



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

Curso de Bacharelado em Direito / Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

LUCAS DE SOUZA ZVEITER

**ANÁLISE DO NEXO DE CAUSALIDADE NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO
ESTADO - JURISPRUDÊNCIA DO STF NOS ÚLTIMOS 10 ANOS**

**BRASÍLIA
2024**

LUCAS DE SOUZA ZVEITER

**ANÁLISE DO NEXO DE CAUSALIDADE NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO
ESTADO - JURISPRUDÊNCIA DO STF NOS ÚLTIMOS 10 ANOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito/Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Professora Christine Peter da Silva.

BRASÍLIA, 01 de julho de 2024

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

ANÁLISE DO NEXO DE CAUSALIDADE NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - JURISPRUDÊNCIA DO STF NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Autor: Lucas de Souza Zveiter

Resumo: O presente trabalho busca explicar o tema da Responsabilidade Civil do Estado, com enfoque no principal requisito para sua configuração, a (in)existência do nexo de causalidade, assim como analisar o posicionamento e ensinamentos do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Em vista disso, o método utilizado para o estudo foi a revisão de livros, artigos e textos sobre o assunto em questão, assim como uma análise dos temas de repercussão geral julgados pelo Supremo Tribunal Federal, nos últimos 10 anos, sobre responsabilidade civil do Estado. Para que o Estado seja efetivamente responsabilizado civilmente, assim como compelido a indenizar um terceiro, a comprovação do nexo de causalidade é indispensável. Sendo assim, convido o leitor a leitura do presente trabalho, para que ele possa compreender melhor o tema, inclusive de forma prática, uma vez que responsabilização do Estado por danos causados à terceiros é de suma relevância para sociedade, detentora do possível direito à indenização.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Responsabilidade civil do Estado; Nexos de causalidade; Temas de Repercussão Geral do STF;

Sumário

INTRODUÇÃO	5
1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	9
2. NEXO DE CAUSALIDADE	13
2.1. HIPÓTESES DE ROMPIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE	13
2.1.1. <i>CULPA DA VÍTIMA</i>	14
2.1.2. <i>CULPA DE TERCEIRO</i>	15
2.1.3. <i>CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR</i>	15
2.2. TEORIAS DO NEXO DE CAUSALIDADE.....	17
2.2.1. <i>TEORIA DA EQUIVALÊNCIA DAS CONDIÇÕES</i>	18
2.2.2. <i>TEORIA DA CAUSALIDADE ADEQUADA</i>	19
2.2.3. <i>TEORIA DO DANO DIRETO E IMEDIATO</i>	21
3. ANÁLISE DOS TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF NOS ÚLTIMOS 10 ANOS	25
3.1. TEMA 671 (<i>LEADING CASE</i> : RE 724347)	25
3.2. TEMA 592 (<i>LEADING CASE</i> : RE 841526)	29
3.3. TEMA 365 (<i>LEADING CASE</i> : RE 580252)	31
3.4. TEMA 777 (<i>LEADING CASE</i> : RE 842846)	34
3.5. TEMA 512 (<i>LEADING CASE</i> : RE 662405)	37
3.6. TEMA 826 (<i>LEADING CASE</i> : ARE 884325)	39
3.7. TEMA 362 (<i>LEADING CASE</i> : RE 608880)	42
3.8. TEMA 366 (<i>LEADING CASE</i> : RE 136861)	45
3.9. TEMA 1055 (<i>LEADING CASE</i> : RE 1209429)	50
3.10. TEMA 1237 (<i>LEADING CASE</i> : ARE 1385315)	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	62

INTRODUÇÃO

O objeto do presente trabalho é o nexo de causalidade dentro da responsabilidade civil do Estado, analisando não só a doutrina, mas também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, em um recorte temporal dos últimos 10 (dez) anos (2014-2024). Em outras palavras, o presente trabalho visa estudar a responsabilidade civil do Estado, com ênfase na configuração do nexo de causalidade, elemento fundamental e de muita relevância quando se fala em responsabilidade civil do Estado.

Desde já, importante esclarecer que não haverá uma análise aprofundada das teorias da responsabilidade civil, nem da evolução histórica da responsabilidade civil do Estado no Brasil. Serão brevemente abordados os principais conceitos e concepções que envolvem a responsabilidade civil do Estado, de forma mais ampla e objetiva, e depois uma análise mais específica e aprofundada da figura do nexo de causalidade, seu conceito, suas hipóteses de rompimento e suas teorias.

Igualmente, não serão analisadas questões que envolvam a responsabilidade do Estado e de seus agentes por danos ao meio ambiente, nem sobre sua responsabilização em casos de omissão do dever de proteção ambiental. Por mais que o tema tenha sua evidente relevância, trata-se de matéria apartada, com características e conceitos próprios, os quais demandariam uma análise específica, que não seria tão compatível com o presente trabalho.

A responsabilização civil do Estado está prevista na Constituição Brasileira de 1988 desde sua promulgação, e nunca foi alterada. Todavia, o tema é constantemente debatido e rediscutido pelo poder judiciário, pelos seus mais diferentes enfoques. Sendo assim, além do interesse em aprofundar os estudos sobre o tema, uma das principais motivações foi entender: (i) qual o posicionamento e fundamentos da suprema corte sobre a matéria, bem como (ii) se as decisões estão sendo fidedignas com o texto legal (Constituição e Leis aplicáveis), as teorias doutrinárias e a jurisprudência dos últimos anos. Esse é o contexto em que o presente trabalho se insere.

Para alcançar o objetivo do presente trabalho, será feito um estudo dogmático da responsabilidade civil do Estado, com enfoque em seu principal elemento, o nexo de causalidade. Uma vez posta a teoria que circunda o tema, será analisado como a Suprema Corte

Brasileira interpreta e aplica esses ensinamentos e teorias diante de um caso concreto. Ou seja, entender melhor quais foram as interpretações, argumentos e conclusões que levaram os ministros decidirem pela responsabilidade, ou não, do Estado, tal como a configuração ou não do nexo de causalidade.

Em um primeiro momento, será empregada uma abordagem metodológica baseada em pesquisa doutrinária com revisão bibliográfica. Consiste em uma análise sistemática das principais doutrinas e obras relacionadas ao tema de responsabilidade civil, direito administrativo e direito constitucional. Serão utilizadas fontes como livros, artigos científicos e teses acadêmicas, para fundamentar a pesquisa.

O presente trabalho também fará uma revisão e análise jurisprudencial, mais especificamente dos temas de repercussão geral julgados pelo Supremo Tribunal Federal, relativos ao tema de responsabilidade civil do Estado. Nessa revisão jurisprudencial, foi feito um recorte temporal dos julgados dos últimos 10 anos sobre o tema, de maneira que esse estudo possa demonstrar e analisar da forma mais fidedigna possível os entendimentos, evoluções e pacificidades das decisões no âmbito da Suprema Corte Brasileira.

Dentre esses autores pesquisados, destacam-se os autores Caio Mário da Silva Pereira, Gustavo Tepedino e Bruno Miragem, cujas obras de responsabilidade civil são referências, com discussões e abordagens esclarecedoras, assim como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Rafael Carvalho R. Oliveira e José dos Santos Carvalho Filho, administrativistas que trazem pontos de vista e ensinamentos inovadores e importantes sobre o tema.

Por sua vez, no que tange a revisão jurisprudencial, o trabalho terá como fonte base, os resultados gerados a partir do sistema de pesquisa de jurisprudência¹ e temas de repercussão geral² disponibilizado no site do Supremo Tribunal Federal³, pelo qual, serão utilizados os seguintes termos: “responsabilidade civil do Estado”; “responsabilidade civil” e “Estado”. Ainda, a pesquisa é delimitada temporalmente quanto aos temas de repercussão geral que já

¹ Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%22responsabilidade%20civil%20do%20estado%22&sort=score&sortBy=desc

² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/pesquisarProcesso.asp>

³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

tiveram julgamento de mérito, partindo-se do dia 01/01/2014 até os dias atuais. Com isso, tem-se como resultado os Temas de Repercussão Geral: 1237, 1055, 362, 826, 512, 366, 777, 1076, 365, 940, 671, 950 e 592. No entanto, nem todos serão tratados⁴. Essas referências e filtros proporcionaram um embasamento sólido⁵ e atualizado para a elaboração desse trabalho, contribuindo para a análise dos aspectos mais relevantes na visão do órgão julgador supremo do Brasil.

No primeiro capítulo, serão abordados os conceitos e as bases legais relacionadas ao tema da responsabilidade civil do Estado, a fim de compreender seu conceito, hipótese de incidência, assim como importantes desdobramentos sobre o tema. Para isso serão abordados conceitos doutrinários para uma compreensão sobre o tema na visão dos doutrinadores.

No segundo capítulo, será feita uma análise específica do principal elemento desse trabalho, o nexo de causalidade. O capítulo trará seu conceito, sua importância, hipóteses de configuração e rompimento do nexo, assim como as principais teorias dogmáticas sobre o tema. Esse capítulo utilizará, como fonte, as principais obras e autores sobre o tema, visando elucidar todas as nuances que envolvem essa figura jurídica.

No terceiro capítulo, passe-se a análise concreta das decisões proferidas pela Suprema Corte brasileira nos temas de repercussão geral sobre o tema, pontuando brevemente a questão que foi submetida ao STF, para depois analisar o raciocínio por trás do entendimento exarado pelos ministros em seus votos, buscando entender o porquê foi afastada ou determinada a responsabilização do Estado no caso concreto, assim como destacar, quando for o caso, os trechos e ensinamentos dos ministros sobre o nexo de causalidade.

Por fim, serão feitas conclusões, trazendo as impressões e constatações mais relevantes sobre os estudos, visando fornecer uma análise específica e atualizada sobre a configuração do nexo de causalidade para responsabilidade civil do Estado, assim como conclusões práticas do tema, sob a ótica da maior instância judiciária brasileira. Espera-se que as explicações, reflexões

⁴ O tema 950 não será analisado porque está pendente de julgamento de mérito. Quanto ao Tema 1076, o STF entendeu que a matéria era infraconstitucional, aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral. Por fim, o Tema 940 também não será analisado, pois nele não se discutiu a responsabilidade do Estado a partir de uma situação hipotética do mundo fenomênico, se debateu a possibilidade do particular formalizar ação judicial diretamente contra o agente público responsável pelo ato lesivo, tratando-se de matéria de cunho processual.

⁵ Além dos temas encontrados, existem apenas outros dois temas de repercussão geral julgados pelo STF sobre a matéria, os Tema 37 e Tema 83, que foram julgados antes de 01/01/2014.

e disposições apresentadas ajudem os leitores entenderem melhor o que é a responsabilidade civil do Estado e o nexo de causalidade, assim como o posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado corresponde à obrigação desse em “*reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.*”⁶ No Brasil, a responsabilidade civil do Estado perpassou por diferentes enfoques legais⁷, até chegar a conformação estatuída pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 37, § 6º, que adotou, como regra, a teoria objetiva do risco administrativo no Brasil⁸, assim como alargou “*sua incidência para englobar as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, assegurando o direito de regresso em face de seus respectivos agentes que respondem de forma subjetiva*”⁹. Confira-se o teor do referido artigo:

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.¹⁰

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 17 jul. 2023. Página 844.

⁷ Em breve retrospecto histórico, Nelson Nery Junior explica: “O art. 15, do CC/1916 (LGL\1916\1) estabelecia a responsabilidade civil da administração pública, sob o regime da responsabilidade subjetiva, nos casos em que enumerava. As Constituições Federais de 1934 (art. 171) e de 1937 (art. 158) reafirmavam essa tese. [...] Com o advento da Constituição Federal de 1946 (art. 194), foi instituída no direito constitucional positivo brasileiro a responsabilidade objetiva da administração pública, com base no risco administrativo. Como o art. 15, do CC/1916 (LGL\1916\1), que previa responsabilidade subjetiva do poder público, era incompatível com o novo sistema da responsabilidade objetiva, a norma do Código Civil (LGL\2002\400) não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1946. Deixou de ter eficácia. Nos textos constitucionais que se seguiram (Constituição Federal de 1967, art. 105 e Constituição Federal de 1969, art. 107), bem como no art. 37, 6.º, da CF/1988 (LGL\1988\3), permaneceu íntegra a consagração da responsabilidade objetiva pelo risco, impondo à administração pública o dever de indenizar os danos causados por conduta comissiva ou omissiva de agente ou servidor, que aja nessa qualidade.” (NERY JUNIOR, Nelson. **Responsabilidade Civil da Administração Pública: aspectos do direito brasileiro positivo vigente: art. 37, § 6.º, da CF/1988 e art. 15, do CC/1916**. Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil, vol. 6, Out /2011. P. 25/26)

⁸ Em interessante perspectiva, José Vicente Santos de Mendonça aponta a solidariedade social como fundamento para a responsabilidade objetiva do estado. Segundo o administrativista: “A ideia é que, como a atividade administrativista atua em prol de todos, é razoável que todos paguem pelos danos causados, pela administração, a um administrado específico”. (MENDONÇA, José Vicente Santos de. *A administração pode ser responsabilizada?* In: SUNFIELD, Carlos Air; BINEBOJM, Gustavo. **Curso de direito administrativo em ação: casos e leituras para debate**. São Paulo: JusPovm, 2024. P. 634.)

⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 20 fev. 2024. Página 859.

¹⁰ Segundo Gustavo Binenbojm, o artigo consagrou uma “*dupla garantia*”: uma em favor do particular; outra em prol do servidor estatal, que responderá civilmente perante a pessoa jurídica a qual está vinculado (BINENBOJM, Gustavo. **Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. Página 36/37.)

No mesmo sentido, o art. 43 do Código Civil de 2002, ao contrário do Código anterior¹¹, reafirma a responsabilidade objetiva do Estado prevista na atual Constituição. Veja-se:

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.

Segundo a teoria da responsabilidade objetiva adotada pelo legislador constituinte, a prova da culpa ou dolo é irrelevante para configuração da responsabilidade, bastando apenas que haja relação de causalidade entre a ação e o dano¹², isto é, que exista o nexo de causalidade. Contudo, necessário pontuar que a Constituição Federal adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Poder Público sob a modalidade do risco administrativo¹³.

Para Mazza, essa é a teoria mais adequada à realidade do direito administrativo, uma vez que dispensa a comprovação de culpa ou dolo do agente público e fundamenta o dever de indenizar na noção de risco. O autor ainda orienta que, “quem presta um serviço público assume o risco dos prejuízos que eventualmente causar, independentemente da existência de culpa ou dolo”¹⁴.

A teoria do risco administrativo, diferentemente da teoria do risco integral, “admite a elisão (afastamento) da responsabilização estatal pela ocorrência de excludentes da responsabilização”¹⁵, gerando, nas palavras de Flávio Tartuce, uma “responsabilidade objetiva mitigada”¹⁶.

¹¹ O art. 15 do Código Civil de 1916 consagrava a responsabilidade civil subjetiva do Estado. *In verbis*: “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.”

¹² GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 21.

¹³ GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 103.

¹⁴ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. Página 292.

¹⁵ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 12ª Ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 767.

¹⁶ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645251. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 17 fev. 2023. Página 813

O atual Ministro do STF, Alexandre de Moraes, em sede doutrinária, explica que a responsabilidade civil do Estado (objetiva com base no risco administrativo) não se reveste de caráter absoluto, admitindo o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias¹⁷. Sendo assim, o Ministro define como requisitos para responsabilidade civil do Estado: (i) ocorrência do dano; (ii) ação ou omissão administrativa; (iii) existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e (iv) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal¹⁸.

Ou seja, para configuração da responsabilidade civil do Estado, à luz das normas vigentes, é necessário demonstrar o nexo de causalidade entre o dano e a conduta, diga-se, demonstrar a relação de causa e efeito entre o dano suportado pela vítima e o ato estatal (ou omissão) no exercício da função pública¹⁹, além de afastar as hipóteses de excludente de responsabilidade, chamada por alguns autores de rompimento de nexo de causalidade, “situações que afastam o dever de indenizar”²⁰.

Diante de tais requisitos, Yussef Said Cahali constatou que:

Será, portanto, no exame das ‘causas do dano injusto’ que se determinam os casos de exclusão ou atenuação da responsabilidade do Estado, excluída ou atenuada esta responsabilidade em função da ausência do nexo da causalidade ou da causalidade concorrente na verificação do dano injusto indenizável²¹.

¹⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38ª ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 446.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38ª ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 446.

¹⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 23 fev. 2024. Página 863.

²⁰ MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. E-book. ISBN 9788530994228. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994228/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 142.

²¹ CAHALI, Yussef Said, “Responsabilidade Civil do Estado”. In: **Responsabilidade Civil Doutrina e Jurisprudência**, Coordenador Yussef Said Cahali, Saraiva Ed., 2ª ed. atualizada, 1988, p. 43. Citado por GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 69.

Em casos de responsabilidade civil do Estado, portanto, o dever de indenizar, ou de não indenizar, assim como a extensão do dano e, conseqüentemente, da indenização, está diretamente ligado a configuração ou o rompimento do nexo de causalidade²².

Segundo Gisela Cruz, “o nexo de causalidade é elemento indispensável em qualquer espécie de responsabilidade civil”²³. Na responsabilidade civil do Estado não é diferente, principalmente pela dispensa do dolo e da culpa, fazendo com que o nexo causal assumam extraordinária importância na determinação ou não do dever de reparar²⁴. Sílvio de Salvo Venosa ainda indica que, “se a vítima que experimentou um dano não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida”²⁵.

Como resumo, destaca-se a lição expendida por Odete Medauar:

Informada pela teoria do risco, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como responsabilidade objetiva. Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexo causal ou nexo de causalidade. Deixam-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta, o questionamento do bom ou mau funcionamento da Administração. Demonstrado o nexo de causalidade, o Estado deve ressarcir.²⁶

Sendo assim, é valoroso o estudo específico desse notável e indispensável elemento da responsabilidade civil do Estado, para melhor compreensão do seu conceito, hipóteses de aplicação, exceções e teorias.

²² TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647590. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 20 fev. 2024. Página 86.

²³ CRUZ, Gisela Sampaio da. **O problema do nexo causal na responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 18.

²⁴ TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647590. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 20 fev. 2024. Página 86.

²⁵ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil. Responsabilidade civil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 53.

²⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 21ª ed., 2018, p. 366)

2. NEXO DE CAUSALIDADE

O nexo de causalidade é “o elemento imaterial da responsabilidade civil, podendo ser definido como a relação de causa e efeito existente entre a conduta do agente e o dano causado.”²⁷ No âmbito da responsabilidade do Estado, pode-se definir o nexo de causalidade como o vínculo entre a atividade estatal e o dano produzido ao terceiro, gerando a obrigação extracontratual entre o sujeito estatal e o particular.²⁸

Para Maria Helena Diniz, o nexo de causalidade é traduzido como “uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu”, de tal sorte que, basta que “se verifique que o dano não ocorreria se o fato não tivesse acontecido”, podendo o ato ou omissão até não ser a causa imediata, mas, “se for condição para a produção do dano, o agente responderá por consequência”²⁹. Nessa direção, Demogue expressa que “é preciso esteja certo que, sem este fato, o dano não teria acontecido”³⁰.

2.1. HIPÓTESES DE ROMPIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE

Como visto, a teoria do risco administrativo, adotada pelo nosso ordenamento jurídico, reconhece hipóteses excludentes da responsabilidade estatal, circunstâncias que, ao ocorrerem, afastam o dever de indenizar.³¹ Trata-se de certos fatos que rompem o nexo causal, excluindo a responsabilidade do agente.³² Como explica 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

²⁷ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645251. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 17 jul. 2023. Página 265.

²⁸ SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. **O nexo de causalidade na responsabilidade patrimonial do Estado**. Revista de Direito Administrativo, v. 219, 2000, p. 96

²⁹ DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. v.7. 38ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2024. E-book. ISBN 9788553621392. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621392/>. Acesso em: 06 mar. 2024. Página 48.

³⁰ Demogue. *Traité des obligations en général*. Paris: Rousseau, 1923-33, v. 4, n. 366. Citado por: PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644933/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 128.

³¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627055. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627055/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 150/160.

³² GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 152.

o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única.³³

A doutrina majoritária aponta como causas excludentes da responsabilidade, ou como define Marçal Justen filho, situações em que “não há o elemento subjetivo reprovável por parte do agente”³⁴ estatal, as seguintes hipóteses: (a) culpa da vítima; (b) culpa de terceiro; e (c) caso fortuito ou força maior.

2.1.1. CULPA DA VÍTIMA

Inicialmente, é preciso esclarecer que existem situações em que a vítima constitui a única causadora de seu próprio dano, assim como hipóteses em que ela apenas contribui, de alguma forma, para que o dano tivesse ocorrido.³⁵

A primeira hipótese, é aquela em que se verifica que a vítima foi quem integralmente deu causa ao dano.³⁶ Cita-se, como exemplo, um particular que, dirigindo seu carro, faz uma curva no sentido oposto da via, surpreendendo um veículo oficial (ex.: viatura) que seguia regularmente na via, que acaba colidindo com o carro do particular. Nesse caso, se o particular pleitear a responsabilização do Estado e a indenização pelos danos ocorridos, o nexo de causalidade estaria rompido, conseqüentemente, não haveria responsabilidade e dever de indenizar.

Diferente é a solução dada para segunda hipótese, onde tem-se a chamada culpa concorrente, ou concausas, em que a vítima e o agente público provocam, por culpa recíproca, a ocorrência do prejuízo.³⁷ Nesses casos, não existe o rompimento do nexo de causalidade entre

³³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 851.

³⁴ FILHO, Marçal J. Curso de **Direito Administrativo**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 840.

³⁵ FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. 37ª Ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 472.

³⁶ NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 12ª Ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 782.

³⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627055. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627055/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 159.

a conduta do agente e o resultado, apenas uma causa atenuante da responsabilidade, impondo-lhe reparação proporcional à sua contribuição para o resultado.³⁸ Essa lógica também é aplicada na responsabilidade civil geral, conforme previsão do art. 945 do Código Civil.³⁹

2.1.2. CULPA DE TERCEIRO

Quando a culpa é atribuída a um terceiro, não se pode imputar a responsabilização ao Estado, uma vez que não há relação de causa e efeito entre o dano e a conduta estatal, o terceiro assume o protagonismo.⁴⁰

Por exemplo, imagine que um terceiro retire todos os cones de proteção que sinalizavam um buraco na estrada e, com isso, o pneu do carro de uma pessoa que estava transitando pelo local fure. Nesse caso, percebe-se que o Estado atuou corretamente, de forma preventiva, todavia, por um ato de um terceiro, o acidente foi provocado. Não sendo possível, portanto, imputar a responsabilidade e o dever de indenizar ao Estado.

Entretanto, ressalto duas situações em que a responsabilidade do Estado não será excluída pela culpa de terceiro: (i) quando o Estado, incumbido de algum dever de diligência especial, destinado a impedir a concretização de danos, se omite⁴¹; e (ii) “a culpa de terceiro não exclui a responsabilidade do transportador, pois este responde pelo prejuízo e tem ação de regresso contra o terceiro causador do dano”.⁴²

2.1.3. CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR

³⁸ NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil - Vol. 7 - Responsabilidade Civil**, 6ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788530968724. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530968724/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 132.

³⁹ Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.

⁴⁰ SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. **O nexo de causalidade na responsabilidade patrimonial do Estado**. Revista de Direito Administrativo, v. 219, 2000, p. 97

⁴¹ FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 840.

⁴² PIETRO, Maria Sylvania Zanella D. **Direito Administrativo**. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 852.

Caso fortuito e força maior, são aqueles fatos imprevisíveis⁴³. Para parte da doutrina, a ideia de força maior está ligada à acontecimentos da natureza, como terremotos, raio e chuvas, ao passo que, o caso fortuito, estaria indicando um fato humano, como um rompimento de um cabo, protestos e falhas no serviço.⁴⁴

Independentemente das distinções conceituais, destaco o brilhante raciocínio criado por Gustavo Tepedino, Aline de Miranda Valverde Terra e Gisela Sampaio da Cruz Guedes, no qual, os autores assentam requisitos necessários para que, tanto o caso fortuito ou a força maior rompam o nexo causal. Veja-se:

O caso fortuito ou de força maior, para afastar o liame que vincula o agente ao dano e, em consequência, excluir a responsabilidade do Estado, deve reunir certas características apontadas pela doutrina, a saber: (i) inevitabilidade: trata-se de um acontecimento ao qual não se pode resistir; (ii) atualidade: o agente não se pode escusar com o evento futuro, que ainda não ocorreu; (iii) extraordinariedade: o fato deve fugir ao curso natural e ordinário. Sem esses requisitos, que deverão ser provados pelo Estado, o fortuito sequer se configura, pelo que também não se afasta o nexo causal.

Para Di Pietro, em caso de força maior, não é possível, como regra, imputar a responsabilidade civil do Estado, pois é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, não havendo nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. Todavia, a Autora ainda traz a possibilidade do Estado ser responsabilizado se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço, citando o seguinte exemplo:

(...) quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente.⁴⁵

⁴³ FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. 37ª Ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 473.

⁴⁴ DINIZ, Maria H. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. v.7. 38ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2024. E-book. ISBN 9788553621392. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621392/>. Acesso em: 06 mar. 2024. Página 50.

⁴⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 851.

Já o caso fortuito, a Autora entende que “não constitui causa excludente da responsabilidade do Estado”, por se tratar de caso em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração⁴⁶. Em outra visão, Rafael Carvalho Rezende Oliveira distingue o caso fortuito entre fortuito externo (“risco estranho à atividade desenvolvida”) e fortuito interno (“risco inerente ao exercício da própria atividade”), concluindo que apenas no primeiro caso existe a quebra do nexo causal⁴⁷⁻⁴⁸.

2.2. TEORIAS DO NEXO DE CAUSALIDADE

É uníssono o entendimento de que o nexo de causalidade não é matéria de simples constatação⁴⁹, principalmente em situações de múltiplas ou concausas. Como Caio Mário da Silva alerta, o nexo de causalidade consiste no “mais delicado dos elementos da responsabilidade civil e o mais difícil de ser determinado”⁵⁰. Tanto isso, que Pablo Malheiros critica a análise da existência ou não do nexo de causalidade a partir de um bom senso, defendendo que avaliação seja feita de forma científica, nos critérios trazidos pelas teorias relacionadas ao nexo causal⁵¹.

Como se verá adiante, existe um evidente contraste com as numerosas dificuldades práticas que surgem para aferição no nexo de causalidade⁵². Em vista disso, com o escopo de

⁴⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 851.

⁴⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Curso de Direito Administrativo**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647347. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 28 fev. 2024. Página 866

⁴⁸ Destaco esse interessante raciocínio criado pelo autor, que nos remete diretamente à teoria do risco administrativo adotada pelo nosso ordenamento jurídico, que prevê a responsabilidade estatal “pelos riscos da sua atividade administrativa.” (CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 257.

⁴⁹ A importância da investigação do nexo causal é inclusive disposta na IX Jornada de Direito Civil, que aprovou o Enunciado 659, segundo o qual “o reconhecimento da dificuldade em identificar o nexo de causalidade não pode levar à prescindibilidade da sua análise”.

⁵⁰ PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644933/>. Acesso em: 23 fev. 2024. Página 129.

⁵¹ FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. **Responsabilidade por danos: imputação e nexo de causalidade**. Curitiba: Juruá, 2014. P. 68.

⁵² TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647590. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 20 fev. 2024. Página 87.

estabelecer os limites da noção jurídica de causa, foram desenvolvidas diversas teorias, de maior ou menor aplicação prática⁵³.

Contudo, de antemão, é preciso esclarecer que não se observa um entendimento uníssono sobre a teoria que dever ser aplicada, tanto na doutrina como na jurisprudência⁵⁴. Paulo Nader relata que a jurisprudência não oferece um critério uniforme, geral e aplicável à generalidade dos casos, sendo as decisões, normalmente, tomadas a partir das peculiaridades do caso concreto, ou seja, o julgamento por equidade⁵⁵. Até por isso, Rui Stoco concluiu que:

(...) independentemente da teoria que se adote, como a questão só se apresenta ao juiz, caberá a este, na análise do caso concreto, sopesar as provas, interpretá-las como conjunto e estabelecer se houve violação do direito alheio, cujo resultado seja danoso, e se existe um nexos causal entre esse comportamento do agente e o dano verificado”⁵⁶

Para fins do presente trabalho, destaco as teorias mais conceituadas e explicadas pela doutrina majoritária: (a) teoria da equivalência; (b) teoria da causalidade adequada; e (c) teoria do dano direto e imediato.

2.2.1. TEORIA DA EQUIVALÊNCIA DAS CONDIÇÕES

Segundo a teoria da equivalência das condições, “toda e qualquer circunstância que haja concorrido para produzir o dano é considerada uma causa”⁵⁷. Ou seja, não se distinguem

⁵³ TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647590. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 20 fev. 2024. Página 87

⁵⁴ “A tendência a uma interpretação evolutiva, aliás, encontra-se presente na jurisprudência brasileira, a tal ponto que, sob influência de todas as três correntes antes mencionadas, os Tribunais fixam o nexos de causalidade de forma intuitiva, invocando alternativamente a teoria da causalidade adequada, da interrupção do nexos causal, e da *conditio sine qua non*, sempre na busca de um liame de necessidade entre causa e efeito, de medo que o resultado danoso seja consequência direta do fato lesivo.” (TEPEDINO, Gustavo. **Notas sobre o nexos de causalidade**. Revista Jurídica, n. 296, São Paulo: Síntese. 2002. Página 11).

⁵⁵ NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil - Vol. 7 - Responsabilidade Civil**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788530968724. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530968724/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 128.

⁵⁶ STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. Página 147. Citado por: VENOSA, Sílvio de S. **Direito Civil: Obrigações e Responsabilidade Civil**. v.2. 24ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559775736. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775736/>. Acesso em: 01 mar. 2024. Página 376.

⁵⁷ GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 24 fev. 2024. Página 301

os eventos que antecederam o dano, sendo todos considerados aptos a gera o dever de indenizar. Por isso, é também denominada teoria da *conditio sine qua non* (condição sem a qual)⁵⁸.

Para essa teoria, não se considera a maior ou a menor proximidade ou importância de todas as condições das quais dependeram a produção do resultado, haja vista que todas são reputadas, para fins de responsabilidade, equivalentes⁵⁹. Nesse sentido, Pablo Stolze Gagliano define como uma teoria de “espectro amplo, considerando elemento causal todo o antecedente que haja participado da cadeia de fatos que desembocaram no dano”⁶⁰.

A teoria, entretanto, leva a consequências ilógicas que contradizem a razoabilidade da lógica jurídica, pois permite que se chegue a absurdos⁶¹. Até por isso, nunca foi adotada para fins de responsabilidade civil, além de possuir inúmeras críticas, tendo em vista que, segundo ela, todos os fatos correlatos gerariam o dever de indenizar, não se admitindo sequer as excludentes de ilicitude ou de nexo de causalidade⁶².

2.2.2. TEORIA DA CAUSALIDADE ADEQUADA

A teoria da causalidade adequada é considerada como espécie de teoria individualizadora do nexo de causalidade, onde se busca distinguir, dentre várias condições que antecederam o evento danoso, qual ou quais delas pode ser elevada ao conceito da causa⁶³. Carlos Roberto Gonçalves assenta que a teoria considera, como causadora do dano, apenas a condição por si só apta a produzi-lo⁶⁴.

⁵⁸ MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530994228. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994228/>. Acesso em: 24 fev. 2024. Página 134.

⁵⁹ TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. **Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647590. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 21 fev. 2024. Página 89.

⁶⁰ GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626645. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626645/>. Acesso em: 26 fev. 2024. Página 62

⁶¹ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 13ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. E-book. ISBN 978-85-5321-436-5. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fcodigos%2F100083938%2Fv13.7&titleStage=F&titleAcct=i0ad828740000017f2cd260e88cadd206#sl=p&eid=da06b832ea7bc2206bd5f1ef5df99fc8&eat=%5Bereid%3D%22da06b832ea7bc2206bd5f1ef5df99fc8%22%5D&pg=II&psl=&nvgS=false>. Página RL-2.29.

⁶² TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645251. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 27 jul. 2023. Página 270,

⁶³ MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530994228. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994228/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 136.

⁶⁴ GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 24 fev. 2024. Página 301.

Por sua vez, Caio Mário da Silva resume a teoria da seguinte forma: “Dentre os antecedentes do dano, há que destacar aquele que está em condições de necessariamente tê-lo produzido”⁶⁵. Portanto, diferentemente do sustentado pela teoria da equivalência, não se pode considerar causa toda e qualquer condição que haja contribuído para a efetivação do resultado, mas apenas o(s) antecedente(s) abstratamente idôneo(s) à produção do efeito danoso⁶⁶. Em suma, “a causalidade adequada é definida pelo evento sem o qual o dano não teria ocorrido”⁶⁷.

Como explica Renata Pozzi Kretzmann, em artigo específico sobre o nexo de causalidade:

A teoria da causalidade adequada igualmente não adota a premissa de que todas as causas são iguais. Surgiu para atenuar a amplitude da teoria da equivalência das condições, pois restringe o conceito de causa, baseando-se em um juízo de probabilidade e partindo da observação daquilo que comumente acontece na vida. [...] estabelece que há várias condições e cada uma delas contribui para a realização do evento danoso, mas somente uma delas vai ser elevada ao conceito de causa por ser considerada adequada⁶⁸.

Todavia, a Autora ressalta a divergência na hora de se definir o que é uma causa adequada, pois essa definição é feita através de um “procedimento de prognose”, onde o intérprete tenta adivinhar, a partir de determinado fato, o que pode vir a acontecer como sua consequência⁶⁹.

Desse modo, na medida em que a teoria considera que apenas o fato ou os fatos relevantes para o evento danoso geram a responsabilidade civil e o consequente dever de reparar, isso demanda um juízo de probabilidade do dano, que é certamente falível, trazendo ao

⁶⁵ PEREIRA, Caio Mário da S. **Responsabilidade Civil**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644933/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 133.

⁶⁶ GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626645. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626645/>. Acesso em: 26 fev. 2024. Página 63

⁶⁷ MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530994228. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994228/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 136.

⁶⁸ KRETZMANN, Renata Pozzi. **Nexo de causalidade na responsabilidade civil: conceito e teorias explicativas**. Publicado em 23/08/2018, no site: meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/08/900ca64d-nexo-de-causalidade-na-rc-renata-k.pdf](https://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/08/900ca64d-nexo-de-causalidade-na-rc-renata-k.pdf). Acesso em: 26/03/2024. Página 4.

⁶⁹ KRETZMANN, Renata Pozzi. **Nexo de causalidade na responsabilidade civil: conceito e teorias explicativas**. Publicado em 23/08/2018, no site: meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/08/900ca64d-nexo-de-causalidade-na-rc-renata-k.pdf](https://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/08/900ca64d-nexo-de-causalidade-na-rc-renata-k.pdf). Acesso em: 26/03/2024. Página 5.

nexo de causalidade ainda mais dúvidas e dificuldades⁷⁰. Arnaldo Rizzardo “aponta que a teoria também deixa situações desprovidas de solução”, havendo “certo subjetivismo na determinação da causa”⁷¹.

2.2.3. TEORIA DO DANO DIRETO E IMEDIATO

A teoria desenvolvida pelo Professor brasileiro Agostinho Alvim, na obra “Da Inexecução das Obrigações e suas Consequências”⁷², também denominada por alguns autores de teoria da interrupção do nexo causal, teoria da causalidade necessária ou teoria da causalidade direta e imediata, considera que só devem ser reparados “os danos que decorrem de efeitos necessários da conduta do agente, admitindo-se que atos alheios, de terceiros ou da própria vítima obstem o nexo de causalidade”.⁷³

Carlos Roberto Gonçalves a considera como sendo um meio-termo razoável, como um “amálgama das anteriores, com certa amenização no que tange às extremas consequências a que se pudesse chegar na aplicação prática de tais teorias”.⁷⁴

Para essa teoria, causa seria “apenas o antecedente fático que, ligado por um vínculo de necessariedade ao resultado danoso, determinasse este último como uma consequência sua, direta e imediata”⁷⁵. Essencialmente, busca identificar como critério de determinação da causa do dano o seu caráter necessário, de maneira que seja possível concluir que sem a causa, o evento danoso não ocorreria.⁷⁶ Ademais, para a aventada teoria, rompe-se o nexo causal não só

⁷⁰ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645251. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 24 jul. 2023. Página 275.

⁷¹ RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**, 8ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986087. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986087/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 49

⁷² ALVIM, Agostinho. **Da Inexecução das Obrigações e suas Consequências**, 4. ed., São Paulo: Saraiva, 1972.

⁷³ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645251. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 24 jul. 2023. Página 281.

⁷⁴ GONCALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 22 fev. 2024. Página 301.

⁷⁵ GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. v.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626645. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626645/>. Acesso em: 26 fev. 2024. Página 63

⁷⁶ MIRAGEM, Bruno. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530994228. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994228/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 139.

quando a vítima ou algum terceiro é autor da causa próxima do dano, mas também quando a causa próxima é fato natural.⁷⁷ Em suma:

Reconhece-se o dano como imediato quando se pode identificar uma linha reta entre ação, conduta ou ato e consequência ou evento danoso, mesmo que haja algum intervalo entre eles. Esse critério limita a extensão da responsabilidade já que existe essa necessidade de relação efetiva da ação com o dano, o que impossibilita a responsabilidade ilimitada do autor do primeiro dano. É necessária a causa que se não existisse faria desaparecer o dano. A cadeia causal de acontecimentos se rompe sem essa causa, por isso também é chamada de teoria da interrupção do nexa causal.⁷⁸

Para Gustavo Tepedino, em termos práticos, a teoria da causalidade adequada e da interrupção do nexa causal chegam a resultados práticos idênticos, empenhados em identificar o liame de causalidade necessária entre uma causa remota ou imediata e o resultado dano⁷⁹.

Analisados os entendimentos doutrinários sobre a teoria em exame, vale destacar que a teoria já foi adotada algumas vezes pelo Supremo Tribunal Federal, veja-se:

Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido varios meses antes. - A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no paragrafo 6. do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexa de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. - Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexa de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexa causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada. - No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexa de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexa de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69, a que corresponde o paragrafo 6. do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por

⁷⁷ FILHO, Sergio C. **Programa de Responsabilidade Civil**. 16ª ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 27 fev. 2024. Página 65.

⁷⁸ KRETZMANN, Renata Pozzi. **Nexa de causalidade na responsabilidade civil: conceito e teorias explicativas**. Publicado em 23/08/2018, no site: meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://s3.meusitejuridico.com.br/2018/08/900ca64d-nexa-de-causalidade-na-rc-renata-k.pdf>. Acesso em: 26/03/2024. Página 6.

⁷⁹ TEPEDINO, Gustavo. **Notas sobre o nexa de causalidade**. Revista Jurídica, n. 296, São Paulo: Síntese. 2002. Página 12.

uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF, RE 130764, Relator Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 12/05/1992, publicado em 07-08-1992)

1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. . 2. A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. 3. Entretanto, o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias como o caso fortuito e a força maior ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima. 4. A fuga de presidiário e o cometimento de crime, sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. Nesse cenário, em que não há causalidade direta para fins de atribuição de responsabilidade civil extracontratual do Poder Público, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal - em especial, como já citado, por ausência do nexo causal. 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos iniciais. Tema 362, fixada a seguinte tese de repercussão geral: “Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”. (STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020)

1. Segundo consta na ementa do acórdão recorrido, cuida-se nos autos de “fraude praticada por estelionatário, que, fazendo-se passar pelo proprietário de imóvel e munido de documento de identidade falso, outorgou procuração pública para que outro indivíduo alienasse o bem à autora. Dano sofrido pela autora consistente na quantia que pagou ao espólio do legítimo proprietário, por força de acordo celebrado nos autos de ação anulatória de registro ajuizada por este”. 2. O Plenário desta CORTE, no julgamento do RE 842.846-RG (Tema 777, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 13/8/2019), fixou tese no sentido de que: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.” Conforme se nota, de acordo com o Tema 777 da repercussão geral, para a caracterização da responsabilidade civil objetiva do Estado pressupõe-se a existência de três elementos: conduta (comissiva ou omissiva), dano (patrimonial ou moral) e nexo de causalidade entre a conduta e o dano. 3. De acordo com a teoria da

causalidade direta, apenas o ato lesivo que diretamente causou o dano poderá ser considerado no campo da responsabilidade civil. Logo, deveria o particular demonstrar que a conduta estatal (ou do delegatário, no caso) foi diretamente responsável pelos danos sofridos - o que, de fato, não ocorreu. 4. Consoante o voto condutor do acórdão prolatado pelo Juízo de origem, o estelionato perpetrado pelo terceiro foi realizado com tamanha destreza que apenas um perito poderia constatar a fraude no momento da lavratura da escritura pública de compra e venda do imóvel. Não houve, portanto, dolo ou culpa do delegatário, mas sim fraude de terceiro. 5. Pela teoria do risco administrativo, consagrada em nosso ordenamento jurídico como fundamento da responsabilidade civil objetiva do Estado, a coletividade deve ressarcir eventuais prejuízos causados a terceiros com a atividade administrativa. Diferentemente do que ocorre na teoria do risco integral, na qual o Poder Público responde objetivamente pelos danos, mas não lhe é concedida a possibilidade de apresentar qualquer excludente da relação de causalidade entre a conduta e o dano, pela teoria do risco administrativo, a responsabilidade objetiva do Estado poderá ser afastada nas seguintes hipóteses: (a) fato exclusivo da vítima; (b) fato de terceiro; e (c) caso fortuito ou força maior. 6. No caso concreto, o dano causado ao particular (ora recorrente) decorreu de fato de terceiro, o que rompe o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano. Por conseguinte, afasta-se a responsabilidade civil objetiva do Poder Público. 7. Para se chegar à conclusão diversa da exarada no acórdão recorrido, no sentido de que o dano foi causado por terceiro, seria necessário o incursionamento dos fatos e provas constantes dos autos, o que é vedado nessa fase recursal, por incidir o óbice da Súmula 279 (Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário) do STF. 8. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final). (STF, RE 1373522 AgR, Relator Alexandre De Moraes, Primeira Turma, julgado em 23-05-2022, publicado em 30-05-2022)

Portanto, trata-se de uma teoria regularmente explorada pelos ministros da suprema corte brasileira. Contudo, há de se ressaltar novamente que sua aplicação não é regra. Como destacado pelo Min. Gilmar Mendes no julgamento do Tema de Repercussão Geral 1237, que será especificamente analisado posteriormente, “para cada situação enfrentada, a responsabilidade objetiva estatal deve ser adequada, em seus fundamentos e elementos, às peculiaridades concretas que conformam a ação estatal e os direitos fundamentais da população”⁸⁰.

⁸⁰ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 110 do acórdão.

3. ANÁLISE DOS TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Feita as análises teóricas sobre o nexo de causalidade dentro da responsabilidade civil do Estado, para melhor compreensão prática do assunto, passa-se a análise de como a corte constitucional brasileira vêm interpretando a matéria ao julgar, no mérito, temas de repercussão geral julgados nos últimos 10 anos⁸¹.

3.1. TEMA 671 (*Leading Case*: RE 724347)

O primeiro tema abordado será o Tema 671, no qual se discutiu a possibilidade de candidatos empossados em cargo público, por força de decisão judicial definitiva, terem ou não direito a indenização por danos materiais em decorrência da demora na nomeação.

Em síntese, o acórdão recorrido, proferido pelo TRF1, reformou sentença de improcedência e reconheceu direito de aprovados em concurso público, do qual participaram da segunda fase apenas em virtude de decisão judicial transitada em julgado, de receberem indenização correspondente à remuneração do cargo, a partir da data da qual alegam terem sido preteridos por outros candidatos aprovados, até a data da efetiva nomeação dos recorridos, descontando-se eventuais rendimentos recebidos no período, com juros e correção.

Adentrando à análise do caso, o ilustre relator, Min. Marco Aurélio, destacou que a controvérsia já foi debatida pelo pleno do tribunal, que definiu o dever objetivo do Estado em indenizar o dano causado, se referindo ao Recurso Extraordinário nº 194.657/RS⁸², da relatoria do ministro Sepúlveda Pertence:

⁸¹ Conforme indicado na introdução, nem todos os temas que permeiam o tema de responsabilidade civil do Estado serão abordados. O tema 950 não será analisado porque está pendente de julgamento de mérito. Quanto ao Tema 1076, o STF entendeu que a matéria era infraconstitucional, aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral. Por fim, o Tema 940 também não será analisado, pois nele não se discutiu a responsabilidade do Estado a partir de uma situação hipotética do mundo fenomênico, se debateu a possibilidade do particular formalizar ação judicial diretamente contra o agente público responsável pelo ato lesivo, tratando-se de matéria de cunho processual.

⁸² EMENTA: Concurso público: magistratura estadual: lei que concede ao Tribunal de Justiça poder de veto a candidato: inconstitucionalidade. 1. Embora a Constituição admita o condicionamento do acesso aos cargos públicos a requisitos estabelecidos em lei, esta não o pode subordinar a pressupostos que façam inócuas as inspirações do sistema de concurso público (art. 97, § 1º), que são um corolário do princípio fundamental da isonomia. 2. Além de inconciliável com a exigência constitucional do concurso público e com o princípio de isonomia, que a inspira, a eliminação de candidatos, mediante voto secreto e imotivado de um colegiado administrativo - ainda que se trate de um Tribunal - esvazia e fraudava outra garantia básica da Constituição, qual seja, a da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário: tanto vale proibir explicitamente a apreciação judicial de um ato administrativo, quanto discipliná-lo de tal modo que se faça impossível verificar em juízo a sua eventual

O recurso foi interposto por aprovada, em concurso relacionado ao cargo de Juiz de Direito, que havia deixado de ser nomeada e empossada por decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, tomada com base em avaliação psicológica feita a partir de entrevista da candidata e em sessão administrativa realizada após o fim do certame. [...]

O Juízo declarou a procedência do pedido, vindo o Tribunal de Justiça a reformar a sentença. No extraordinário, o Supremo assentou a ilicitude do ato administrativo, por entender inconstitucional o poder de veto atribuído ao Tribunal do Estado pelo estatuto da magistratura local e pelo regulamento do concurso, ante a transgressão aos princípios do concurso público e da universalidade do acesso à jurisdição. Determinou, então, a nomeação e a posse da recorrente.

O relator veio a destacar a necessidade de decidir-se acerca “das consequências patrimoniais pretéritas da condenação”. Nesse ponto, no que foi acompanhado pelos demais Ministros, Sua Excelência consignou o restabelecimento integral da decisão do Juízo, apontando a harmonia com a jurisprudência dominante do Tribunal. Assim, “condenou o Estado a reparar os danos advindos da não nomeação na época oportuna, com o pagamento de todos os valores a que teria direito” a recorrente, “desde o momento em que deixou de ser nomeada, até a sua posse efetiva no cargo, a serem apurados em liquidação”. Segundo fez ver o ministro Sepúlveda Pertence, a responsabilidade objetiva do Estado é inequívoca nesses casos, de modo que “a indenização da frustração ilegal do exercício de cargo público há de ser calculada conforme as perdas e danos efetivamente apurados”.⁸³

Em sentido semelhante, o relator ainda citou o Recurso Extraordinário nº 247.349/RS⁸⁴, também de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, e o Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 339.852/RS⁸⁵, de relatoria do Min. Ayres Britto. Para mais, o relator do

nulidade. 3. A circunstância de tratar-se de um concurso para a carreira da magistratura - ao contrário de legitimar o poder de "veto de consciência" a candidatos - agrava a sua ilegitimidade constitucional: acima do problema individual do direito subjetivo de acesso à função pública, situa-se o da incompatibilidade com o regime democrático de qualquer sistema que viabilize a cooptação arbitrária, como base de composição de um dos poderes do Estado. 4. O STF - por fidelidade às inspirações do princípio do concurso público - tem fulminado por diversas vezes o veto a candidato a concurso, ainda quando vinculado a conclusões de exame psicotécnico previsto em lei, se a sua realização se reduz a "entrevista em clausura, de cujos parâmetros técnicos não se tenha notícia" (RE 112.676, Rezek: com mais razão é de declarar-se a inconstitucionalidade, se à conclusão do exame psicotécnico - seja qual for a sua confiabilidade - não se vincula o Tribunal que - "conforme ele, contra ele ou apesar dele" -, recebe o poder da eliminação de candidatos, com ou sem entrevistas, por juízo da consciência de votos secretos e imotivados. 5. De reconhecer-se o direito à investidura de candidata à magistrada, que, depois de habilitada nas provas do concurso, não foi indicada à nomeação - então, de competência do Poder Executivo - por força de veto imotivado do Tribunal de Justiça. 6. Consequências patrimoniais pretéritas da preterição do direito à nomeação a calcular-se conforme o critério do STF em casos assimiláveis. (RE 194657, Relator Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2001, publicado em 14-12-2001).

⁸³ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, páginas 7 e 8 do acórdão.

⁸⁴ EMENTA: Desligamento de praça da Brigada Militar do Rio Grande do Sul. Nulidade do ato, por falta de oportunidade do exercício do direito de defesa (Constituição, art. 5º, LV). Recurso extraordinário conhecido em parte e nela provido, para determinar-se o retorno do recorrente à condição de estagiário e condenar-se o Estado ao ressarcimento da remuneração a que teria ele feito jus, a partir da data do seu afastamento. (RE 247349, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Relator p/ Acórdão: Min. Otavio Gallotti, Primeira Turma, julgado em 29-02-2000, publicado em 27-04-2001).

⁸⁵ EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONCURSO PÚBLICO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. DEMORA NA NOMEAÇÃO E POSSE DE CANDIDATO. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é cabível a indenização por danos materiais nos casos de demora na nomeação de candidatos

presente recurso extraordinário afastou o argumento de que o reconhecimento do direito pleiteado pressupõe o efetivo exercício do cargo, sob pena de configurar enriquecimento ilícito, na medida em que a remuneração não é o objeto da demanda, não se busca recebê-los, é apenas um critério utilizado para quantificar os danos materiais a serem indenizados. Eis a conclusão do relator sobre o tópico:

(...) estando envolvidas nomeação e posse tardias resultantes de ato administrativo reconhecido como ilegítimo mediante decisão judicial transitada em julgado, incumbe ao Estado, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, indenizar o cidadão lesado, tendo-se por critério de quantificação os valores de remuneração que deixaram de ser pagos, assim como as vantagens que adviriam do tempo de serviço correspondente ao período compreendido entre a data em que deveria ter ocorrido a posse no cargo público em relação ao qual logrou aprovação em concurso e aquela em que realmente veio à balha, compensados valores recebidos em razão de exercício de função ou cargo públicos, inacumuláveis, ou de emprego na iniciativa privada.⁸⁶

No caso concreto, segundo o relator, o ato ilícito da Administração (ausência de convocação dos recorridos à segunda fase do concurso) foi comprovado, proclamado em ato judicial, assim com o dano causado (nomeação e posse tardias) e o nexo de causalidade entre esses elementos, de forma que a indenização é devida, sendo objetiva a responsabilidade civil do Estado pelo ato ilegal dos agentes próprios⁸⁷.

Por sua vez, o Min. Luís Roberto Barroso, citando outros precedentes⁸⁸, aponta que a doutrina dominante vem se posicionando no sentido de que “o pagamento de indenização referente ao período em que não houve prestação de serviços configuraria enriquecimento sem causa”⁸⁹. Mas também afirma existir precedentes do tribunal contrários a esse posicionamento, como os citados pelo eminente relator. Sendo assim, o ministro fez a seguinte análise:

aprovados em concursos públicos, quando o óbice imposto pela Administração Pública é declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário. 2. Agravo regimental desprovido. (RE 339852 AgR, Relator Min. Ayres Britto, Segunda Turma, julgado em 26-04-2011, publicado em 18-08-2011).

⁸⁶ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, páginas 10 e 11 do acórdão.

⁸⁷ STF, RE 724347, Relator Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, página 11 do acórdão.

⁸⁸ AI 839.459 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 05.03.2013) Nos termos da orientação firmada nesta Corte, é indevida indenização pelo tempo em que se aguardou solução judicial definitiva sobre aprovação em concurso público. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 593.373 AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 05.04.2011; AI 840.597 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.06.2011; e AI 814.164 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 04.02.2014.

⁸⁹ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, página 12 do acórdão.

O RE 188.093, Rel. Min. Maurício Corrêa (j. 31.08.1999), versava sobre concurso para Juiz do Trabalho realizado em 1967. Uma candidata aprovada foi preterida por outros com classificação inferior, ingressou com um mandado de segurança e teve a ordem concedida, com trânsito em julgado em 05.12.1968. Mesmo assim não foi nomeada, e, em 01°.07.1969, teve seus direitos políticos suspensos por dez anos pelo AI-5. Passados os dez anos, pediu administrativamente a nomeação, o que foi negado. Ingressou novamente em juízo, pedindo as vantagens de todo o período pretérito, excetuado o período de suspensão dos direitos políticos (insuscetível de apreciação judicial – art. 181 da CF/69). Foi nomeada no curso da ação, que prosseguiu pelo pedido indenizatório. O STF reconheceu a responsabilidade do Estado pela omissão em cumprir a ordem que determinava a nomeação antes da cassação dos direitos políticos. Refutou a alegação de enriquecimento sem causa e usou as vantagens do cargo para calcular a indenização. O caso, portanto, envolve o descumprimento de uma ordem judicial por um regime de exceção.

No RE 247.349, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. p/o acórdão Min. Octávio Gallotti (j. 29.02.2000), foi anulada a exclusão de um soldado da PM, em estágio probatório, por violação ao contraditório e à ampla defesa. O Min. Pertence defendia que a indenização fosse apurada em liquidação, e não com o pagamento das vantagens devidas pelo exercício do cargo, pois o interessado não havia sido demitido, e sim exonerado, já que não tinha estabilidade. Prevaleceu, no entanto, a aplicação, por analogia, do regime da reintegração. Nesse caso, o interessado já estava no exercício do cargo, o que não ocorre na hipótese.

O RE 194.657, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 04.10.2001, era sobre um concurso para Juiz de Direito. Depois do julgamento final do certame, pelo qual a candidata foi aprovada dentro das vagas, o TJRS reuniu-se em sessão administrativa secreta, sem representante da OAB, e decidiu não nomeá-la, em decisão imotivada. No processo, alegou-se que o motivo foi o resultado de exame psicotécnico. O STF entendeu inválido esse poder de veto absoluto e julgou favoravelmente à candidata. Quanto à indenização, aplicou-se, por analogia, o regime da reintegração, com base no RE 247.349, acima. O caso, portanto, envolvia uma arbitrariedade patente.⁹⁰

Em seguida, o ministro salienta que “a mera aprovação em concurso público não gera direito a nomeação, posse e efetivo exercício, requisitos indispensáveis para que o servidor adquira o direito à remuneração”⁹¹, de maneira que a simples existência de um litígio judicial sobre concurso público não gera dano indenizável, trata-se de “fato normal na vida de uma sociedade com instituições”⁹². Contudo, ressalva situações de “patente arbitrariedade, descumprimento de ordens judiciais, litigância meramente procrastinatória, má-fé e outras

⁹⁰ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, páginas 14 e 15 do acórdão.

⁹¹ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, página 15 do acórdão.

⁹² STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, página 16 do acórdão.

manifestações de desprezo ou mau uso das instituições”⁹³, hipótese extraordinárias que exigem reparação adequada.

Em análise aos fatos, o ministro ressalta que a decisão judicial apontada pelos recorridos, reconheceu a ilicitude da conduta administrativa e determinou a convocação dos recorridos para a segunda etapa do certame, na qual vieram a obter aprovação. Deste modo, “a decisão judicial sequer assegurou diretamente a nomeação e posse, mas apenas a convocação dos recorridos para a segunda etapa”⁹⁴.

Ao final, o plenário, por maioria, seguiu o voto do Ministro Barroso no sentido de dar provimento ao recurso, para reformar o acórdão recorrido e restabelecer a sentença, fixando a seguinte tese para fins de repercussão geral: “Na hipótese de posse em cargo público determinada por decisão judicial, o servidor não faz jus a indenização, sob fundamento de que deveria ter sido investido em momento anterior, salvo situação de arbitrariedade flagrante”⁹⁵.

3.2. TEMA 592 (*Leading Case*: RE 841526)

O Tema 592/STF, por sua vez, buscou definir a responsabilidade civil do Estado por morte de detento. Como representativo da repercussão geral, foi julgado o Recurso Extraordinário nº 841.526/RS, interposto pelo Estado do Rio Grande do Sul - RS, contra julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS que condenou o Estado a indenizar os familiares de detento morto durante o período de internação.

Na primeira instância, com fundamento nas provas produzidas, a sentença assentou que não foi possível concluir se a morte do detento decorreu de homicídio ou suicídio, porém, julgou ser inequívoca a falha do Estado no seu dever de proteção previsto pelo art. 5º, XLIX, da Constituição Federal⁹⁶, configurando, assim, a responsabilidade civil do Estado por omissão, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, condenando-o ao pagamento de

⁹³ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, páginas 16 e 17 do acórdão.

⁹⁴ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, página 17 do acórdão.

⁹⁵ STF, RE 724347, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 26-02-2015, publicado em 13-05-2015, página 17 do acórdão.

⁹⁶ Art. 5º, XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

indenização. O acórdão proferido pelo TJRS confirmou a sentença nesse ponto, e apenas reduziu o *quantum* indenizatório.

Diante do referido acórdão, o Estado do RS interpôs Recurso extraordinário, sustentando que (i) o evento danoso decorreu de ato exclusivo da vítima, hipótese em que se romperia o nexo de causalidade, afastando-se, o dever estatal de indenizar; e (ii) tratando-se de responsabilidade civil do Estado por omissão, não seria aplicável o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, tornando-se imprescindível a prova da culpa ou dolo⁹⁷.

No STF, os ministros entenderam ser inequívoco que, nas instâncias ordinárias, o Estado réu não foi capaz de comprovar a sua tese de que teria ocorrido o suicídio do preso ou qualquer outra causa que excluísse o nexo de causalidade entre a sua omissão quanto ao dever de protegê-lo e o resultado morte verificado. Além disso, conforme destacado pelo relator do caso, Min. Luiz Fux, a jurisprudência do STF entende que:

configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa⁹⁸.

Ainda, o ministro ressaltou que:

não obstante o Estado responda de forma objetiva também pelas suas omissões, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal.⁹⁹

Diante dessa constatação, o ministro relator propôs a seguinte tese: “Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento”¹⁰⁰. A tese foi fixada pelo Tribunal por unanimidade.

⁹⁷ STF, RE 841526, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, publicado em 01-08-2016, página 5 do acórdão.

⁹⁸ STF, RE 841526, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, publicado em 01-08-2016, página 17 do acórdão.

⁹⁹ STF, RE 841526, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, publicado em 01-08-2016, página 20 do acórdão.

¹⁰⁰ STF, RE 841526, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, publicado em 01-08-2016, página 38 do acórdão.

Aplicando-a ao caso concreto, a Suprema Corte, que não pode reaver fatos e provas, assentou estar claro o nexo de causalidade na situação, uma vez que o Estado possui o dever de proteger o prisioneiro (cf. art. 5º, inciso XLIX, da CFRB), mas se omitiu de sua função, propiciando a morte do detento, o que gerou danos a família do falecido. E como dito, não foi possível concluir a causa da morte, não sendo possível aplicar nenhuma cláusula de excludente do nexo de causalidade. Ao final, por unanimidade, negou-se provimento ao RE, mantendo-se o acórdão do TJRS¹⁰¹.

3.3. TEMA 365 (*Leading Case*: RE 580252)

O Tema 365 definiu acerca da “Responsabilidade do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária”¹⁰². Na origem, a demanda foi movida por detento, condenado a 20 anos de reclusão por crime de latrocínio, visando o pagamento de indenização por dano moral causado pelas ilegítimas e sub-humanas condições a que está submetido no cumprimento de pena em estabelecimento prisional situado no Município de Corumbá, Mato Grosso do Sul - MS.

O pedido foi julgado improcedente em primeiro grau, mas a sentença foi reformada, por maioria, em sede de apelação, condenando o Estado pagar R\$ 2.000,00 a título de indenização por danos morais. Destaco que o acórdão do Tribunal de Justiça do MS dispôs de forma equivocada que: “o Estado será responsabilizado a indenizar quando, por ato omissivo, tenha causado dano à particular, desde que comprovada a conduta culposa ou dolosa do ente federativo”¹⁰³. Em sede de embargos infringentes, o tribunal reformou o acórdão da apelação para julgar o pedido improcedente. Embora tenha reconhecido a “superlotação carcerária e as precárias condições a que são submetidos os reclusos”¹⁰⁴, o Tribunal concluiu pela aplicação

¹⁰¹ STF, RE 841526, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, publicado em 01-08-2016, páginas 38 e 39 do acórdão.

¹⁰² Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2600961&numeroProcesso=580252&classeProcesso=RE&numeroTema=365> Acesso em: 25/03/2024.

¹⁰³ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 4 do acórdão.

¹⁰⁴ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 42 do acórdão.

da “reserva do possível”¹⁰⁵, sob o argumento de que “para cessar o dano causado e repará-lo, é necessário (...) realizar a implementação de políticas públicas”¹⁰⁶, o que exigiria “disposição de verba orçamentária”¹⁰⁷.

O v. acórdão foi objeto do Recurso extraordinário nº 580252, *leading case* do tema, no qual o recorrente busca a responsabilidade civil do Estado por violação do art. 5º, III¹⁰⁸, X¹⁰⁹, XLIX¹¹⁰, da CRFB. De início, o relator do recurso, Min. Teori Zavascki destaca que os fatos da causa são incontroversos, sendo indiscutível a situação ultrajante do estabelecimento penal de Corumbá/MS, assim como o dano moral decorrente dessa circunstância, que para o ministro é presumido¹¹¹. Até por isso, os ministros concordaram, de forma unânime, quanto a existência do nexo de causalidade, uma vez que o descumprimento dos deveres estatais em garantir uma situação digna aos detentos foi evidentemente descumprindo, causando danos morais ao detento. Sendo assim, a configuração do nexo de causalidade foi evidente e indiscutível no presente paradigma.

A discussão se deu, principalmente, na possibilidade, ou não, do princípio da reserva do possível afastar esse dever de ressarcir. Para o Min. Teori Zavascki:

Caracterizada a atitude opressiva do Estado, a ocorrência do dano material ou moral e o nexo causal, deve ser imposta a condenação correspondente. A criação de subterfúgios teóricos (tais como a separação dos Poderes, a reserva do possível e a natureza coletiva dos danos sofridos) para afastar a responsabilidade estatal pelas calamitosas condições da carceragem de Corumbá/MS, afronta não apenas o sentido do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, como determina o esvaziamento das inúmeras cláusulas constitucionais e convencionais antes citadas, transformando o seu descumprimento reiterado em mero e inconsequente ato de fatalidade, o que não pode ser tolerado.¹¹²

¹⁰⁵ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 42 do acórdão.

¹⁰⁶ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 42 do acórdão.

¹⁰⁷ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 42 do acórdão.

¹⁰⁸ Art. 5º, III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

¹⁰⁹ Art. 5º, X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

¹¹⁰ Art. 5º, XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

¹¹¹ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 11 do acórdão.

¹¹² STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 18 do acórdão.

Desse modo, conforme concluiu o ministro, na medida em que o nexo de causalidade entre a omissão do Estado e o dano sofrido é evidente, o princípio da reserva do possível não pode ser capaz de acobertar a omissão estatal, muito menos quebrar esse nexo causal. Ao final de seu voto, propôs a seguinte tese:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.

A referida tese foi fixada por maioria. Restaram vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Celso de Mello, para os quais a indenização em dinheiro seria uma resposta pouco efetiva aos danos morais suportados pelos detentos, além de drenar recursos que poderiam ser empregados na melhoria do sistema carcerário. Para os pares, a tese proposta pelo Ministro Barroso seria mais razoável e justa:

O Estado é civilmente responsável pelos danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos presos em decorrência de violações à sua dignidade, provocadas pela superlotação prisional e pelo encarceramento em condições desumanas ou degradantes. Em razão da natureza estrutural e sistêmica das disfunções verificadas no sistema prisional, a reparação dos danos morais deve ser efetivada preferencialmente por meio não pecuniário, consistente na remição de 1 dia de pena por cada 3 a 7 dias de pena cumprida em condições atentatórias à dignidade humana, a ser postulada perante o Juízo da Execução Penal. Subsidiariamente, caso o detento já tenha cumprido integralmente a pena ou não seja possível aplicar-lhe a remição, a ação para ressarcimento dos danos morais será fixada em pecúnia pelo juízo cível competente.¹¹³

Veja que os ministros não divergiram quanto a responsabilidade do Estado e o seu dever de indenizar, apenas divergiram sob a forma de se efetivar essa indenização. Diante do exposto, o Tribunal, por maioria, conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento, nos termos do voto do Relator, para restabelecer o juízo condenatório nos termos e limites do acórdão proferido no julgamento da apelação¹¹⁴.

¹¹³ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, página 11 do acórdão.

¹¹⁴ STF, RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017, páginas 2 e 3 do acórdão.

3.4. TEMA 777 (*Leading Case*: RE 842846)

Quanto ao Tema 777, trata-se de interessante tema onde se discutiu a “responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções”¹¹⁵.

Conforme relatório, na origem, a ação foi ajuizada visando a condenação do Estado de Santa Catarina - SC ao pagamento de danos materiais, em decorrência de erro efetuado pelo Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais da Comarca de São Carlos - SC, quando da elaboração da certidão de óbito da esposa do autor, o que lhe teria impedido de obter benefício previdenciário junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS¹¹⁶.

Nas instâncias originárias, as decisões foram favoráveis ao particular, condenando o Estado a pagar a indenização. Todavia, o Estado do SC não concordou com tais decisões, sustentando que o ente público não poderia ser responsabilizado pelo ato, “isso porque tais pessoas não se apresentam como agentes públicos, mas como particulares delegatários de serviço público prestado em regime de direito privado”¹¹⁷.

Em análise ao Recurso Extraordinário, como pontuado pelo Min. Alexandre de Moraes em seu voto, “o evento danoso, a conduta e o nexo de causalidade se mostraram incontrovertidos”¹¹⁸ no caso concreto, de modo que a controvérsia visa verificar “se o disposto no art. 37, § 6º, da CF alcança situações concretas envolvendo a atividade dos notários e registradores, de forma a responsabilizar objetivamente o Estado por danos suportados pelo particular”¹¹⁹, assim como se “o terceiro prejudicado deve acionar o Estado, delegante do serviço, ou diretamente o notário ou registrador”¹²⁰.

¹¹⁵ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650160&numeroProcesso=842846&classeProcesso=RE&numeroTema=777>. Acesso em 26/03/2024.

¹¹⁶ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, páginas 5 e 6 do acórdão.

¹¹⁷ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 8 do acórdão.

¹¹⁸ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 43 do acórdão.

¹¹⁹ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 43 do acórdão.

¹²⁰ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 43 do acórdão.

O relator do tema, Min. Luiz Fux, assentou em seu voto que:

(...) considerando que i) os titulares das serventias de notas e registros exercem função de natureza pública, ii) o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, iii) os atos desses agentes estão sujeitos à fiscalização pelo ente estatal e iv) as atividades notariais e de registro são remuneradas mediante a percepção de emolumentos, cuja natureza jurídica é de taxa, consigno que tabeliães e registradores oficiais são agentes públicos, que exercem suas atividades in nomine do Estado. Nesse prisma, uma vez que o Estado responde diretamente pelos atos dos seus agentes, reconheço a responsabilidade estatal direta pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.¹²¹

Diante de tais conclusões, o relator negou provimento ao apelo extraordinário, propondo a seguinte tese: “o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”¹²².

O Min. Edson Fachin, em seu voto, explica que a questão posta à apreciação da corte não é nova¹²³, contudo, merece certa reflexão, no que diz respeito à primariedade ou subsidiariedade da responsabilidade estatal, apresentando voto divergente ao relator. Para o ministro, “o agente público delegatário, ao receber a delegação e atuar em nome próprio, também deve responder objetiva e pessoalmente pelos atos decorrentes do exercício de suas funções delegadas pelo poder público”¹²⁴⁻¹²⁵. Como assentou em seu voto:

¹²¹ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 31 do acórdão.

¹²² STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 36 do acórdão.

¹²³ Nesse sentido, importante destacar que o STF já havia decidido diversas vezes que: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”. Precedentes: RE 209.354 AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe de 16/4/1999; RE 518.894 AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe de 22/9/2011; RE 551.156 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJe de 10/3/2009; AI 846.317 AgR, Rel. Min.ª. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 28/11/13 e RE 788.009 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 19/08/2014, DJe 13/10/2014.

¹²⁴ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 76 do acórdão.

¹²⁵ Ainda, importante ressaltar que artigo 22 da Lei 13.286/2016 estipula a responsabilidade subjetiva dos agentes notariais. Para o Min. Fachin, trata-se de dispositivo inconstitucional, na medida em que possui os requisitos de dolo ou culpa em seu texto.

Isso porque se os notários e oficiais de registro são agentes públicos por delegação, que gozam de independência gerencial, administrativa e financeira, remunerados de forma direta e integral pelos serviços que prestam, não se limitando ao teto remuneratório do funcionalismo público, nem às regras gerais do funcionalismo para fins de aposentadoria, apresenta-se consentâneo com seu regime jurídico especial a sua responsabilização civil objetiva e primária, tal qual está constitucionalmente previsto para o poder público delegante (art. 37, §6º, CRFB).¹²⁶

Por sua vez, o Min. Roberto Barroso divergiu parcialmente do relator. Para o ministro:

(...) dar responsabilidade primária e objetiva, em um caso de falha praticada pelo oficial cartorário, é condenar o Estado ao pior dos mundos. Ele não recebe as receitas do cartório, porque o cartório é privado, mas ele paga as indenizações pelos erros causados pelo cartório. Não há lógica que possa parar de pé.¹²⁷

Não obstante, o Min. Roberto Barroso acredita ser errado e injusto alterar a jurisprudência com efeitos retroativos. Sendo assim, votou pela condenação do Estado ao pagamento da indenização e, em seguida, propôs uma tese mudando prospectivamente o entendimento vigente, para assentar que a ação, em situações congêneres, deve ser ajuizada contra o tabelião ou registrador, sendo facultado ao autor incluir o Estado no polo passivo, para fins de responsabilidade subsidiária¹²⁸⁻¹²⁹.

Ao final, por maioria, após uma pequena correção em seu voto, a partir de uma contribuição da Min. Cármen Lúcia, foi fixada a tese do relator: “O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.”¹³⁰

¹²⁶ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13/08/2019, página 75 do acórdão.

¹²⁷ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 84 do acórdão.

¹²⁸ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 85 do acórdão.

¹²⁹ Em sentido oposto ao do Min. Fachin, o Min Barroso entendeu que art. 236, § 1º, da CRFB/88, delegou ao legislador definir como a responsabilidade dos notários e registradores será regrada. Sendo assim, não houve nenhuma limitação. Tendo o legislador estipulado a responsabilidade subjetiva, não há qualquer inconstitucionalidade no dispositivo.

¹³⁰ STF, RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019, página 129 do acórdão.

3.5. TEMA 512 (*Leading Case*: RE 662405)

O tema 512 discutiu a “Responsabilidade civil do Estado por danos materiais causados a candidatos inscritos em concurso público em face do cancelamento da prova do certame por suspeita de fraude¹³¹”.

No caso, houve da quebra de sigilo do conteúdo das provas objetivas do concurso para Policial Rodoviário Federal, por parte da Fundação Universitária José Bonifácio, organizadora do concurso. Após recomendação do Ministério Público Federal, o contrato celebrado com a Fundação Universitária José Bonifácio foi rescindido, assim como determinado a suspensão do certame, na véspera da data marcada para a prova.¹³² Diante desse cenário, um dos candidatos, ajuizou ação de indenização por danos morais e materiais em face da União, ao fundamento de que despendeu recursos financeiros com passagens aérea e terrestre para prestar o referido concurso.

O Tribunal *a quo* manteve a sentença de primeiro grau, reconhecendo que o ato da Administração de suspender o concurso gerou prejuízos financeiros ao candidato, consistentes nas despesas efetuadas com a inscrição no certame, passagem aérea e transporte terrestre, condenando a União Federal ao ressarcimento das despesas do recorrido. Em face do acórdão, a União interpôs Recurso Extraordinário.

Ao analisar o recurso, o relator Min. Luiz Fux aponta que todos os requisitos necessários para responsabilidade civil do Estado foram reconhecidos pelo acórdão do tribunal:

(i) à consumação do dano patrimonial do candidato inscrito no certame anulado, (ii) à conduta da Administração Pública que anulou o concurso em razão de indício de fraude, (iii) ao vínculo causal entre o evento danoso e o ato administrativo e (iv) à ausência de qualquer causa excludente de que pudesse eventualmente decorrer a exoneração da responsabilidade civil do Estado.¹³³

¹³¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=512>. Acesso em 25/03/2024.

¹³² Consoante destacado na manifestação da Procuradoria-Geral da República, a Fundação Universitária José Bonifácio possuía o dever de sigilo das provas, na forma do item 3.1.20 do contrato administrativo celebrado com o departamento da Polícia Rodoviária Federal.

¹³³ STF, RE 662405, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020, página 16 do acórdão.

Diante de tal constatação, o ministro entendeu ser certo o direito do recorrido ser indenizado, passando-se à análise do dever do Estado em ressarcir os danos, e se essa obrigação seria primária, subsidiária ou solidária. Para essa pergunta, com fundamento no entendimento pacífico de que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva¹³⁴, o ministro asseverou:

Nesse cenário, quando o concurso público é organizado por pessoa jurídica de direito privado, reconheço a responsabilidade direta dessa entidade pelos danos causados aos candidatos inscritos, consistentes nas despesas efetuadas com a inscrição no certame, passagem aérea e transporte terrestre. Ao Estado, caberá somente a responsabilidade subsidiária, caso a instituição organizadora venha a se tornar insolvente. Decerto, não se deve penalizar diretamente o Poder Público por fraude em certame organizado por pessoa jurídica de direito privado, que, por cláusula contratual, estava obrigada a preservar o conteúdo dos exames aplicados.¹³⁵

Ou seja, o relator entendeu que a responsabilidade estatal no caso é subsidiária, sendo dever do Estado indenizar apenas quando a instituição organizadora se torne insolvente. Por outro lado, o Min. Alexandre de Moraes, acompanhado pelo Min. Gilmar Mendes, entendeu que o dano causado ao candidato decorreu de fato de terceiro (banca examinadora), o que rompe o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano.

Segundo os ministros vencidos, a conduta estatal não foi diretamente a causadora do dano. Para eles, a Administração Pública suspendeu imediatamente o concurso, bem como rescindiu o contrato com a organizadora, com o escopo de evitar mais danos tanto aos candidatos, quanto à própria Administração Pública, sendo os danos da vítima diretamente ligados à conduta da banca examinadora¹³⁶. Desse modo, acrescenta o Min. Alexandre de Moraes que o Estado não pode ser elevado à categoria de garantidor universal de todos os prejuízos causados aos seus administrados, propondo a seguinte tese: “Estado não é responsável por danos materiais causados a candidatos em decorrência do cancelamento, por suspeita de fraude, de concurso público organizado por pessoa jurídica de direito privado”.¹³⁷

¹³⁴ “A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não-usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.” (STF, RE 591.874-2, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 17/12/2009)

¹³⁵ STF, RE 662405, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020, página 22 do acórdão.

¹³⁶ STF, RE 662405, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020, Página 29 do acórdão.

¹³⁷ STF, RE 662405, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020, Páginas 3 e 31 do acórdão.

Ao final, prevaleceu a tese proposta pelo Min. Luiz Fux: “O Estado responde subsidiariamente por danos materiais causados a candidatos em concurso público organizado por pessoa jurídica de direito privado (art. 37, § 6º, da CRFB/88), quando os exames são cancelados por indícios de fraude”¹³⁸. Quanto ao caso concreto, o Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário, para reformar o acórdão recorrido e assentar que “a União Federal responde apenas subsidiariamente pelos danos materiais, relativos às despesas com taxa de inscrição e deslocamento, causados ao recorrido em razão do cancelamento de exames para o provimento de cargos na Polícia Rodoviária Federal (Edital nº 1/2007) por indícios de fraude”¹³⁹.

3.6. TEMA 826 (*Leading Case*: ARE 884325)

O Tema 826, teve repercussão geral reconhecida para firmar entendimento sobre a responsabilidade da União em virtude da fixação dos preços dos produtos do setor em valores inferiores ao levantamento de custos realizados pela Fundação Getúlio Vargas¹⁴⁰. Concretamente, na origem, uma empresa que comercializa açúcar e álcool, ajuizou ação ordinária em face da União, postulando indenização pelos prejuízos sofridos em razão da fixação de preços em dimensão inferior aos tecnicamente apurados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), referente ao período compreendido entre abril de 1986 e janeiro de 1997. Sustenta, em síntese, que, em decorrência da intervenção do Estado no domínio econômico, a empresa sofrera danos patrimoniais pela desconsideração dos custos de produção fixados pela FGV.

O juízo de primeiro grau declarou a prescrição do pedido correspondente ao período entre abril de 1986 e julho de 1994 e, no que remanesce, julgou improcedente a demanda, por

¹³⁸ STF, RE 662405, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020, Página 33 do acórdão.

¹³⁹ STF, RE 662405, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020, página 2 do acórdão.

¹⁴⁰ Ementa: CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA. NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. SETOR SUCROALCOOLEIRO. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DO DANO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. Tem repercussão geral a questão relativa à responsabilidade objetiva da União e à qualificação jurídica do dano causado ao setor sucroalcooleiro, em virtude da fixação dos preços dos produtos do setor em valores inferiores ao levantamento de custos realizados pela Fundação Getúlio Vargas, levando-se em conta o valor constitucional da livre iniciativa e a intervenção do Estado no domínio econômico. (STF, ARE 884325 RG, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 26-06-2015, publicado 02-09-2015)

ausência de comprovação do dano. Interposta apelação, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF1 manteve a sentença, sustentando que não houve prova dos alegados prejuízos sofridos pela empresa. Diante desse acórdão, a empresa interpôs recurso especial, no qual se decidiu mais uma vez pela falta de comprovação do dano sofrido pela empresa em razão da fixação de preços para o setor sucroalcooleiro. Em face dos acórdãos supracitados, foram interpostos recursos extraordinários, distribuídos a relatoria do Min. Edson Fachin.

Para o relator, desde o precedente firmado no RE 422.941, de relatoria Ministro Carlos Velloso¹⁴¹, é incontestável que a conduta do Estado ora debatida, se causar prejuízo, é indenizável. Entretanto, ele explica que o dano causado pela política de fixação de preços refere-se ao prejuízo econômico sofrido pelos agentes econômicos, sendo o direito a indenização ligado diretamente ao dano materialmente comprovado, de modo que a mera limitação do lucro não consubstancia dano injusto e, como tal, não dá direito à indenização¹⁴². Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto do relator, no qual, inclusive, ele aborda a importância do nexo de causalidade para a identificação e mensuração do dever de indenizar:

Com efeito, o princípio da lucratividade impõe que se reconheça que o dano não decorre da limitação do lucro, visto que essa limitação é uma forma de política econômica. É, em verdade, o prejuízo econômico que não pode ser considerado política econômica e, como tal, deve ser indenizado. Por isso, “é imprescindível fazer provada relação de causalidade entre a norma de direção invocada como causadora de prejuízo econômico e a materialidade deste” (SCAFF, Fernando Facury. Responsabilidade civil do Estado intervencionista. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 201).

De fato, a mensuração do dano não é feita a partir da análise do elemento subjetivo, nem poderia, porquanto se trata de responsabilidade objetiva do Estado. Como há tempos destaca a doutrina, é o nexo de causalidade que desempenha a função tanto de identificar a responsabilidade civil, quanto a de mensurar a obrigação de indenizar (PONTES DE MIRANDA, Francisco. Tratado de direito privado. Tomo XXII. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1971, p. 206):

“Para se pensar em extensão do dano tem-se de partir do nexo causal. A indenizabilidade do dano é na medida em que ele se acha em relação à causa, ou às concausas, ou à causa de aumento. Tem-se de considerar o prejuízo que o ofendido sofreu, ou sofreu a ainda vai sofrer, e o que pode haver lucrado, bem como a sua participação nas causas do dano ou no aumento desse.”¹⁴³

¹⁴¹ STF, RE 422941, Relator Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, julgado em 06-12-2005, publicado em 24-03-2006.

¹⁴² STF, ARE 884325, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020, páginas 28 e 29 do acórdão.

¹⁴³ STF, ARE 884325, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020, página 27 do acórdão.

Ao final, concluiu que a atuação do Estado em casos como este “pode, potencialmente, atingir a lucratividade dos agentes econômicos”¹⁴⁴, porém, para que haja o dever de indenizar, é imprescindível que se comprove o efetivo prejuízo, o que não ocorreu no processo. Sendo assim, o relator votou pelo não provimento dos recursos, com a fixação da seguinte tese:

“É imprescindível para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da fixação de preços no setor sucroalcooleiro a comprovação de efetivo prejuízo econômico, mediante perícia técnica em cada caso concreto.”

Por sua vez, os Ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Marco Aurélio e Roberto Barroso, votaram pelo provimento dos recursos extraordinários. Segundo o Min. Marco Aurélio, “ante a responsabilidade do Estado, no que interveio no mercado, estabelecendo preços abaixo do custo”¹⁴⁵, surge o dever estatal de indenizar. Por sua vez, o Min. Luiz Fux dispôs que a posição do relator “não contempla os critérios gerais de fixação de dano expostos pela doutrina e pelo Código Civil, acobertados pelo artigo 37, §6º, da Constituição”, na medida em que restringe o direito à indenização aos agentes econômicos que “comprovassem que os respectivos custos de produção, à época, eram superiores aos preços fixados pela União para o setor”¹⁴⁶. Segundo ele:

O dano decorrente da intervenção da União na atividade comercial do setor sucroalcooleiro abrange não apenas o que os agentes econômicos perderam, mas também inclui o que os agentes econômicos deixaram de lucrar, tendo-se como referência os indicadores de custos auferidos pela Fundação Getúlio Vargas e o preço fixado verticalmente pela União. Afinal, a se admitir indenização apenas nos casos em que houve prejuízo contábil, estar-se-ia a prejudicar agentes econômicos que eventualmente conseguiram realizar gestão adequada e eficiente de seus recursos para minorar os efeitos negativos da intervenção estatal.

Por outro lado, o Min. Alexandre de Moraes, em seu voto, refuta os argumentos trazidos pela divergência, acompanhando o relator:

¹⁴⁴ STF, ARE 884325, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020, Ponto 2 da ementa.

¹⁴⁵ STF, ARE 884325, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020, página 55 do acórdão.

¹⁴⁶ STF, ARE 884325, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020, página 50 do acórdão.

A indenização por danos emergentes e lucros cessantes, portanto, demanda a efetiva comprovação do dano. Enfim, incabível a indenização em decorrência de ato estatal, quando na verdade se verifica superávit contábil.

Mesmo que se tolerasse a responsabilização por redução da margem de lucro, tal não poderia ser vinculada necessariamente à política de preços. Vários outros fatores poderiam ter levado à diminuição dos ganhos - como, por exemplo, a redução da demanda.

Finalmente, mesmo que a recorrente não houvesse auferido lucro no período, ainda assim não lhe caberia indenização genérica, com base apenas na diferença entre os custos de produção levantados pela FGV e os preços fixados pelo IAA.

(...)

Por todo o exposto, acompanho o Eminentíssimo Ministro Relator, para negar provimento aos Recursos Extraordinários.¹⁴⁷

Discutido o caso, o Tribunal, por maioria, negou provimento a ambos os recursos extraordinários, assim como fixou a tese proposta pelo relator.

3.7. TEMA 362 (*Leading Case*: RE 608880)

Trata-se de Recurso extraordinário em que se discutiu a responsabilidade civil objetiva, ou não, do Estado, pelos danos decorrentes de crime praticado por preso foragido, em face da omissão no dever de vigilância dos detentos sob sua custódia (art. 5º, XLVI, da Constituição Federal e art. 32, I, Código Penal). O Recurso Extraordinário foi interposto em face do entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, que condenou o Estado ao pagamento de indenização por danos morais e materiais aos familiares de falecido, em razão de latrocínio praticado por apenado que se evadiu de presídio em 10/11/1999 e praticou o crime em 28/02/2000.

Para o relator do Recurso Extraordinário, Min. Marco Aurélio, o nexo de causalidade entre o crime realizado está diretamente atrelado a falha do Estado no seu dever de manter o preso em regime fechado sob custódia. Veja:

Salta aos olhos o nexo de causalidade. Havendo empreendido fuga, veio o detento a incidir em nova prática criminosa, resultando, do assalto, do roubo implementado, a morte de cidadão chefe de família. Tem-se a responsabilidade estatal tal como a reconheceram o Juízo e o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Este sustenta óptica impossível de conceber-se como respaldada na ordem jurídica – a existência de ato de terceiro.

¹⁴⁷ STF, ARE 884325, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020, página 66 do acórdão.

Sim, o Estado não praticou o crime de roubo seguido de morte. Falhou, em ato de serviço. Claudicou no que lhe incumbia manter preso o agente, sendo impensável contexto a ensejar fuga. Eis a origem da responsabilidade. Salta aos olhos o nexo de causalidade.¹⁴⁸

Sendo assim, em breve voto, o ministro propôs a seguinte tese: “O Estado responde por danos materiais e morais, ante a ocorrência de roubo seguido de morte, quando o agente criminoso vinha cumprindo pena em regime fechado, tendo empreendido fuga, considerado o local em que custodiado.”¹⁴⁹

Em mesma conclusão, o Min. Edson Fachin, em seu voto, explica que o presente caso é nítida hipótese de omissão própria (danos que decorrem diretamente de uma infração a dever jurídico¹⁵⁰), tendo em vista a atribuição específica do Estado em aplicar a pena privativa de liberdade a ser cumprida em regime fechado, assim como sua responsabilidade de manter o apenado segregado do convívio social¹⁵¹. Segundo o ministro, o Estado não foi capaz de demonstrar que, “não obstante tenha adotado todas as medidas cabíveis e dele razoavelmente expectáveis para evitar a fuga do autor do crime, não tenham elas sido suficientes por razões absolutamente extraordinárias e alheias ao seu agir”¹⁵². Ao final, propôs a seguinte tese:

O Estado pode ser objetivamente responsabilizado por dano decorrente de crime praticado por preso foragido que cumpria pena em regime fechado (art. 5º, XLVI, a, primeira parte, CRFB; art. 32, I, CP) por inobservância do seu dever específico de manter o condenado devidamente segregado do convívio social, dever esse cujo não atendimento constitui ilícito omissivo próprio, admitindo-se a comprovação pelo Poder Público de causa excludente do nexo de causalidade entre a sua omissão e o dano sofrido pela vítima, exonerando-o, nessa hipótese, do dever de reparação.¹⁵³

¹⁴⁸ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 10 do acórdão.

¹⁴⁹ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 10 do acórdão.

¹⁵⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. A Responsabilidade do Estado. In: FREITAS, Juarez (Org.). A Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 233. Vide também: JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo, 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1311. Citado no STF, RE 608880, Relator Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 15 do acórdão.

¹⁵¹ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 17 do acórdão.

¹⁵² STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 19 do acórdão.

¹⁵³ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, páginas 19 e 20 do acórdão.

Por sua vez, o Min. Alexandre de Moraes, em voto divergente, citando José dos Santos Carvalho Filho, assentou que “diante de fatos danosos imprevisíveis provocados por terceiros, não há como ‘imputar atuação omissiva direta ao Estado’ quando esse comprovar que ‘a omissão [não] foi a responsável conjunta pela ocorrência do dano’”¹⁵⁴, configurando, portanto, ausência do nexa causal. Como explica o Min. Alexandre de Moraes:

Infere-se que (i) o intervalo entre fato administrativo e o fato típico (critério cronológico) e (ii) o surgimento de causas supervenientes independentes (v.g., formação de quadrilha), que deram origem a novo nexa causal, contribuíram para suprimir a relação de causa (evasão do apenado do sistema penal) e efeito (fato criminoso).

Nesse sentido, a fuga de presidiário e o cometimento de crime (elementos fáticos), sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, “segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. A incorreta visualização do nexa causal pode levar à distorção de rumos, fazendo alguém responder pelo que não fez”, adverte SERGIO CAVALIERI FILHO (Programa de Responsabilidade Civil. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019).¹⁵⁵

Para o ministro, pelo fato do foragido ter cometido o crime após 3 meses sua fuga, isso descaracteriza o liame causal com a fuga do estabelecimento prisional. Nesse sentido, ele cita o RE 172.025¹⁵⁶, que versa sobre pedido indenizatório contra o Estado “porque foragido de prisão, quase três meses após a fuga, praticou latrocínio, cuja vítima fora o marido da autora, ora recorrente”¹⁵⁷, no qual a e. Corte entendeu que a falha no sistema de segurança dos presidiários situa-se “fora dos parâmetros da causalidade.”

O ministro também cita o AR 1376, que seguiu a mesma linha em afastar a responsabilidade estatal pela inexistência do nexa de causalidade entre o ato omissivo e fato danoso, na medida em que, diante das evidências do caso concreto, o crime foi cometido 24 meses após a evasão do detento. O relator da ação rescisória, Min. Gilmar Mendes, pontuou que as circunstâncias do caso evidenciam a não configuração do nexa de causalidade, “quer em face da ausência de imediatidade entre o comportamento referido imputado ao poder público e

¹⁵⁴ FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p.602 ss. Citado em: STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, páginas 25 e 26 do acórdão.

¹⁵⁵ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 29 do acórdão.

¹⁵⁶ STF, RE 172025, Relator Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 08-10-1996, publicado em 19-12-1996, página 4 do acórdão.

¹⁵⁷ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 29 do acórdão.

o evento lesivo consumado, que em face da superveniência de fatos remotos descaracterizadores, por sua distante projeção no tempo, da própria relação causal”¹⁵⁸.

Em sentido oposto, o Min. Alexandre de Moraes ainda cita a hipótese onde o crime foi cometido com a fuga em curso ou em razão dela, o que se convolaria em omissão específica¹⁵⁹, como na hipótese versada nos autos do RE 136.247¹⁶⁰, em que preso escoltado pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro empreendeu fuga e imediatamente tirou a vida de um terceiro, hipótese em que ocorreu “uma sequência lógica e imediata entre um fato e outro, um imediato relacionamento entre esses acontecimentos”¹⁶¹, sendo deferida indenização à família da vítima. Diante de todo o exposto, o Ministro votou pelo provimento ao recurso extraordinário, julgando improcedentes os pedidos iniciais, e propôs a seguinte tese:

“Nos termos do artigo 37 §6º da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”.

O tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedentes os pedidos iniciais, e fixou a tese proposta pelo Min. Alexandre de Moraes. Inclusive, importante destacar que, no presente Tema, o e. STF assentou que a “(...) responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente”¹⁶².

3.8. TEMA 366 (Leading Case: RE 136861)

O Tema 366 recebeu o seguinte título: “Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício em residência”¹⁶³.

¹⁵⁸ STF, AR 1376, Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 09-11-2005, publicado em 22-09-2006, página 20 do acórdão.

¹⁵⁹ STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, página 33 do acórdão.

¹⁶⁰ STF, RE 136247, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 20-06-2000, publicado em 18-08-2000.

¹⁶¹ STF, RE 136247, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, julgado em 20-06-2000, publicado em 18-08-2000, página 9 do acórdão.

¹⁶² STF, RE 608880, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020, Ementa.

¹⁶³ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=1515920&numeroProcesso=136861&classeProcesso=RE&numeroTema=366>. Acesso em 25/03/2024.

Na origem, tratou-se de ação indenizatória por danos morais e materiais, movida por um grupo de vizinhos, em razão de suposta falha do Município de São Paulo na fiscalização de estabelecimento destinado a comércio e fabricação de fogos de artifício, em desacordo com a legislação, dada a proximidade do imóvel de áreas residenciais, após grande explosão no imóvel, que resultou em danos aos autores.

A sentença reconheceu a existência de falha imputável à Administração, condenando o Município de São Paulo a ressarcir os danos materiais suportados pelos autores, bem como reconheceu o direito de regresso da Administração em face do litisdenunciado, proprietário do imóvel. Em análise a apelação interposta perante o TJSP, o colegiado declarou a improcedência da demanda, por entender que, por mais que o Estado tenha falhado em não proceder à vistoria prévia da loja de fogos de artifício, dentro das impreteríveis 24 horas após efetuado o pedido de licença e instalação, nos termos da legislação específica, os danos sofridos pelas vítimas decorreram de incúria dos donos do estabelecimento, não da falha do serviço público. Em face do acórdão, foi interposto recurso extraordinário.

Em análise ao recurso, como explica o relator, Min. Edson Fachin, a discussão se volta na presença ou não do nexa causal. Segundo o ministro, existe relevante problemática em se demonstrar a efetiva ocorrência do nexa causal nas hipóteses de responsabilidade objetiva do Estado por conduta omissiva específica, sendo diversas as tentativas de sistematizar critérios para o estabelecimento seguro do nexa causal¹⁶⁴. Como exemplo, o relator cita o Recurso Extraordinário nº 130.764, onde o então relator Ministro Moreira Alves, adotou a teoria do dano direto e imediato para justificar a não atribuição do nexa causal entre a fuga de um preso e os danos decorrentes de assalto ocorrido tempos depois¹⁶⁵.

¹⁶⁴ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, páginas 32 a 34 do acórdão.

¹⁶⁵ “Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes. - A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no parágrafo 6. do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexa de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. - Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexa de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexa causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada. - No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexa de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexa de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69, a que corresponde o parágrafo 6. do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão

Em suma, o relator entende que “a omissão no dever legal de fiscalizar determinada atividade, se dano acarretar a terceiro em virtude dessa conduta omissiva específica, gera o dever de indenizar por parte do Estado”¹⁶⁶, podendo apenas ser excluída se demonstrada a existência de causa excludente de responsabilidade. Analisando o caso concreto, o relator entende ser caso de responsabilidade objetiva do Estado, pelo fato do Município ter inobservado seu dever legal de fiscalizar a instalação de atividade de risco, não sendo atribuída nenhuma excludente de responsabilidade:

De fato, a alegação de que não houve, ao final, autorização para o funcionamento da loja, não afasta o nexo de causalidade entre a conduta omissiva do Estado e o infortúnio ocorrido em 09.06.1985. Isso porque, em se tratando de dever legal fiscalizatório exaustivamente regulamentado no âmbito municipal, se houvesse sido realizada a vistoria prévia no imóvel indicado pelo solicitante, a autorização teria sido imediatamente negada, e o estabelecimento deveria ter sido lacrado e interditado, sendo retirados todos os artefatos explosivos localizados na residência. Contudo, o Município, ao inverter o procedimento regulamentar, deixar de realizar a vistoria prévia no prazo de 24 horas e permitir a paralisação do processo administrativo, incorreu em violação de seu dever de exercício do poder de polícia, permitindo, mediante sua omissão, que o comércio funcionasse clandestinamente e ocorresse ali uma explosão, passados mais de dois meses do prazo concedido pela Portaria para a realização da vistoria prévia no imóvel.

[...]

Assim, porque as concausas alegadas não interrompem o nexo de causalidade entre a omissão no cumprimento do dever legal específico do Estado de fiscalizar a instalação do comércio de fogos de artifício e os danos decorrentes da explosão do estabelecimento que comercializava o material explosivo, entendo que o acórdão recorrido merece reforma, a fim de ver-se restauradas as conclusões da sentença prolatada pelo juízo de primeira instância.¹⁶⁷

Ao final, propôs a seguinte tese: “A omissão no dever legal de fiscalizar a atividade de comercialização de fogos de artifício, se dano acarretar a terceiro em virtude dessa conduta omissiva específica, gera a responsabilização objetiva do Estado.”¹⁶⁸

recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (STF, RE 130764, Relator Min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 12/05/1992, publicado em 07-08-1992)

¹⁶⁶ STF, RE 136861, Relator Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 39 do acórdão.

¹⁶⁷ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, páginas 44 e 45 do acórdão.

¹⁶⁸ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 46 do acórdão.

Em voto divergente, o Min. Alexandre de Moraes argumentou que o Município, após a solicitação do licenciamento, seguiu com o trâmite legal, solicitando a complementação de certa documentação, para que depois fosse realizada uma vistoria no local. Todavia, sem que houvesse a complementação desses documentos, os comerciantes iniciaram com a atividade de forma clandestina. Sendo assim, o ministro concluiu sequer está presente o primeiro requisito para caracterizar a responsabilidade do Estado: “uma conduta comissiva ou omissiva do poder público”¹⁶⁹. Veja-se os seguintes trechos do relator:

O Poder Público municipal não tinha como adivinhar que eles iriam atropelar o procedimento, começar clandestinamente um volume de pólvora muito maior, que também foi reconhecido, como eu disse, nessa outra ação judicial. Inclusive, no laudo de vistoria posterior, depois da explosão, os três peritos corroboraram o laudo do Instituto de Criminalística, dizendo que essa pólvora, mesmo que eles já tivessem a autorização, não poderiam estocar essa pólvora. Essa pólvora é que foi a responsável. Obviamente (e, aí, nós poderíamos ingressar, a meu ver, no campo do risco administrativo), se tudo estivesse certo - a autorização, eles vendendo, e o Município não fiscalizasse -, aí não é vistoria, é fiscalização. Mas não foi isso o que ocorreu. Para todos os efeitos legais e jurídicos, aquela garagem era simplesmente uma garagem. Eles queriam transformar aquela garagem em uma loja. Não passaram do primeiro filtro, ou seja, o protocolo na Prefeitura com todos os elementos necessários. E, mesmo assim, ignorando a legislação, deram sequência ao comércio clandestino.

Ora, não me parece aqui, com todo o respeito, que haja qualquer omissão do Poder Público. O Poder Público fez o que era de se esperar dele, aguardar que se complementasse.

[...]

Ora, teríamos ausência de atuação do Estado aqui, a criadora do dano? Não autorizou, não deu licença, não sabia que ele ia começar. Ora, grave teria sido - e, aí, sim, a municipalidade, a meu ver, poderia ser responsabilizada - se tivesse dado a licença sem prévia vistoria, se não tivesse exigido a complementação dos requisitos. Atuou na estrita legalidade e não poderia supor, do ponto de vista jurídico e legal, que não iriam aguardar e já iriam começar a comercializar.

Dessa forma, com todo o respeito à posição do Ministro EDSON FACHIN, entendo que não estão presentes os requisitos necessários e objetivos da teoria do risco administrativo. Incide, além disso, a culpa exclusiva deles próprios, porque não respeitaram a necessária licença, não aguardaram a necessária licença, estocaram pólvora que não poderiam estocar.¹⁷⁰

Em seguida, o Min. Luís Roberto Barroso, em relevante posicionamento, explica que “o Estado não pode ser transformado em segurador universal de atos ilícitos praticados por

¹⁶⁹ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, páginas 54 e 55 do acórdão.

¹⁷⁰ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, páginas 59 e 60 do acórdão.

particulares”, apontando a indispensável presença de uma “causalidade direta e imediata que possa ser reconduzida à conduta do Estado em face do dano sofrido”¹⁷¹. O ministro ainda expressou a necessária existência de um dever administrativo específico de ter atuado, para que se caracterize sua omissão do Estado, não sendo possível responsabilizá-lo por um “dever jurídico genérico de legislar ou de adotar uma política pública”¹⁷².

Ainda, vale destacar a descomplicada síntese do caso feita pelo Min. Barroso:

O pedido de licença de funcionamento foi protocolado no dia 28 de março de 1985. No dia 4 de abril - portanto, num prazo razoável -, a administração exigiu documentos que estavam faltando. Esses documentos não foram apresentados. E em 9 de junho de 1985 ocorreu a explosão.

Portanto, eu considero que está correta a qualificação feita pelo Tribunal de Justiça de São Paulo de que a atividade era clandestina. Houve um pedido de alvará; estava incompleto porque faltava a vistoria da Polícia Civil; não foi adimplida esta parte da obrigação por conta do requerente; e mesmo assim ele iniciou o funcionamento e ocorreu a fatalidade.

Portanto, trágico como seja, Presidente, eu acho que, na verdade, o que ocorreu foi uma fatalidade causada por irresponsabilidade do particular sem que se consiga estabelecer um nexo de causalidade com um ato do poder público¹⁷³

Ao final, o ministro segue a divergência iniciada pelo Min. Alexandre de Moraes, sugerindo a seguinte tese:

Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir. No caso de comércio de fogos de artifício, haverá responsabilidade quando for concedida licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular¹⁷⁴.

Por fim, o Min. Alexandre de Moraes, acatando a sugestão de tese feita pelo Min. Barroso, propôs a seguinte tese:

¹⁷¹ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 62 do acórdão.

¹⁷² STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 62 do acórdão.

¹⁷³ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 63 do acórdão.

¹⁷⁴ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 64 do acórdão.

Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular.¹⁷⁵

Essa tese foi acatada por maioria do colegiado, que negou provimento ao recurso extraordinário. Restaram vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Luiz Fux, Cármen Lúcia, Celso de Mello e Dias Toffoli.

3.9. TEMA 1055 (*Leading Case*: RE 1209429)

Um dos temas mais recentes e de grande repercussão social, o Tema 1055 buscou definir a “Responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido, em situação de tumulto, durante cobertura jornalística”¹⁷⁶.

De início, trata-se de ação indenizatória promovida por repórter fotográfico em face do Estado de São Paulo. O autor da ação desempenhava seu trabalho na cobertura da manifestação de servidores públicos, na Avenida Paulista, em frente ao Museu de Arte de São Paulo – MASP. Na ocasião, foi atingido no olho esquerdo por algum objeto disparado por agente público de segurança, durante intervenção policial a fim de que os manifestantes desobstruíssem a via, indevidamente ocupada. Segundo autor, ele perdeu 90% de sua visão, o que o impossibilita permanentemente de exercer sua profissão de repórter fotográfico.

O juízo de primeiro grau reconheceu a existência de dano e nexo de causalidade aptos a ensejar a responsabilidade objetiva do Estado, condenando o Estado de São Paulo ao pagamento de indenização por danos materiais e morais. Em face da referida sentença, o Estado de São Paulo interpôs recurso de apelação, sustentando que não há nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo autor e a conduta do agente policial do Estado, na medida em que não haveria sido provado, com precisão, o que causou a lesão ao autor. Para tanto, defendeu que a lesão

¹⁷⁵ STF, RE 136861, Relator Min. Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021, página 121 do acórdão.

¹⁷⁶ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5695282&numeroProcesso=1209429&classeProcesso=RE&numeroTema=1055>. Acesso em 25/03/2024.

pode ter sido causada por objetos arremessados pelos manifestantes, dado que, no momento da lesão, o autor se encontrava entre os manifestantes e os policiais.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, embora tenha reconhecido o nexo de causalidade entre a conduta do Poder Público e o dano, deu provimento à apelação, ao fundamento de que houve culpa exclusiva da vítima:

Ausência de elementos para se afirmar, no caso, ocorrência de abuso ou excesso na referida conduta policial atrelada ao disparo que feriu o autor – Posição da vítima em meio ao tumulto, entre os manifestantes e os policiais, observada a sua permanência no local de conflito para fotografar, em situação de risco ou de perigo assumido, a excluir a responsabilidade do ente público – Sentença de procedência parcial da demanda reformada para de improcedência¹⁷⁷.

Em análise de mérito do Recurso extraordinário interposto em face do v. acórdão, o relator Min. Marco Aurélio, teceu seu voto com o enfoque voltado a liberdade de imprensa e acesso à informação. Em suma, o Ministro defende que a vítima estava apenas cumprindo sua missão de informar, não podendo lhe ser atribuída a responsabilidade pelo dano. Ainda, entendeu que a ação das forças de segurança foi desproporcional, apontando o dever das forças policiais agirem com cautela, visando garantir aos cidadãos segurança e proteção à integridade física e moral¹⁷⁸. Ao final, propôs a seguinte tese:

Viola o direito ao exercício profissional, o direito-dever de informar, conclusão sobre a culpa exclusiva de profissional da imprensa que, ao realizar cobertura jornalística de manifestação pública, é ferido por agente da força de segurança.¹⁷⁹

Com base em semelhante fundamentos, o Min Alexandre de Moraes concluiu não ser aceitável excluir a responsabilidade civil objetiva do Estado caso um profissional da imprensa, que esteja legitimamente exercendo suas funções, seja ferido em decorrência da atuação

¹⁷⁷ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 21 do acórdão.

¹⁷⁸ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 13 do acórdão.

¹⁷⁹ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 15 do acórdão.

policial. Para o ministro, o mero fato do jornalista estar no local realizando a cobertura jornalística não pode ser considerado culpa exclusiva da vítima¹⁸⁰.

Entretanto, o ministro destaca que não se pode descartar situações em que o profissional da imprensa, por exemplo, invada “áreas delimitadas, nas quais o acesso é ostensivamente interdito, em razão da intensidade e da periculosidade do choque entre os agentes públicos e os manifestantes”¹⁸¹, ou até, quando o jornalista invista contra a polícia. Diante de tais fundamentos, o Ministro propôs a seguinte teoria:

É objetiva a responsabilidade civil do Estado em relação a profissional de imprensa ferido por agentes públicos durante cobertura jornalística em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade de culpa exclusiva da vítima nas ocasiões em que o profissional de imprensa:

- 1 - Descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física; ou
- 2 - Participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística.¹⁸²

Por sua vez, o Min. Gilmar Mendes, em seu voto, aborda a complexidade para o intérprete do direito averiguar a responsabilidade civil quando existe mais de uma conduta (causa) que possa ter causado o dano. Para tanto, o ministro cita as teorias enunciadas no capítulo 2.2 desse trabalho, as quais foram criadas para justificar o nexo de causalidade no caso concreto. Todavia, o ministro explica que não existe consenso na teoria aplicável, tanto na doutrina como na jurisprudência, concluindo que independentemente da teoria adotada, o julgador deve perquirir os pressupostos da responsabilidade civil, assim como a(s) conduta(s) efetivamente causadora(s) do dano¹⁸³⁻¹⁸⁴.

¹⁸⁰ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 36 do acórdão.

¹⁸¹ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 43 do acórdão.

¹⁸² STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 50 do acórdão.

¹⁸³ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, páginas 108 a 111 do acórdão.

¹⁸⁴ Vale aqui ressaltar a jurisprudência citada pelo Min. Gilmar Mendes em seu voto: “[...] A comprovação da relação de causalidade - qualquer que seja a teoria que lhe dê suporte doutrinário (teoria da equivalência das condições, teoria da causalidade necessária ou teoria da causalidade adequada) - revela-se essencial ao reconhecimento do dever de indenizar, pois, sem tal demonstração, não há como imputar, ao causador do dano, a responsabilidade civil pelos prejuízos sofridos pelo ofendido. Doutrina. Precedentes. [...]” (STF, RE 481110 AgR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 06-02-2007, publicado em 09-03-2007).

O ministro ainda explica que, independentemente da atuação do Estado ser lícita ou ilícita, existe o dever de indenizar o repórter fotográfico que estava apenas desempenhando sua atividade profissional, afastando a hipótese de culpa exclusiva da vítima, uma vez que ele não participava da manifestação, assim como não praticou nenhum ato contra os agentes estatais¹⁸⁵.

Ao final, o recurso extraordinário foi provido, e após pequena mudança na tese proposta pela Min. Alexandre de Moraes, que foi acatada pela maioria do tribunal, fixou-se a seguinte tese:

É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física.¹⁸⁶

3.10. TEMA 1237 (Leading Case: ARE 1385315)

Por fim, no julgamento do Tema 1237, o STF fixou tese acerca da “Responsabilidade estatal por morte de vítima de disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, em razão da perícia que determina a origem do disparo ser inconclusiva”¹⁸⁷. A lide inicial, que desencadeou o Tema em exame, foi uma ação indenizatória a fim de responsabilizar o Estado (União Federal e Estado do Rio de Janeiro) pelo assassinato de um cidadão, que ocorreu em meio a troca de tiros entre traficantes de drogas e a Força de Pacificação do Exército.

A ação ajuizada pelos familiares da vítima foi julgada, em primeiro grau, improcedente. A sentença entendeu que “não teria restado comprovado que o disparo que ensejou o óbito da vítima tenha sido efetivamente realizado por militares do exército”¹⁸⁸. A

¹⁸⁵ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, página 122 do acórdão.

¹⁸⁶ STF, RE 1209429, Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021, páginas 129 e 130 do acórdão.

¹⁸⁷ Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6411925&numeroProcesso=1385315&classeProcesso=ARE&numeroTema=1237>. Acesso em 26/06/2014.

¹⁸⁸ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 5 do acórdão.

sentença foi mantida em sede de apelação, por acórdão prolatado pela Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, pelos seguintes fundamentos:

4. No caso em análise, restou incontestável a atuação dos militares da Força de Pacificação do Exército na comunidade em que o falecido residia com sua família, que precedeu a instalação das UPP's em diversos pontos do Rio de Janeiro. O dano é também patente, dado o falecimento de Vanderlei Conceição de Albuquerque em 17/06/2015, vítima de projétil de arma de fogo, sendo atingido no interior de sua residência, por volta das 22h. 5. Em situações como a presente, a comprovação da origem do projétil que ocasionou a morte assume especial relevância, do contrário seria responsabilizar o Estado por cada tiro disparado em operações policiais e/ou militares, o que não se mostra razoável. Da análise do inquérito policial, verifica-se que o tiroteio não foi deflagrado por ação dos militares da Força de Pacificação, além de ter ocorrido à noite. E realizada perícia no material coletado no interior da residência, foi emitido laudo de exame em munição e/ou componente, que apurou apenas que o projétil de arma de fogo estava deformado frontal e longitudinalmente, de calibre 7,62, do tipo encamisado total pontiagudo (ETPT), sendo inconclusivo quanto à origem. 6. De acordo com a perícia realizada, inviável reconhecer o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano causado. 7. Não se pode atribuir demasiada amplitude ao nexo de causalidade, que faria com que, na prática, o Estado funcionasse com um grande garantidor, respondendo até mesmo por danos que não lhes seriam imputáveis. Tal caráter genérico da responsabilidade poderia provocar insegurança jurídica e graves prejuízos ao erário, atingindo em última análise os próprios contribuintes. 8. No caso dos autos, também não restou configurada qualquer conduta omissiva específica por parte dos agentes públicos a configurar a responsabilidade civil e o consequente dever de indenizar. Fala-se em conduta omissiva específica, tendo em vista que não é qualquer omissão que constitui fato gerador da responsabilidade civil do Estado, mas somente aquela decorrente de um dever legal de impedir a ocorrência do dano. 9. O Poder Judiciário age pautado na Constituição e nas leis de modo que não pode condenar sem a presença dos elementos jurídicos que configuram a responsabilidade civil. 10. Apelação conhecida e desprovida¹⁸⁹.

Ao chegar no STF, por meio de Recurso Extraordinário com agravo, o *leading case* teve seu mérito apreciado pelo Relator, Min. Edson Fachin. Inicialmente, o relator trouxe capítulo abordando dados quantitativos da violação generalizada de direitos humanos nas operações policiais, a partir de dados divulgados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹⁹⁰. Na sequência, o relator, em capítulo sobre a responsabilização internacional do Brasil em decorrência de operações policiais, menciona e

¹⁸⁹ Trecho da Ementa do Acórdão do TRF2, citado em: STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 5 e 6 do acórdão.

¹⁹⁰ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 11 a 14 do acórdão.

relaciona brevemente o caso denominado "Favela Nova Brasília vs. Brasil"¹⁹¹. Em terceiro lugar, o Min. Edson Fachin explica a relação intrínseca do presente Tema com a ADPF 635¹⁹², na qual o STF determinou restrições ao Estado do Rio de Janeiro e impôs medidas para conter a violência em operações policiais¹⁹³.

Feitos tais esclarecimentos, o ministro relator passou à análise da existência do nexo de causalidade. Para eminente relator, a configuração do nexo de causalidade independe da origem do disparo, sendo crucial o fato de que houve operação da Força de Pacificação do Exército no momento e no local em que a vítima foi atingida¹⁹⁴. Tal entendimento o levou a seguinte conclusão: “os militares da Força de Pacificação, ao realizar operação em zona habitada e, a partir dela, desencadear intensa troca de tiros com os confrontados, descumpriu com o seu dever de diligência, a ensejar a responsabilidade objetiva do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da

¹⁹¹ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 14 a 16 do acórdão.

¹⁹² “(...)1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao admitir diversas medidas de natureza cautelar, instrumentaliza a jurisdição constitucional para enfrentar os litígios estruturais que se configuram quando houver (i) uma violação generalizada de direitos humanos; (ii) uma omissão estrutural dos três poderes; e (iii) uma necessidade de solução complexa que exija a participação de todos os poderes. Isso porque é típico dessas ações a adoção de ordens flexíveis, com a manutenção da jurisdição, para assegurar o sucesso das medidas judiciais determinadas. Precedentes. 2. Embora já houvesse ordem da Corte Interamericana para a adoção de um plano de redução da letalidade policial, a mora no cumprimento da decisão foi agravada ante a restrição das operações policiais, já que não dispunha o Estado de parâmetro normatizado de proporcionalidade para a definição de casos de absoluta necessidade, o que justifica a readequação da cautelar apreciada, para determinar a elaboração, com a indispensável participação da sociedade civil, de um plano que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e a previsão dos recursos necessários para a sua implementação. 3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes. 4. A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente. Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. Cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas a fortiori. 5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado. 6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator. 7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres. 8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. 9. Embargos de declaração acolhidos em parte.” (STF, ADPF 635 MC-ED, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03-02-2022, publicado em 03-06-2022).

¹⁹³ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 17 a 22 do acórdão.

¹⁹⁴ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 26 e 27 do acórdão.

CF”¹⁹⁵. Prosseguindo em seu voto, o ministro relator ressalva que, mesmo os integrantes das forças armadas terem assumido o risco ao proceder a operação, o que gera a responsabilidade da União, existe a possibilidade do Estado comprovar a interrupção do nexo causal¹⁹⁶. Contudo, “para que se pudesse excluir a responsabilidade estatal, seria imprescindível, portanto, a comprovação de força maior, caso fortuito, fato exclusivo da vítima ou de terceiro”¹⁹⁷, o que segundo o eminente ministro, não ocorreu.

Diante desses fundamentos, após a sessão Plenária de 11/4/2024, o Min Relator Edson Fachin, em reforma ao seu primeiro voto, decidiu:

(...) pelo parcial provimento ao recurso extraordinário com agravo, para condenar somente a União ao pagamento da indenização no valor de R\$ 200.000,00 para cada um dos pais (Espólio de Edite Maria de Conceição e José Jerônimo de Albuquerque) e R\$ 100.000,00 para o irmão (Sidnei Conceição de Albuquerque), bem como ao ressarcimento pelas despesas com o funeral e ao pagamento de pensionamento vitalício, nos moldes requeridos na inicial.

(...) fixou a seguinte tese: “(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) é ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) a perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário”¹⁹⁸.

O Min. André Mendonça divergiu parcialmente da primeira tese proposta pelo relator. Em destaque, o voto vogal do Ministro asseverou a dificuldade em se valorar o nexo de causalidade, devendo-se, primeiramente, estabelecer “os *standards* identificadores do nexo de causalidade e, após reconhecida sua existência, quais as ocorrências capazes de romper o liame formado”¹⁹⁹. Portanto, ele ressalta a importância de se examinar o nexo de causalidade depois de consolidados o fato lesivo e o dano produzido.

¹⁹⁵ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 28 e 29 do acórdão.

¹⁹⁶ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 29 a 33 do acórdão.

¹⁹⁷ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 31 do acórdão.

¹⁹⁸ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 39 do acórdão.

¹⁹⁹ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 49 do acórdão.

Para o Ministro, o entendimento do Relator, com as devidas vênias, coloca o nexo de causalidade como uma premissa inafastável. Como se ele fosse presumido. De forma que a interpretação dada pelo relator, seria que “toda atividade administrativa de segurança pública seria falha e, bem assim, causa suficiente para qualquer alvejamento ocorrido durante o conflito”²⁰⁰. Ato contínuo, o Min. André Mendonça aduz importante ensinamento sobre o nexo causal:

21. Reputo de suma importância a compreensão de que o liame de causalidade está à mercê da realidade empírica, **somente identificado caso a caso, de modo que a abstrativização tal qual proposta, com todas as vênias, tornaria presuntiva a existência de um elemento fático que ligasse a ação estatal ao dano injusto**. No limite, a prosperar tal linha, o elemento nexo de causalidade passaria a ser secundário, se não dispensável, o que não me parece estar de acordo com as balizas prevalentes da teoria da responsabilidade civil do Estado.

22. Nessa linha de intelecção, foi que o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 608.880-RG/MT, Tema RG nº 362, prestigiou a **teoria do dano direto e imediato** (ou teoria da interrupção do nexo causal), na hipótese de cometimento de crime de latrocínio por detento evadido de estabelecimento prisional. A tese vencedora, encampada pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, apontou para a responsabilidade civil do Estado somente para causas que guardem um **nexo direto e imediato** entre a falha estatal — fuga do presídio — e o crime cometido pelo detento evadido.²⁰¹ (grifos do original)

Ao final, o ministro propôs a seguinte tese:

- 1- O Estado é responsável por morte de vítima de disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, quando a perícia que determina a origem do disparo for inconclusiva, desde que se mostre plausível o alvejamento por agente de segurança pública;
- 2- Poderá o Estado se eximir da responsabilização civil, caso demonstre a total impossibilidade da perícia, mediante o emprego tempestivo dos instrumentos técnicos disponíveis, para elucidação dos fatos.²⁰²

O Min. Alexandre de Moraes, por sua vez, ressaltou a imprescindibilidade do nexo causal como pressuposto para responsabilidade civil do Estado e do dever de indenizar. Em seguida, citando entendimento doutrinário de Agostinho Neves Arruda Alvim, o Ministro cita que “o direito nacional adotou a teoria do dano direto e imediato ou da necessidade da causa, segundo a qual a causa é todo evento do qual decorre de forma direta e imediata o fato

²⁰⁰ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 51 do acórdão.

²⁰¹ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 52 do acórdão.

²⁰² STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 60 do acórdão.

danoso”²⁰³. Tal teoria que, inclusive, foi adotada no Tema de Repercussão Geral 362, já analisado nesse trabalho. Para o Min. Alexandre de Moraes:

[O Min. Relator] Entende que nem mesmo a força maior ou o caso fortuito poderiam ser invocados no caso, pois os riscos da operação eram previsíveis, além do que caberia ao Estado provar a ocorrência de fato de terceiro, o que não ocorreu.

Veja-se que a responsabilidade civil, apesar de ser objetiva, não prescinde de uma relação direta e imediata entre a conduta e o resultado danoso.²⁰⁴

(...)

Não vejo como a responsabilização do Estado, mesmo quando não comprovado o nexa causal direto e imediato, possa solucionar ou amenizar a dramática situação da segurança pública.

O Estado de Direito não pode permitir tortura; o Estado de Direito não pode permitir bala perdida; o Estado de Direito não pode permitir abuso de autoridade. É uma necessidade imperiosa equilibrar fiscalização, repúdio ao abuso de autoridade e punição dos maus policiais com a continuidade desse serviço essencial que é a segurança pública e proteção à toda sociedade. Mas isso não significa responsabilizar o Estado mesmo quando não comprovado que foi a conduta de seus agentes que resultou do evento danoso.

Veja que, no caso dos autos, não há prova de que a bala que atingiu a vítima tenha partido da Força de Pacificação do Exército que atuava no Complexo da Maré. Havia um confronto armado com bandidos na área²⁰⁵.

Sendo assim, propôs a seguinte tese: “A responsabilidade estatal por morte de vítima, por disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, pressupõe a comprovação de que o projétil partiu dos agentes do Estado”²⁰⁶.

Por seu turno, o Min. Cristiano Zanin, no início de seu voto, trouxe interessantes casos da jurisprudência internacional sobre a matéria de responsabilidade estatal por operações policiais e militares, citando, por exemplo, os seguintes casos: *Alvaro Espinoza y otros vs. México*; *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*; *Huohvanainen vs. Finland*; *Mahmut Kaya vs. Turkey*; e *Bubbins vs the United Kingdom*. Em momento posterior de seu voto, o ministro cita a importante decisão proferida pela Corte no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.382.159, na qual se reafirmou a responsabilidade civil do Estado por morte

²⁰³ ALVIM, Agostinho Neves Arruda. Da inexecução das obrigações e suas consequências. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 356. Citando em: STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 76 do acórdão.

²⁰⁴ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 79 do acórdão.

²⁰⁵ TF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 82 do acórdão.

²⁰⁶ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 85 do acórdão.

de cidadão, quando, embora comprovados o dano e a realização de operação policial no momento do disparo fatal, não é demonstrado que o projétil que atingiu a vítima foi deflagrado por agente estatal²⁰⁷. Naquele julgamento, o Ministro ainda rememora que a Corte entendeu que cabe ao Estado, que possui os meios disponíveis para tanto, “averiguar as externalidades negativas de sua ação armada, coligindo evidências e elaborando laudos que permitam a identificação das reais circunstâncias da morte de civis desarmados em suas residências”²⁰⁸.

Por fim, destaco o seguinte trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, que ressalta a importância do presente estudo:

As instâncias ordinárias, então, julgaram improcedente a demanda reparatoria proposta pelos sucessores do de cujus sob o fundamento de que, ante a ausência de comprovação conclusiva de que o tiro fatal tenha partido de arma manejada pelas forças de segurança pública, inexistiria nexos de causalidade entre a conduta estatal e o dano causado. Trata-se, a meu ver, de compreensão que passa ao largo das complexidades intrínsecas à situação concreta apreciada, deixando de imprimir à espécie a leitura constitucionalmente adequada dos pressupostos para a responsabilização civil do Estado (Constituição, art. 37, § 6º).

O Tribunal, por maioria, deu parcial provimento ao recurso extraordinário com agravo para julgar procedentes os pedidos formulados na inicial, de modo a condenar somente a União ao pagamento da indenização no valor de R\$ 200.000,00 para cada um dos pais e R\$ 100.000,00 para o irmão, bem como ao ressarcimento pelas despesas com o funeral e ao pagamento de pensionamento vitalício nos moldes requeridos na inicial, nos termos do voto reajustado do Ministro Edson Fachin (Relator). Assim como, fixou a tese proposta no voto do Relator.

²⁰⁷ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, página 101 do acórdão.

²⁰⁸ STF, ARE 1385315, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2024, publicado em 20-06-2024, páginas 101 e 102 do acórdão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, percebe-se que o ordenamento jurídico brasileiro adotou expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, na sua vertente do risco administrativo, tanto na Constituição de 1988, como no Código Civil de 2002. A forma que o legislador atribuiu a responsabilidade civil do Estado está posta há anos, e desde então não foi alterada. Esse contexto nos remete a ideia de um direito incontroverso e de entendimento pacífico.

Todavia, vimos que, apenas nos últimos 10 anos, o STF julgou inúmeros Temas de repercussão geral sobre a matéria, o que demonstra inúmeras controvérsias na aplicação da disciplina. Na prática, portanto, a responsabilização estatal demonstra ser um direito de difícil acesso, em razão das diversas demandas que chegam ao judiciário. Podemos inferir que, por mais que a matéria aparente ser de simples entendimento, não apresentando muitas divergências teóricas, existe uma barreira prática para efetivação e interpretação desse dever/direito.

Esse contexto, somado ao conteúdo aqui posto, em especial aos votos dos excelentíssimos ministros do Supremo Tribunal Federal examinados no presente trabalho, evidenciam a relevância do tema, que conta com ao menos 10 Temas de Repercussão geral julgados no mérito nos últimos 10 anos. Vale pontuar que a sistemática da Repercussão Geral foi criada para apreciar questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos das partes, normalmente utilizada para uniformizar o entendimento em todos os tribunais, ante uma quantidade considerável de processos que tratem da controvérsia.

Quanto a análise feita sobre o nexo de causalidade, restou evidente seu papel de extrema relevância quando o assunto é responsabilidade civil do Estado. Comprova-lo, ou então afastar sua incidência, é o ponto chave para responsabilizar, ou não, o Estado no caso concreto. Para mais, notamos sua importância quanto ao dever de indenizar, o *quantum* indenizar e o direito de ser indenizado.

Ainda, foi constatado que muitas controvérsias surgem a partir da definição de qual ato ou circunstância está mais qualificada para dar causa ao dano. Ou seja, as controvérsias surgem a partir do mesmo ponto motivador das teorias do nexo de causalidade, qualificar qual ato possui o mais adequado nexo de causalidade com o dano. Nesse sentido, vimos que o

Supremo Tribunal Federal vem aplicando a Teoria do Dano Direito e Imediato, tratada no ponto 2.2.3 desse trabalho. Pelo *spectrum* estudado, pude concluir que os excelsos julgadores buscam uma causalidade qualificada entre o ato (ou omissão) e o dano, caracterizada pela sua imprescindibilidade e imediatidade, permitindo hipóteses de rompimento desse liame, o que descaracteriza a responsabilidade estatal.

A análise feita sobre os temas de repercussão geral sobre responsabilidade civil do Estado julgados pelo STF nos últimos 10 anos, apresentou principalmente controvérsias relativas à responsabilidade civil do Estado quando um terceiro age em seu nome e a responsabilidade civil do Estado por omissão.

Ademais, a partir do acervo de processos selecionados para esse trabalho, verifiquei que os ministros sempre reiteram a necessidade da efetiva conduta ou omissão do Estado, que gere um real e comprovado dano à vítima, assim como a existência do nexo de causalidade entre esses dois tópicos, desde que não se enquadre em qualquer hipótese de excludente de responsabilidade. Creio que isso se dá em razão das diversas decisões, proferidas pelas instâncias ordinárias, que requerem a comprovação de dolo ou culpa para responsabilização estatal. Algo que é incompreensível, que passa ao largo da previsão constitucional.

Destaco, por fim, o interessante aspecto das decisões analisadas, nas quais os ministros do STF tentam “balancear pesos de cada lado da balança”, onde de um lado temos o interesse do particular que foi lesado por uma conduta estatal, e de outro o Estado que não pode se tornar garantidor universal de todo tipo de demanda.

Feitas tais considerações, espero que o tema tenha sido explicado de forma clara ao leitor, de maneira que ele possa entender mais sobre a questão, até porque é um direito posto a todos nós particulares.

Referências Bibliográficas:

BINENBOJM, Gustavo. Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

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

DINIZ, Maria H. Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil. v.7. 38ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2024. E-book. ISBN 9788553621392. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621392/>. Acesso em: 06 mar. 2024

FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo. 37ª Ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. 14ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645770/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

FILHO, Sergio C. Programa de Responsabilidade Civil. 16ª ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

FROTA, Pablo Malheiros da Cunha. Responsabilidade por danos: imputação e nexos de causalidade. Curitiba: Juruá, 2014.

GAGLIANO, Pablo S.; FILHO, Rodolfo P. Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil. v.3. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553626645. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626645/>. Acesso em: 26 fev.

GONCALVES, Carlos R. Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil. v.4. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553628410. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553628410/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 13ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book. ISBN 9786553627055. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627055/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 21ª ed., 2018.

MIRAGEM, Bruno. Responsabilidade Civil. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530994228. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530994228/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 38ª ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022. E-book. ISBN 9786559771868. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771868/>. Acesso em: 22 fev. 2024.

NADER, Paulo. Curso de Direito Civil - Vol. 7 - Responsabilidade Civil, 6ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788530968724. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530968724/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil da Administração Pública: aspectos do direito brasileiro positivo vigente: art. 37, § 6.º, da CF/1988 e art. 15, do CC/1916. Doutrinas Essenciais de Responsabilidade Civil, vol. 6, Out /2011. P. 25/26

NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. 12ª Ed. Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774289. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774289/>. Acesso em: 28 fev. 2024.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo. 11ª ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647347. Disponível em:
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647347/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

PAULA, Carolina Bellini Arantes de. As Excludentes de Responsabilidade Civil Objetiva, 1ª ed., São Paulo, Editora Atlas S. A., 2007

PEREIRA, Caio Mário da S. Responsabilidade Civil. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644933. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644933/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559646784/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

RIZZARDO, Arnaldo. Responsabilidade Civil, 8ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986087. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986087/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. O nexó de causalidade na responsabilidade patrimonial do Estado. Revista de Direito Administrativo, v. 219, 2000.

SUNFIELD, Carlos Air; BINEBOJM, Gustavo. Curso de direito administrativo em ação: casos e leituras para debate. São Paulo: JusPovm, 2024.

TARTUCE, Flávio. Responsabilidade Civil. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645251. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645251/>. Acesso em: 17 jul. 2023.

TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline de Miranda V.; GUEDES, Gisela Sampaio da C. Fundamentos do Direito Civil: Responsabilidade Civil. v.4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647590. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647590/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil. Responsabilidade civil. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 841526, Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, publicado em 01-08-2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 580252, Relator Min. Teori Zavascki, Relator p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-02-2017, publicado em 11-09-2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 842846, Relator Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 27-02-2019, publicado em 13-08-2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 662405, Relator Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 29-06-2020, publicado em 13-08-2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 884325, Relator EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2020, publicado em 04-09-2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 608880, Relator Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 08-09-2020, publicado em 01-10-2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 136861, Relator Edson Fachin, Relator p/ Acórdão: Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 11-03-2020, publicado em 22-01-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1209429, Relator Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão: Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 10-06-2021, publicado em 20-10-2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1177699, Relator Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 27-03-2023, publicado em 05-05-2023.