naquele ramo de atividade em local residencial, o Município forneceu à sociedade a falsa impressão de segurança, tendo inclusive determinado a juntada de outros documentos. Não se deve esquecer que o pedido de licença foi protocolado em março de 1985, meses antes*

Contudo, a teoria subjetiva se sustenta pela culpa administrativa ou acidente administrativo, cuja base é a demonstração da culpa. Nesse sentido, Di Pietro (2012, p. 709) traz uma noção categórica em defesa de sua aplicabilidade na conduta negativa, ao comentar que,

No caso de omissão, é subjetiva, aplicando-se a teoria da culpa do serviço público ou da culpa anônima do serviço público (porque é indiferente saber quem é o agente público responsável). Segundo essa teoria, o Estado responde desde que o serviço público (a) não funcione, quando deveria funcionar; (b) funcione atrasado; ou (c) funcione mal. Nas duas primeiras hipóteses, tem-se a omissão danosa.<sup>19</sup>

Em suma, a responsabilidade subjetiva tem suas divergências, pois o Estado tem se defendido, demonstrando não ser o garantidor universal, ou seja, responsável por garantir, de uma forma geral, que nada se desalinhe junto aos administrados.

### 3.4 FAUTE DU SERVICE

A *faute du service* é uma criação jurisprudencial do Conselho do Estado Francês que, em razão da busca por um Estado de direito, e, cumpridor deste, afasta cada vez mais a irresponsabilidade e também a culpa do agente, que age em nome do Estado, tratando-se de culpa anônima.

Portanto, evidenciada a culpa de agente identificado como autor do ato lesivo, esta culpa (pessoal) é considerada como consequência da falta do serviço, que deveria funcionar exemplarmente e não foi capaz. Essa falta, então, é capaz de gerar para o Estado a obrigação de indenizar.

---

*do período dedicado às festas juninas, no qual é característica a utilização de fogos de artifício, muitas vezes responsável por lesões graves e até mortes. Era razoável esperar que o Município de São Paulo tomasse providências, especialmente naquela época do ano, incrementando a fiscalização dos estabelecimentos e limitando a instalação de novos nas áreas residenciais. Dessa forma, a contribuição do Município de São Paulo para o evento danoso me parece determinante". Finaliza concluindo o seguinte: "Esse é um caso realmente de **responsabilidade civil objetiva por omissão, o que gera controvérsia**. E o caso tem essa singularidade, por que é difícil imputar ao Estado, que dizer, o Estado tinha o dever de visualizar, quando, na verdade, em princípio, o requerente não deveria ter operado os fogos de artifício sem autorização.*

<sup>19</sup> Maria Sylvania Di Pietro (2012, p. 709), sobre o surgimento da responsabilidade objetiva, comenta o Art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem de 1789: "para a manutenção da força pública e para as despesas da administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades".

## 4 ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

Conforme demonstrado anteriormente, as espécies de responsabilidades do ente estatal foram se modificando conforme o contexto histórico e social. Desta forma, dentro de cada espécie, surgiram teorias que lhes fundamentavam ou complementavam, conforme trataremos nos tópicos seguintes.

### 4.1 OBJETIVA DO ESTADO

Sendo como regra, a responsabilidade objetiva emergiu num contexto social bastante recente, conforme mencionado no conteúdo histórico. Contudo, para chegar até a realidade atual, a doutrina lhes empregou teorias para a solidificação que se encontra.

Nesse sentido, a teoria base da responsabilidade objetiva está ligada à teoria do risco que, por sua vez, é dividida em duas ramificações. Estas serão estudadas nos subtópicos seguintes, sendo: teoria do risco administrativo e do risco integral.

#### 4.1.1 Teoria do risco administrativo

O risco administrativo decorre do ato lesivo e injusto causado à vítima pelo ente administrativo. Nesse caso, não é necessária a comprovação de nenhuma prova, basta, como já dito, a comprovação do nexo de causalidade. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2011, p. 682) tece a seguinte informação: “Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado”.

Assim, é clarividente que tal teoria está em consonância ao preconizado pelo art. 37, §6º, da Carta Maior. Sendo que não há necessidade de produção de provas, o Estado é responsável pelos atos cometidos pelos seus agentes e deve garantir que, quando algo anormal ocorrer, será necessário indenizar.

No entanto, no risco administrativo, o Estado pode avocar a excludente de contraprova<sup>20</sup> para atenuar ou eliminar sua responsabilidade diante do dano sofrido pelo administrado.

---

<sup>20</sup> Maria Sylvia Di Pietro (2012, p. 702) utiliza esse termo que também pode ser lido como excludente de responsabilidade e, dentre as excludentes, estão: culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior.

#### 4.1.2 Risco integral

No risco integral, seu fundamento está inserido no art. 927, parágrafo único, do Código Civil<sup>21</sup> e, nesse caso, a responsabilidade não depende do nexos causal, podendo, ainda, a culpa ser exclusivamente da vítima. No entanto, tal teoria é aplicada em raríssimas situações ou excepcionalmente.<sup>22</sup>

Ainda sobre o risco integral, a doutrina diverge sobre quais situações alberga esta teoria. No entanto, são pacificados, pela maioria, os seguintes danos: decorrente de atividade nuclear exercida pelo Estado; decorrente de avaria ou estrago ambiental; crimes ocorridos a bordo de aeronaves que estejam sobrevoando o espaço aéreo brasileiro; decorrente de ataques terroristas e acidente de trânsito (seguro obrigatório DPVAT).

Por fim, cabe salientar que no risco integral não se admite nenhuma das excludentes de responsabilidade.

#### 4.2 SUBJETIVA DO ESTADO

A responsabilidade subjetiva, como já citado no contexto histórico, foi um período marcado pela dificuldade dos administrados em comprovarem o dano causado pelo Estado e a sua efetiva reparação. Portanto, cabe mencionar, sobre a teoria ligada a essa responsabilidade, algumas teorias importantes a ela relacionadas.

##### 4.2.1 Teoria da culpa administrativa

A culpa administrativa é também denominada (ou sinônima) da falta do serviço ou culpa anônima, e sua consagração, conforme menciona Carvalho Filho (2012, p. 545), foi do clássico doutrinador Paul Duez.

Há certa divergência doutrinária se a *faute du service* está inserida na responsabilidade objetiva ou subjetiva, no entanto, para Bandeira de Mello (2012, p. 1020), “é subjetiva porque baseada na culpa (ou dolo), elemento tipificador da responsabilidade subjetiva”.

---

<sup>21</sup> Art. 927 – Haverá obrigação de reparar o dano, independente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (Lei 10.406/2002).

<sup>22</sup> Carvalho Filho (2012, p. 547), citando o que é exemplificado pelo doutrinador Sergio Cavaliere Filho, pontua que é salutar a excepcionalidade da teoria do risco integral. Ele traz como exemplo, caso fosse aplicada a presente teoria, de forma generalizada, que “o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública”.

Portanto, tal teoria da falta de serviço caracteriza-se pela inação do estado, ou seja, a administração pública – ao ser alertada da situação precária de um serviço ou de sua inexecução, havendo a reiteração do problema – restará comprovada a má prestação do serviço.

## **5 AMOSTRAGEM DE RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL NO ESTADO DE MATO GROSSO**

No campo prático, foram analisados julgamentos monocráticos e reanálises necessárias, os quais foram expostos, aqui, para uma noção maior do entendimento do Judiciário do Estado de Mato Grosso e seu pronunciamento diante de casos concretos que envolveram a responsabilidade civil do Estado.

Posto isso, o primeiro caso que vale analisar é de uma conduta realizada por militares, em uma rodovia estadual, onde os agentes efetuaram disparos e agrediram o motorista de um caminhão que transportava uma máquina agrícola, conforme segue ementa:

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO INDENIZATÓRIA – ATUAÇÃO EXCESSIVA DE POLICIAIS MILITARES – DISPAROS DE ARMA DE FOGO E AGRESSÃO FÍSICA – FATOS COMPROVADOS - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE MATO GROSSO - DANOS MORAIS CARACTERIZADOS – QUANTUM INDENIZATÓRIO – VALOR RAZOÁVEL AO CASO CONCRETO - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS MANTIDOS – OBSERVÂNCIA DO ARTIGO 20, § 4º, DO CPC – RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO. Verificada a ilicitude da conduta perpetrada pelos agentes policiais, cuja atuação se revelou violenta e excessiva, sem o devido preparo e desproporcional diante dos fatos narrados no processo, descabida a tese de que teria atuado no estrito cumprimento do dever legal para averiguação de conduta criminosa. Não há como se afastar a responsabilidade civil do Estado de Mato Grosso diante da atuação excessiva e violenta do policial, restando caracterizado o dano moral indenizável. O quantum indenizatório a título de danos morais deve ser fixado em atenção à extensão do dano, às peculiaridades do caso concreto, às condições econômicas das partes, à repercussão do fato, além da observância aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, portanto, mantido. Mantida a verba honorária estabelecida em consonância com os critérios da equidade estabelecidos pelo artigo 20, §§ 3º e 4º, do CPC, afigurando-se compatível e adequado ao trabalho desenvolvido nos autos.

(Ap 159378/2014, DRA. VANDYMARA G. R. P. ZANOLO, Terceira Câmara Cível, Julgado em 13/10/2015, Publicado no DJE 20/10/2015)<sup>23</sup>

Neste caso, observa-se que a Desembargadora constatou a presença de todos os requisitos que enquadram a responsabilidade objetiva do estado, sendo: a conduta (agentes militares atuando em nome do Estado), nexos de causalidade (o fato administrativo provocado pela ação dos militares, cuja abordagem configurou-se de forma excessiva) e o dano (a reparação por dano moral).

O segundo caso concreto a ser analisado é a discussão de responsabilidade do estado em face à má sinalização e o desnível do asfaltamento de uma rodovia estadual que veio a provocar um acidente com vítima fatal. Sua família, em provocação ao judiciário, teve provido o seu pleito, conforme a ementa a seguir:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL E MATERIAL – ACIDENTE EM RODOVIA ESTADUAL – MORTE – MÁ SINALIZAÇÃO E EXISTÊNCIA DE DESNÍVEL ENTRE A PISTA E O ACOSTAMENTO – ATO OMISSIVO DO ENTE PÚBLICO – CARACTERIZADO – RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA – CULPA, DANO E NEXO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADOS – DEVER DE INDENIZAR – DANOS MORAIS – RAZOABILIDADE DO QUANTUM INDENIZATÓRIO – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – ARBITRAMENTO EM ESPÉCIE E POR EQUIDADE – JUROS DE MORA INCIDENTES DESDE A DATA DO EVENTO DANOSO – JUROS APLICADOS À TAXA DE 6% AO ANO ATÉ A NOVA REDAÇÃO DO ARTIGO 1º-F, DA LEI Nº 11.960/09 – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, por isso exige prova da culpa, do dano e do nexo de causalidade. Presentes os elementos caracterizadores da responsabilidade indenizatória, culpa, nexo de causalidade e dano, o pedido deve ser julgado procedente. A indenização por dano moral deve ser arbitrada moderadamente, a fim de evitar a perspectiva de enriquecimento indevido da parte indenizada. O arbitramento dos honorários advocatícios deve ser feito em conformidade com o § 4º do art. 20 do Código de Processo Civil, em espécie, de forma equitativa, observando o grau de zelo do profissional, o lugar da prestação do serviço, a natureza e importância da causa, bem como o trabalho realizado e o tempo exigido. Nas condenações de natureza não tributária impostas à Fazenda Pública devem ser aplicados juros de 6% ao ano até a data da nova redação do art.1º-F da Lei nº 9.494/97, instituído pela

---

<sup>23</sup> MATO GROSSO (Estado). Tribunal de Justiça (3ª Câmara Cível). Apelação – Reexame Necessário nº 159378/2014 (0001026-77.2009.8.11.0085). Apelante: Estado de Mato Grosso. Apelado: Moacir Jakson Perim. Relatora: Desembargadora Vandymara G. R. P. Zanolo. Cuiabá, 13 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/home/RetornaDocumentoAcordao?tipoProcesso=Acordao&id=296083&colegiado=S egunda>>. Acesso em: 25 de outubro de 2015.

Lei n. 11.960 de 29/06/2009 e, após, a incidência dos índices empregados à caderneta de poupança, contados do evento danoso.

(Apelação/Reexame Necessário 159816/2014, DES. MÁRCIO VIDAL, Terceira Câmara Cível, Julgado em 09/06/2015, Publicado no DJE 19/06/2015)<sup>24</sup>

No acórdão inframencionado e também na fundamentação do voto que a este derivou, o relator Desembargador classificou a omissão estatal como responsabilidade subjetiva, o que manteve no acórdão abaixo transcrito:

CONSTITUCIONAL, CIVIL E PROCESSO CIVIL – APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO – OMISSÃO DE SOCORRO – MORTE – RESPONSABILIDADE SUBJETIVA – AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL – DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO IMPROVIDO. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, por isso exige prova da culpa, do dano e do nexo de causalidade. Não havendo prova do nexo causal entre o resultado morte e o agir do ente público, a improcedência do pedido é medida impositiva.

Ap. 1399/2015, DES. MÁRCIO VIDAL, Terceira Câmara Cível, julgado em 09/06/2015, Publicado no DJE 19/06/2015)<sup>25</sup>

Nesse mesmo sentido, sobre a conduta de inação, em sede de reanálise necessária de um homicídio ocorrido em um Centro de Atendimento Psicossocial do Estado, corrobora para a percepção de que o Judiciário de Mato Grosso se alinha com a responsabilidade subjetiva. Vejamos:

RECURSO DE APELAÇÃO. REEXAME NECESSÁRIO – INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – MORTE DE PACIENTE DENTRO DE CENTRO INTEGRADO DE ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL JOSÉ VAZ CURVO – CIAPS (UNIDADE III) – CONDUTA OMISSIVA DO ESTADO – DANO E NEXO CAUSAL COMPROVADOS – INDENIZAÇÃO – VALORMANTIDO – PENSÃO

<sup>24</sup> MATO GROSSO (Estado). Tribunal de Justiça (3ª Câmara Cível). Apelação – Reexame Necessário nº 159816/2014 (0002089-37.2010.8.11.0010). Apelante: Estado de Mato Grosso. Apelado: Admilson Teles da Silva. Relator: Desembargador Márcio Vidal. Cuiabá, 09 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/home/RetornaDocumentoAcordao?tipoProcesso=Acordao&id=280925&colegiado=Segunda>>. Acesso em: 26 de outubro de 2015.

<sup>25</sup> MATO GROSSO (Estado). Tribunal de Justiça (3ª Câmara Cível). Apelação – Reexame Necessário nº 13199/2015 (0001658-90.2007.8.11.0015). Apelante: Município de Sinop. Apelado: Márcia Aparecida de Souza e Outros. Relator: Desembargador Márcio Vidal. Cuiabá, 09 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/home/RetornaDocumentoAcordao?tipoProcesso=Acordao&id=281773&colegiado=Segunda>>. Acesso em: 26 de outubro de 2015.

LIMITE 65 ANOS DA VÍTIMA – CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA - SENTENÇA RETIFICADA EM PARTE.RECURSO DESPROVIDO. Nos termos da jurisprudência do STJ, a responsabilidade civil do estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a negligência na atuação estatal, o dano e o nexa causal entre ambos. O fato de a morte ter sido causada por terceiro, também reeducando, não afasta a responsabilidade do Estado, por incumbir ao Estado manter a vigilância e a integridade física daqueles que são entregues aos seus cuidados. A ausência de critérios legais para se fixar o valor do dano moral leva o julgador a agir com extrema acuidade e prudência no exercício de tal tarefa, para que, em última análise, não se opere um indevido enriquecimento ilícito. É certo, por outro lado, que a doutrina especializada e os precedentes jurisprudenciais têm estabelecido alguns parâmetros no arbitramento da indenização, requisitos estes que se referem ao grau de culpa, à extensão do dano, às condições pessoais da vítima e à capacidade socioeconômica das partes, além da função social que a condenação deve representar. Ingressam, nesse particular, igualmente, os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade, derivados do princípio constitucional do devido processo legal em sua feição substantiva. Em relação ao dano material, apesar de estar desempregado no momento da internação, se o conjunto probatório demonstra que a vítima auferia renda e com ela colaborava nos gastos familiares, correta a pensão indenizatória por danos materiais. “[...] Com relação aos danos materiais, a pensão mensal devida deve ser estimada em 2/3 do salário mínimo dos 14 aos 25 anos de idade da vítima e, após, reduzida para 1/3, até a data em que a falecida completaria 65 anos. [...]” (REsp 1268743/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 04/02/2014, DJe 07/04/2014).

JUROS DE MORA E CORREÇÃO MONETÁRIA NA CONDENAÇÃO POR DANOS MORAIS: a correção monetária deve ser dar pelo IPCA, a partir da data do respectivo arbitramento, nos termos da Súmula nº 362 do STJ, com juros de 6% (seis por cento) ao ano, até a data da Lei n. 11.960, de 30/06/2009, que alterou a redação do art.1º-F da Lei nº 9.494/97, quando, então, deverão incidir os índices empregados à caderneta de poupança, a partir do evento danoso (Súmula 54 do STJ).

CRITÉRIOS DE CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA NO PENSIONAMENTO: Relativamente ao pensionamento, as parcelas vencidas da pensão serão calculadas sobre o valor do salário mínimo vigente na data em que deveriam ter sido pagas (desde a data do óbito), acrescidas de correção monetária, pelo IPCA, da data de vencimento de cada parcela até o efetivo pagamento, com juros de 6% (seis por cento) ao ano, até a data da Lei n. 11.960, de 30/06/2009, que alterou a redação do art.1º-F da Lei nº 9.494/97, quando, então, deverão incidir os índices empregados à caderneta de poupança, ambos a partir da data do vencimento de cada parcela, ou seja, de quando era devido o pensionamento. As parcelas vincendas serão pagas com base no salário mínimo vigente na data de cada vencimento.

(Apelação/Reexame Necessário 153034/2013, DES. VANDYMARA G. R. P. ZANOLO, Terceira Câmara Cível, Julgado em 09/12/2014, Publicado no DJE 17/12/2014)<sup>26</sup>

Por fim, um julgamento em que foi manifestado, pelo Desembargador, o entendimento de que a conduta negativa do Estado encontra-se na responsabilidade objetiva, manifestado num caso de agressão de um detento por outro, sendo que ambos estavam sob a tutela do Estado. Nesse caso, o Desembargador classificou a omissão na teoria do risco administrativo, conforme ementa:

RECURSO DE APELAÇÃO – AÇÃO DE CONHECIMENTO - RESPONSABILIDADE CIVIL – INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E ESTÉTICOS – AGRESSÃO PERPETRADA EM CADEIA PÚBLICA – MARCAS PERMANENTES – QUANTUM INDENIZATÓRIO – RAZOABILIDADE – HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS – FIXADOS EM PARÂMETRO MODERADO – SENTENÇA EM REEXAME MANTIDA – RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. A Constituição Federal de 1.988 adotou, pelo menos no que tange as pessoas jurídicas de direito público, a teoria do risco administrativo, segundo a qual o Estado responderá objetivamente pelos danos causados por ação ou omissão de seus agentes, ainda que não se lhe prove a culpa, podendo/devendo recuperar mediante ação de regresso o prejuízo suportado, desde que comprovada à existência de dolo ou culpa por parte do causador do dano.

(Apelação/Reexame Necessário 8014/2013, DESA. SERLY MARCONDES ALVES, Quarta Câmara Cível, Julgado em 16/12/2014, Publicado no DJE 19/12/2014)<sup>27</sup>

## 6 CONCLUSÃO

Diante da análise apresentada, cuja matéria é eminentemente voltada para o relacionamento Estado e sociedade e a responsabilidade do primeiro por suas ações e inações, extrai-se as seguintes conclusões:

<sup>26</sup> MATO GROSSO (Estado). Tribunal de Justiça (3ª Câmara Cível). Apelação – Reexame Necessário nº 153034/2013 (0003353-59.2011.8.11.0041). Apelante: Estado de Mato Grosso. Apelado: Marcelino Pereira dos Santos. Relatora: Desembargadora Vandymara G. R. P. Zanolo. Cuiabá, 9 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/home/RetornaDocumentoAcordao?tipoProcesso=Acordao&id=265073&colegiado=Segunda>>. Acesso em: 25 de outubro de 2015.

<sup>27</sup> MATO GROSSO (Estado). Tribunal de Justiça (4ª Câmara Cível). Apelação – Reexame Necessário nº 8014/2013 (0000017-57.2010.8.11.0049). Apelante: Estado de Mato Grosso. Apelado: Lázaro Lima Cantuário. Relatora: Desembargadora Serly Marcondes Alves. Cuiabá, 16 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/jurisprudencia/home/RetornaDocumentoAcordao?tipoProcesso=Acordao&id=265073&colegiado=Segunda>>. Acesso em: 26 de outubro de 2015.

1. Na doutrina e jurisprudência de nosso país, ainda se tem correntes e julgados que pontuam pela aplicação da teoria objetiva e subjetiva, baseando-se nos requisitos e características que é peculiar de cada um.

2. A consolidação da teoria objetiva é unânime e, portanto, regra no Brasil, quando o dano emergir de ato positivo do Estado. Considera-se que esta unanimidade foi a mais acertada, pois a dificuldade de produção de provas, em face do Estado, é evidente e, diante disso, vez ou outra, conseguiria a responsabilização do Estado e assim o seu integral cumprimento do dever legal;

3. No que tange ao ato omissivo, diferentemente do comissivo, tem-se uma divergência tanto doutrinária quanto jurisprudencial, onde se observa que o Supremo Tribunal Federal e os demais órgãos do judiciário, em alguns momentos, fundamentam suas decisões inserindo-as ora na responsabilidade objetiva, ora na subjetiva. Conquanto, tem-se pendido e encaminhado os últimos julgamentos para a aplicabilidade da teoria objetivista. Por outra via, a doutrina brasileira, representada por renomados exegetas, defende a responsabilização do ente estatal baseado na teoria subjetiva. No entanto, ainda que majoritária, ela vem perdendo sua força diante da consolidação jurisprudencial.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.