

RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO DECORRENTE DE CONDUTA OMISSIVA

Weverton de Castro Silva

Discente do curso de Direito do UNIFOR-MG

Dênio Dutra Barbosa

Professor de Direito Administrativo e de Direito Urbanístico
do Curso de Direito do UNIFOR-MG

RESUMO

Desde muito, a Responsabilidade Civil, sobretudo no que toca ao poder público, firma-se como matéria verdadeiramente complexa, porquanto trabalha com questões de reparação, tentando sempre restabelecer o “*status quo ante*” a fim de manter a integridade social. O estudo desta disciplina galgou por árduas evoluções históricas, estendendo-se desde o momento marcado pela impossibilidade de responsabilização do Estado, até o conceito atual de responsabilidade fundada no risco administrativo, consoante dispõe o § 6º, do artigo 37, da Constituição da República. Embora do texto constitucional se infira adesão à teoria da responsabilidade objetiva, persiste discussão doutrinária acerca da aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva em hipótese onde o dano decorre de omissão estatal. Referida divergência doutrinária, abordada neste trabalho, evidencia que ainda há muito a ser refletido sobre o tema da responsabilidade extracontratual do Estado quando em voga, atos omissivos.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Responsabilidade extracontratual do Estado. Responsabilidade objetiva e subjetiva. Condutas omissivas dos agentes estatais.

1 INTRODUÇÃO

Responsabilidade civil consiste na obrigação de reparar eventuais danos decorrentes de condutas comissivas ou omissivas em detrimento de bens protegidos juridicamente. Consequentemente, toda conduta que viola dever jurídico originário, causando prejuízo a outrem, é fonte geradora de responsabilidade.

A responsabilidade extracontratual ou *aquiliana* é aquela que não deriva de um contrato ou qualquer relação preexistente. Configura-se quando da ocorrência lesiva a um direito alheio,

onde não havia ligação pretérita entre as partes, por não estarem ligadas por uma relação obrigacional.

Partindo da premissa do regime institucionalizado hodierno, onde todos são sujeitos de direito, depreende-se que não existem sujeitos irresponsáveis. Logo, o Estado, como tal, estando na situação de agente causador de conduta danosa, é responsável pelos seus atos, assim como qualquer particular. No entanto, há grande divergência doutrinária e jurisprudencial no tocante ao dever de reparar o dano proveniente de condutas omissivas.

Diante disto, apontam-se duas vertentes a fim de solucionar o conflito em tela: as teorias da responsabilidade objetiva e subjetiva.

Tamanho dissenso culmina em expressiva insegurança jurídica concernente à reparação da lesão causada. Enquanto os defensores da teoria objetiva, embasados na teoria do risco administrativo, prevista na Constituição da República, reclamam proteção para aquele que sofre o dano, sem que tenha de provar, diante do comportamento omissivo estatal, a culpa ou o dolo, os que ostentam a teoria subjetiva sustentam que a reparação do dano, diante da omissão estatal, somente terá lugar quando exibida prova de culpa ou dolo do agente do Estado, tarefa nem sempre fácil, vez que comumente a parte prejudicada é a figura hipossuficiente da relação.

Inobstante o desacordo doutrinário, é cediça a realidade de que o Estado deve reparar os danos causados a outrem, sejam eles provenientes de condutas comissivas ou omissivas.

2 RESPONSABILIDADE AQUILIANA DO ESTADO - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

No que tange a evolução histórica, a doutrina pertinente contempla várias etapas sulcadas e logradas pelo Estado. Trata-se de uma evolução que se estende desde a Irresponsabilidade do Estado, em seu viés político-absolutista, passando pela Responsabilidade Subjetiva até alcançar o aspecto hodierno em que prevalece a tese da Responsabilidade Objetiva.

2.1 Irresponsabilidade do Estado

Esta teoria, também denominada feudal, regaliana ou regalista, se fundamentava na concepção de Soberania¹. Quando no exercício desta prerrogativa, impossível ao detentor do poder causar dano a alguém. O Estado era a expressão da Lei. Perdurou por vários séculos no período dos Estados absolutos, gerando as famosas expressões: “O Estado sou eu”, *L’État c’est moi* e “O Rei não pode errar”, *the king can no wrong*.

Emergia a teoria da definição de que o Estado, ainda que excedesse seus limites, não poderia ser responsabilizado por ações perante o indivíduo já que o soberano jamais errava.

Diante de sua ínsita disparidade, era previsível a falência da teoria. O Estado, sendo titular de prerrogativas e obrigações, incumbindo-lhe a proteção do direito, deveria se responsabilizar pelos seus atos em detrimento de outrem, não havendo razão que justificasse sua irresponsabilidade.

2.2 Teoria da Responsabilidade com culpa/ Teoria (da Culpa) Civilista

A Teoria da irresponsabilidade fora descartada nos idos do século XIX. Incorporou-se, então, no Direito Público, a teoria civilista da responsabilidade com esteio na culpa.

Havia uma dicotomia entre atos de império, concernente às vantagens autoritárias exercidas pelo Estado frente ao cidadão, e atos de gestão, que remetiam o Estado a uma posição de equivalência com os cidadãos, dispensando a estes, o mesmo direito.

A finalidade dessa divisão tinha o escopo de atenuar a teoria da irresponsabilidade. Separando a personalidade do Soberano, executor de condutas imperativas, da personalidade do Estado, que agia através dos seus representantes.

Quando caracterizado ato de gestão, se dele decorresse dano ao particular, o Estado era chamado a indenizar. Todavia, se o ato causador de dano caracterizava-se como de império, estando, o particular, sujeito a suportar seus efeitos, ainda que configurado dano, não haveria direito a indenização.

¹ Soberania: o Poder absoluto detido por um Estado, insubmisso a qualquer ordem superior.

Malgrado, essa teoria não alçou êxito. Como era difícil estabelecer diferença entre atos de império e atos de gestão, a possibilidade de responsabilização do Estado continuava reduzida e relegada à discussão sobre caracterizar-se, a atuação administrativa no caso concreto, como derivada de um ou outro ato.

2.3 Teoria da Culpa Administrativa

Também referenciada como acidente administrativo, essa teoria se calca entre as teses objetiva do risco administrativo e da teoria subjetiva da culpa civilista.

Nos dizeres percucientes de Hely Lopes Meirelles:

É o estabelecimento do binômio *falta de serviço/culpa da administração*. Já aqui não se indagada 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. (MEIRELLES, 2010, p. 682).

Destarte, tal teoria exige a demonstração da falta do serviço, presumindo a culpa estatal. O agente público é tratado como parte do arcabouço da Administração, não como um representante. Significa que, qualquer dano cometido por este, será imputado ao Estado, desde que demonstrado elemento subjetivo consistente na falta do serviço público, entendendo-se a falta em três aspectos: inexistência do serviço, seu mau funcionamento ou sua prestação com retardo.

2.4 Teoria da Responsabilidade Objetiva

O advento da Responsabilidade objetiva revela o conceito de que todo dano reclama reparação por parte de quem está ligado a ele por um nexo causal.

É mister, sobre o tema, apresentar a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Com fundamento na Jurisprudência francesa, envolvendo fato que ocorrera nos idos de 1873 (caso Blanco), demonstra, a doutrinadora, os primeiros fundamentos na elaboração da teoria em voga:

... a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que 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 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, 2009, p. 645).

Nada obstante, independentemente da culpa Estatal, o dano será indenizável se demonstrado nexos causal entre a ação do Estado e o prejuízo emergente suportado por particular.

Isto é: em determinadas circunstâncias a lei impõe o ônus de reparar um dano, seja por atos comissivos ou omissivos, prescindindo de culpa. Exceto quando da comprovação de uma causa concorrente ou excludente da responsabilidade do Estado, o que afastará o nexos causal.

A teoria objetiva ou legal se fundamenta no risco administrativo ou no risco integral.

2.4.1 Teoria do Risco Administrativo

Sob a óptica do risco administrativo, a simples ocorrência da conduta danosa e injusta faz nascer a obrigação de reparar o prejuízo causado, sem sequer cogitar na culpa dos agentes ou na falta do serviço.

Essa vertente se embasa no potencial de risco que a atividade pública representa para a coletividade. Inclina-se na direção da coletivização dos prejuízos e da publicidade da responsabilidade.

Cumpramos ressaltar que o risco administrativo não contempla que o Estado deva, sempre, em toda situação, reparar a lesão experimentada pelo indivíduo. Prevê, simplesmente, que ao Estado compete o ônus de comprovar as situações que excluem o dever de indenizar. Neste contexto, demonstrada ausência de nexos de causalidade entre o fato e o dano, isenta-se o Estado da reparação. É o caso do dano ter sido experimentado por culpa de terceiro, em decorrência de caso fortuito e/ou força maior, bem como pela culpa total da vítima.

2.4.2. Teoria do Risco Integral

Trata-se de modalidade ainda não acolhida no ordenamento jurídico pátrio.

A efetivação dessa teoria obrigaria o Estado, em qualquer situação, a reparar quaisquer prejuízos experimentados por outrem, mesmo que decorrentes de eminente culpa, *latu sensu*, da vítima; sujeitando-o a uma condição de segurador universal. Não haveria nenhuma apreciação quanto a alguma excludente do nexo causal (fato exclusivo de terceiro, força maior, caso fortuito e fato exclusivo da vítima), restando ao Estado reconhecer todos os riscos provenientes de seu exercício.

Vale elucubrar, que existe na doutrina hodierna, um equívoco terminológico no tocante às teorias do risco administrativo e a do risco integral. A grande maioria dos autores tem como sinônimas essas duas expressões, não fazendo diferença entre elas.

3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO

Notável é, desde a Constituição de 1946, que a responsabilidade civil do Estado independe da ideia de culpa. Requer apenas o nexo de causalidade, a autoria, e o efetivo prejuízo para sua configuração.

Ensina o Insigne Professor Sérgio Cavalieri Filho:

...a partir da Constituição de 1946, a responsabilidade civil do Estado Brasileiro passou a ser objetiva, com base na teoria do risco administrativo, onde não se cogita da culpa, mas, tão-somente, da relação de causalidade. Provado que o dano sofrido pelo particular é consequência da atividade administrativa, desnecessário será perquirir a ocorrência de culpa do funcionário ou, mesmo, de falta anônima do serviço. (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 256).

Insta, todavia, a questão se o ditame teórico da responsabilidade objetiva, inserta no art. 37, § 6º, da Constituição da República alcança somente as condutas comissivas do Estado. Há vertente doutrinária asseverando que os atos omissivos estariam, em regra, na seara da responsabilidade subjetiva.

Há corrente, dita objetiva, que tem como adeptos: Yussef Cahali, Vilson Rodrigues Alves, Hely Lopes Meirelles, dentre outros, que sustenta que o imperativo constitucional da responsabilidade objetiva é aplicável aos atos comissivos e omissivos do Estado. Noutra vertente

identifica-se corrente denominada subjetiva, defendida principalmente por Celso Antonio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José Cretella Júnior, rezando pelo cabimento, diante da omissão estatal, da responsabilidade subjetiva na modalidade da teoria da culpa administrativa.

Em se tratando de condutas comissivas, o Estado produz a lesão causando o evento danoso a alguém; aplicar-se-á a responsabilidade objetiva, consoante aos próprios preceitos norteadores do Estado Democrático de Direito. Nesta situação é pacífico o entendimento de que não há a análise de culpa. A ação danosa do Estado em face de bem jurídico garantido de outrem é suficiente para o lesado, amparado pelo princípio da igualdade, reclamar a reparação do prejuízo experimentado.

Existe, porém uma tônica divergência doutrinária no que tange a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos.

Apregoa o art. 37, § 6º, da Constituição da República:

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.

Fica clara a intenção do legislador, no dispositivo supra, em dispensar aos entes estatais e afins, a obrigação de reparar o prejuízo a terceiros, prescindindo da prova de culpa no efetivo ato lesivo, o prejuízo gerado a terceiros, o que consolida o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa, pelo comportamento danoso do Estado.

Importante ressaltar que o Estado situa-se sob o direito, responsabilizando-se, por conseguinte, pelo comportamento comissivo ou omissivo que venha infringir o ordenamento jurídico e lesar terceiros.

Para o Autor Celso Antônio Bandeira de Mello, aplicar-se-á a responsabilidade subjetiva quando ocorrer lesão ao particular decorrente de conduta omissiva do Estado, seja porque o serviço não funcionou, funcionou ineficaz ou tardiamente. O Estado não pode ser autor do prejuízo se ele não agiu para que este ocorresse. Por consequência, só se responsabilizará em situações em que há o dever de evitar o ato danoso.

Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e dano sofrido (...). É necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficientemente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível. (MELLO, 2010, p. 1013)

Para este jurista, é preciso se ater à necessidade de configurar-se, a omissão, em uma obrigação legal de comportamento Estatal, senão figuraria o Estado em autêntico "segurador universal" (MELLO, 2008, p. 1015).

Sustenta ainda, que a conduta omissiva do Estado se perfaz no não agir dele, o que remete à ideia de que não se configura como *causa* da situação lesiva, mas simplesmente, como *condição*. "Causa é o fator que positivamente gera um resultado. Condição é o evento que não ocorreu, mas que, se houvera ocorrido, teria impedido o resultado." (MELLO, 2010, p. 1014).

Cavaliere Filho, aderindo ao entendimento de que o art. 37, § 6º, da Carta Magna contempla tanto a conduta comissiva quanto a omissiva, declara que a teoria subjetiva, aplicada quando da omissão Estatal, defendida por Celso de Mello "*merece temperamento*" (CAVALIERE FILHO, 2006, p. 261).

Preconiza este autor que a omissão Estatal deve ser analisada de duas formas, sobre a acepção da omissão genérica, quando o Estado não detém formas para evitar lesão a outrem, e da omissão específica, a qual, embora o Estado possua meios para cumprir suas obrigações, ele não o faz, gerando, por conseguinte, o prejuízo alheio.

Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Assim, por exemplo, se o motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não-impedimento do resultado. Neste segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado. (CAVALIERE FILHO, 2006, p.261)

O problema desta teoria é que nas duas formas de omissão (genérica e específica) exige-se do lesado o ônus da demonstração da culpa estatal desconfigurando a responsabilidade objetiva que dispensaria aquela comprovação, requerendo apenas, para procedência da indenização, dano, conduta do agente e nexo causal.

Lado outro, sobre a responsabilidade extracontratual do Estado por atos omissivos, Hely Lopes Meirelles ensina:

O essencial é que o agente da Administração haja praticado o ato ou a omissão administrativa na qualidade de agente público. Não se exige, pois, que tenha agido no exercício de suas funções, mas simplesmente na qualidade de agente público (...). O abuso no exercício das funções por parte do servidor não exclui a responsabilidade objetiva da Administração. Antes, a agrava, porque tal abuso traz ínsita a presunção de má escolha do agente público para a missão que lhe fora atribuída. Desde que a Administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade Administrativa... assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da *responsabilidade objetiva* da Administração, vale dizer, da *responsabilidade sem culpa*, pela só ocorrência da falta anônima do serviço, porque esta falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins. (MEIRELLES, 2010, pp. 686-687).

Por essa razão, configurar-se-á, segundo este autor, a responsabilidade objetiva, caso o particular sofra alguma lesão proveniente da omissão do Estado, visto que este possui o dever de zelar pela incolumidade física do indivíduo.

Assim, alunos da rede oficial de ensino, pessoas internadas em hospitais públicos ou detentos, caso sofram algum dano quando estejam sob a guarda imediata do Poder Público, têm direito à indenização, salvo se ficar comprovada a ocorrência de alguma causa excludente daquela responsabilidade estatal. (MEIRELLES, 2010, p.687).

Nota-se que em recente decisão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com esteio em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclina-se no sentido da aplicabilidade da responsabilidade objetiva, quando da conduta omissiva do Estado:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AGRESSÃO. INDENIZAÇÃO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. I) A responsabilidade do estado por omissão também é objetiva, conforme recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. II) Tendo a agressão sofrida pelo cidadão sido causada por responsabilidade exclusiva de terceiro, não tendo o Estado produzido a situação da qual o dano depende, não há falar-se em responsabilidade estatal, tendo em vista a excludente de responsabilidade em comento, que afasta o nexo de causalidade entre a omissão estatal e o dano causado ao administrado. (...)

O art. 37, § 6º, da Constituição da República, assim dispõe:

"Art. 37. (...)

(...)

§ 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."

Note-se que o legislador constituinte consagrou a teoria da responsabilidade objetiva, também denominada de teoria do risco administrativo, em que a obrigação de indenizar prescinde da comprovação dos elementos subjetivos dolo ou culpa.

Desse modo, a princípio, o Estado, as concessionárias e permissionárias de serviço público respondem pelos atos de seus agentes, na medida em que a vítima demonstre a extensão do dano e o nexo causal entre a conduta do agente e o dano sofrido. Tal responsabilidade decorre, portanto, de dois requisitos, relativos ao dano (comprovação e nexo causal), e não relativos à conduta, ou mesmo à intenção do agente.

Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

"A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público."

...Cármem Lúcia Antunes Rocha sustenta que a responsabilidade estatal é sempre objetiva, independentemente de ter sido causada por ação ou omissão estatal: "essa responsabilidade é objetiva e cobre todo o campo de ação estatal, podendo ser decorrente de ação ou omissão, determinada pela prática de ato ilícito ou lícito e originária de comportamento culposos (lato sensu) ou não do autor direto e material do dano."

2.

(TJMG; AC Nº 1.0024.09.451927-9/001 BH. Minas Gerais, Des. BITENCOURT MARCONDES, data do julgamento: 12/08/2010; data da publicação: 24/11/2010).

No mesmo sentido o posicionamento do professor Juarez Freitas:

O Estado brasileiro precisa ser responsável pela eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais, já em suas obrigações negativas, já em suas dimensões prestacionais. Será, nessa perspectiva, proporcionalmente responsabilizável, tanto por ações como por omissões, admitida a inversão do ônus da prova da inexistência do nexo causal a favor da suposta vítima. (FREITAS, 2006).

São diversos, como demonstrado, os tratamentos dispensados pela doutrina à questão da responsabilidade extracontratual do Estado diante do ato omissivo.

Anota-se que o artigo 37, § 6º, da Constituição da República não faz nenhuma distinção no tocante ao comportamento comissivo ou omissivo, nem mesmo alusão à importância de se apurar a subjetividade do comportamento do Estado.

Segundo Juarez Freitas, incoerente aquiescer que, consoante interpretação da regra constante do § 6º do artigo 37 da Constituição da República, mormente em relação expressão "causarem", estariam compreendidos apenas os atos comissivos. Não só por ação, mas também por omissão, o Estado pode causar dano ao administrado e a si próprio:

A omissão causa o dano injusto que se consuma pelo não-cumprimento do dever estatal incontornável. Não há, com a devida vênia, nada substancial que justifique o tratamento radicalmente distinto entre ações e omissões no modelo constitucional brasileiro: a responsabilidade é proporcional, seja por ações, seja por omissões danosas causadas por agentes das pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras dos serviços de titularidade do Poder Público. (FREITAS, 2006)

Urge, ainda, considerar a robusta dificuldade por parte do particular, figura hipossuficiente na relação, de provar a culpa Estatal em qualquer situação, haja vista que aquele ignora a infra-estrutura e o comportamento que se deva esperar deste, a fim de obstar o evento lesivo.

Quadra, porém, esclarecer, que mesmo para os defensores da responsabilidade objetiva diante da omissão estatal, não se pretende imputar ao Estado uma responsabilidade ilimitada. A regra constitucional (§ 6º do artigo 37) abarca, tão-só, os prejuízos provenientes de atos comissivos ou omissivos. O que deixa margem para se comprovar as excludentes do nexo de causalidade.

Ademais, a responsabilidade objetiva suscita do Estado maior diligência no trato público, tornando-o mais zeloso e prevenido quanto ao cuidado com o espaço comum e seus administrados, visto que, quem ostenta tamanho poder, possui também a obrigação objetiva de se ater a procedimentos suscetíveis e a impedir eventuais lesões a quem quer que seja.

4 CONCLUSÃO

Mesmo o Estado adotando em seu texto Constitucional, a tese da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, persiste ainda calorosa discussão acerca da prevalência desta teoria em face dos atos omissivos Estatais. Diante desta dicotomia doutrinária, muitos são os apontamentos a fim de resolver a questão exposta.

Em um primeiro momento, foi apresentada a tese que informa como subjetiva a responsabilidade do Estado diante de atos omissivos. Para os adeptos desta corrente doutrinária, ao invés de causa, as omissões do Estado equivalem a simples condição. Assim, exige-se do lesado, para procedência do pleito indenizatório, a demonstração da culpa Estatal.

Em seguida, apresentou-se posicionamento doutrinário que diferencia a omissão em genérica e específica. Esta fórmula não afasta a necessidade, para procedência da indenização, da demonstração da culpa do Estado. Ao demonstrar a omissão específica estaria o interessado, provando a omissão culposa do poder público. Neste contexto, não haveria como estabelecer qualquer distinção em relação à dificuldade da prova na omissão específica ou na omissão genérica. Em ambas as situações, o interessado terá, para alcançar o direito à reparação, de demonstrar existência de culpa do agente do Estado no ato administrativo causador do dano.

Apresentou-se, por último, tese que sustenta a responsabilidade objetiva do Estado diante do ato omissivo. Para os adeptos desta corrente doutrinária, o art. 37, § 6º, da Constituição da República, não estabeleceu nenhuma distinção entre responsabilidade subjetiva ou objetiva, optando, eminentemente, por esta.

Só haveria que se falar em responsabilidade subjetiva na ação regressiva entre o Estado e seu agente responsável. A relação entre Estado e o Administrado seria, para esta corrente doutrinária, primordialmente objetiva.

Finalmente, com o fito de impedir que o Estado se transforme em um segurador universal, tal teoria estende ao mesmo, a oportunidade de lançar mão de provas, a fim de demonstrar alguma excludente do nexo de causalidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Vilson Rodrigues. **Responsabilidade Civil do Estado por atos dos agentes do Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário**. Campinas: Bookseller, 2001. tomo 1.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 13 mar. 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FREITAS, Juarez. **Responsabilidade civil do Estado e o princípio da proporcionalidade**. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao010/juarez_freitas.htm. Acesso em: 07 fev. 2011.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil**: responsabilidade civil. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 3

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.