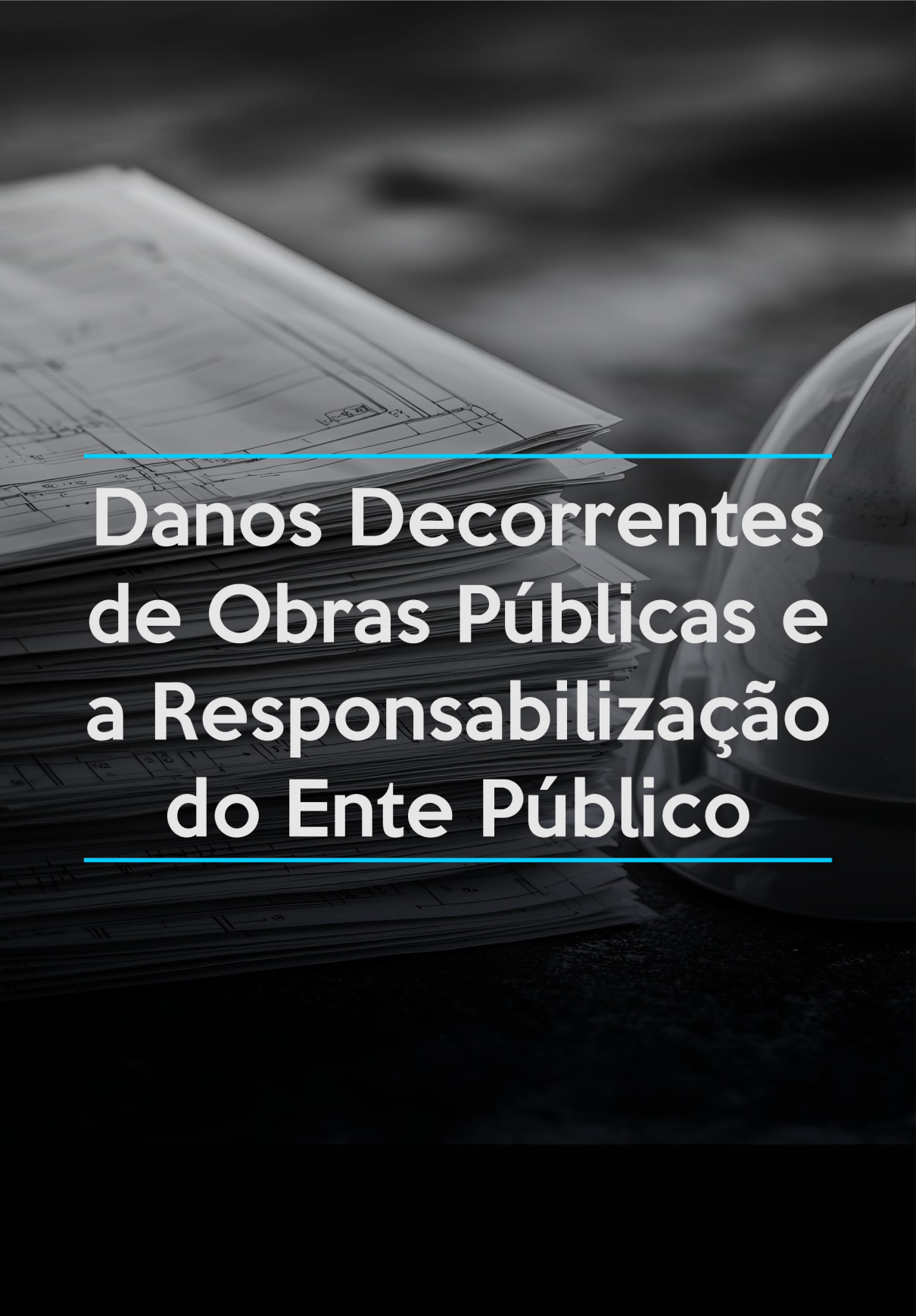


Rayssa Ismael Tarradt Rocha

Danos Decorrentes de Obras Públicas e a Responsabilização do Ente Público



AYA EDITORA
2026



Danos Decorrentes de Obras Públicas e a Responsabilização do Ente Público

Rayssa Ismael Tarradt Rocha

Danos Decorrentes de Obras Públicas e a Responsabilização do Ente Público



AYA EDITORA
2026

Direção Editorial

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

Autora

Rayssa Ismael Tarradt Roch

Capa

AYA Editora©

Revisão

A Autora

Executiva de Negócios

Ana Lucia Ribeiro Soares

Produção Editorial

AYA Editora©

Imagens de Capa

br.freepik.com

Área do Conhecimento

Ciências Sociais Aplicadas

Conselho Editorial

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva (UNIDAVI)

Prof.ª Dr.ª Adriana Almeida Lima (UEA)

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza (UCPEL)

Prof.º Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini (UFGD)

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos (IFAP)

Prof.º Dr. Carlos Eduardo Ferreira Costa (UNITINS)

Prof.º Dr. Carlos López Noriega (USP)

Prof.ª Dr.ª Claudia Flores Rodrigues (PUCRS)

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chirolí (UTFPR)

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota (IFPI)

Prof.ª Dr.ª Déa Nunes Fernandes (IFMA)

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis (UEMG)

Prof.º Dr. Denison Melo de Aguiar (UEA)

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos (UNIFAP)

Prof.º Dr. Gilberto Zammar (UTFPR)

Prof.º Dr. Gustavo de Souza Preussler (UFGD)

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota (IF Baiano)

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza (UFS)

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso (UNISC)

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão (UFPE)

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski (UTFPR)

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior (UFRR)

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra (IFCE)

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho (UFRPE)

Prof.ª Dr.ª Maralice Cunha Verciano (CEDEUAM-Unisalento - Lecce - Itália)

Prof.ª Dr.ª Marcia Cristina Nery da Fonseca Rocha Medina (UEA)

Prof.^a Dr.^a Maria Gardênia Sousa Batista (UESPI)
Prof.^o Dr. Myller Augusto Santos Gomes (UTFPR)
Prof.^o Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda (UEPG)
Prof.^o Dr. Rafael da Silva Fernandes (UFRA)
Prof.^o Dr. Raimundo Santos de Castro (IFMA)
Prof.^a Dr.^a Regina Negri Pagani (UTFPR)
Prof.^o Dr. Ricardo dos Santos Pereira (IFAC)
Prof.^o Dr. Rômulo Damasclin Chaves dos Santos (ITA)
Prof.^a Dr.^a Silvia Gaia (UTFPR)
Prof.^a Dr.^a Tânia do Carmo (UFPR)
Prof.^o Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)

Conselho Científico

Prof.^o Me. Abraão Lucas Ferreira Guimarães (CIESA)
Prof.^a Dr.^a Andreia Antunes da Luz (UniCesumar)
Prof.^o Dr. Clécio Danilo Dias da Silva (UFRGS)
Prof.^a Ma. Denise Pereira (FASU)
Prof.^o Dr. Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues (UFPR)
Prof.^o Me. Ednan Galvão Santos (IF Baiano)
Prof.^a Dr.^a Eliana Leal Ferreira Hellvig (UFPR)
Prof.^o Dr. Fabio José Antonio da Silva (HONPAR)
Prof.^o Dr. Gilberto Sousa Silva (FAESF)
Prof.^a Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues (FASF)
Prof.^a Dr.^a Karen Fernanda Bortoloti (UFPR)
Prof.^a Dr.^a Leozenir Mendes Betim (FASF)
Prof.^a Dr.^a Lucimara Glap (FCSA)
Prof.^a Dr.^a Maria Auxiliadora de Souza Ruiz (UNIDA)
Prof.^o Dr. Milson dos Santos Barbosa (UniOPET)
Prof.^a Dr.^a Pauline Balabuch (FASF)
Prof.^a Dr.^a Rosângela de França Bail (CESCAGE)
Prof.^o Dr. Rudy de Barros Ahrens (FASF)
Prof.^o Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (UFPI)
Prof.^a Dr.^a Silvia Aparecida Medeiros Rodrigues (FASF)
Prof.^a Dr.^a Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos (UTFPR)
Prof.^a Dr.^a Tássia Patricia Silva do Nascimento (UEA)
Prof.^a Dr.^a Thaisa Rodrigues (IFSC)

© 2026 - **AYA Editora**. O conteúdo deste livro foi enviado pela autora para publicação em acesso aberto, sob os termos da Licença Creative Commons 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). Esta obra, incluindo textos, imagens, análises e opiniões nela contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva da autora, que assume total responsabilidade pelo conteúdo apresentado. As interpretações e posicionamentos expressos neste livro representam exclusivamente as opiniões da autora, não refletindo, necessariamente, a visão da editora, de seus conselhos editoriais ou de instituições citadas. A AYA Editora atuou de forma estritamente técnica, prestando serviços de diagramação, produção e registro, sem interferência editorial sobre o conteúdo. Esta publicação é fruto de pesquisa e reflexão acadêmica, elaborada com base em fontes históricas, dados públicos e liberdade de expressão intelectual garantida pela Constituição Federal (art. 5º, incisos IV, IX e XIV). Personagens históricos, autoridades, entidades e figuras públicas eventualmente mencionadas são citados com base em registros oficiais e noticiosos, sem intenção de ofensa, injúria ou difamação. Reforça-se que quaisquer dúvidas, críticas ou questionamentos decorrentes do conteúdo devem ser encaminhados exclusivamente à autora da obra.

R672 Rocha, Rayssa Ismael Tarradt

Danos decorrentes de obras públicas e a responsabilização do ente público [recurso eletrônico]. / Rayssa Ismael Tarradt Rocha, -- Ponta Grossa: Aya, 2026. 41 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-937-0

DOI: 10.47573/aya.5379.1.445

1. Responsabilidade do Estado – Brasil. 2. Obras públicas - Legislação – Brasil. 3. Administração pública – Brasil. I. Título

CDD: 342.81085

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

International Scientific Journals Publicações de Periódicos e Editora LTDA

AYA Editora©

CNPJ: 36.140.631/0001-53

Fone: +55 42 3086-3131

WhatsApp: +55 42 99906-0630

E-mail: contato@ayaeditora.com.br

Site: <https://ayaeditora.com.br>

Endereço: Rua João Rabello Coutinho, 557
Ponta Grossa - Paraná - Brasil
84.071-150

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
INTRODUÇÃO	9
DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OBRAS PÚBLICAS	10
DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO TEMA	24
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	31
SOBRE A AUTORA	34
ÍNDICE REMISSIVO	35

APRESENTAÇÃO

A intensificação de obras públicas no cenário brasileiro contemporâneo tem ampliado não apenas a infraestrutura estatal, mas também os debates jurídicos acerca dos danos eventualmente decorrentes dessas intervenções. Neste contexto, o presente volume propõe uma análise criteriosa da responsabilização do ente público, situando o tema no âmbito constitucional e administrativo e evidenciando sua relevância para a tutela dos direitos individuais e para a conformação da atuação estatal.

A autora reconstrói o percurso histórico da responsabilidade civil do Estado, desde a fase de irresponsabilidade até a consolidação das teorias publicistas, examinando a transição da responsabilidade subjetiva para a objetiva. A discussão acerca do risco administrativo, das excludentes de responsabilidade, da distinção entre fato da obra e falha na execução, bem como da imputação em hipóteses de delegação a particulares, é desenvolvida de modo articulado com a análise dos pressupostos do dano e do nexo causal.

O estudo avança ao confrontar a construção doutrinária com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, investigando a aplicação do art. 37, § 6º, da Constituição Federal em casos concretos. Ao examinar decisões paradigmáticas, a obra evidencia as tensões interpretativas quanto à natureza objetiva ou subjetiva da responsabilidade em determinadas situações, especialmente quando presentes omissões estatais ou atuação de empreiteiras.

A abordagem combina reflexão teórica e exame prático, dialogando com autores clássicos do Direito Administrativo e com precedentes judiciais recentes. Essa conjugação permite compreender as implicações jurídicas das obras públicas não apenas sob o prisma normativo, mas também sob a perspectiva da efetividade da reparação e da segurança jurídica.

Ao final, o leitor é convidado a refletir sobre os caminhos possíveis para a consolidação de entendimento mais uniforme sobre o tema, considerando o papel da Corte Constitucional e os desafios inerentes à atuação administrativa. Trata-se de contribuição relevante para pesquisadores, operadores do Direito e gestores públicos que buscam aprofundar o debate acerca da responsabilidade estatal.

Boa leitura!

INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos, o Brasil vem apresentando um maior desenvolvimento tecnológico e estrutural que culminou com a realização de grandes quantidades de obras públicas. Em contrapartida, observou-se também um número crescente de danos decorrentes das obras públicas. Sendo assim, tornou-se de vital importância o estudo da responsabilização do Estado em face dos danos causados a terceiros, em decorrência de obras públicas.

A partir do estudo dos alicerces das teorias da responsabilidade civil do Estado e da incidência, no caso concreto, do tipo de responsabilização estatal e juntamente à análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, esta obra busca expor se existe pacificação acerca de qual teoria a se aplicar quando na análise fática.

DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OBRAS PÚBLICAS

De início, convém delinear resumidamente acerca do histórico da responsabilidade civil do Estado no Brasil. As primeiras Constituições Federais datadas de 1824 e 1891, não estabeleciam qualquer tipo de responsabilidade da Administração Pública por danos causados a terceiros. Naquela época vigorava a ideia de que o Estado apenas seria responsável no caso de atuação dos seus agentes públicos com abuso de poder ou omissão no exercício de suas funções.

Conhecida como a teoria feudal, regalista ou regaliana, em meados do século XVIII e início do século XIX, vigorava a teoria da irresponsabilidade estatal, oriunda dos Estados absolutistas, preceituando que os Reis eram soberanos e suas vontades, incontestáveis, tinham força de lei. Portanto, o Estado era soberano e liberal, intervindo minimamente nas relações entre particulares.

Nesse período absolutista, vigorou a máxima *“the king can do no wrong”*, que representava o sistema político da época. Assim, o Estado absoluto e soberano era imune a qualquer sanção oriunda de danos em decorrência da atividade estatal, baseado na ideia de que por ser órgão gerador do Direito, nunca atentaria contra a ordem jurídica. Esse período foi marcado pela injustiça do próprio Estado que, como responsável pela tutela do Direito, violava-o de forma impune. Nas palavras Di Pietro (2002, p. 502), tem-se que:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo por isso, agir contra ele; daí os princípios que o rei não pode errar (*the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire*) e de que ‘aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei’ (*quod principi placuit habet legis vigorem*). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania.

Assim, o Poder Público era isento do dever de reparar os danos causados, sendo a teoria da irresponsabilidade, que defendia a tese de que o Estado era pleno e incondicional, soberano: o monarca nunca errava, já que suas ações eram reflexos da vontade divina, por isso nunca responderia civilmente por seus atos ou omissões, restando apenas a possibilidade de acionar o funcionário causador dos danos.

A responsabilidade civil do Estado é discutida a partir da Revolução Francesa, em 1789, período em que começaram a ser promovidas ações contra o poder público, postulando a reparação dos danos causados pelo movimento revolucionário. No entanto, a teoria da irresponsabilidade ainda prevalecia na França até meados 1873, quando houve a prolatação da sentença acerca do caso Blanco, atribuindo a responsabilidade estatal conforme a teoria publicista, concluindo pela não adoção das normas do Código Civil para conciliar os direitos privados com os do Estado, conforme explica Di Pietro, referente ao caso Blanco:

A menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados. (DI PIETRO, 2002, p. 526).

Ainda, o professor Bittencourt (2005, p. 168) afirma que: “Foi a partir do famoso *arrêt* Blanco que se estabeleceu o entendimento de que o Estado teria realmente o dever de reparar danos causados na esfera patrimonial de terceiros, mas com fundamento em princípios de Direito Público (teorias publicistas).”

A teoria da irresponsabilidade foi superada em todos os ordenamentos jurídicos, diante dos princípios da isonomia e da legalidade, surgindo o Estado de Direito, que atribuiu direitos e deveres comuns a todas as pessoas jurídicas.

Sobre atos de gestão e atos de império, Bacellar (2006, p. 305) diferencia:

Atos *iure imperi* seriam os atos praticados sob o manto de Potestade Pública, no exercício da soberania do Estado, praticados por ele na qualidade de poder supremo, supra-individual, impostos unilateralmente e de forma coercitiva e, portanto, insuscetíveis de gerar direito à indenização.

Atos *iure gestionis* seriam aqueles exercidos pelo Estado em situação de desigualdade, de equiparação ao particular, no intuito da conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para gestão de seus serviços, o que levava ao reconhecimento da responsabilidade civil nas mesmas condições e proporções a que se submetem os cidadãos.

Posteriormente, surgiu a teoria da responsabilidade subjetiva, ou teoria civilista, adotada no Brasil a partir do Código Civil de 1916, em que se investigava a culpa do agente público para a caracterização da responsabilização estatal. Assim, para que a vítima fosse indenizada pelo poder público, era necessário indicar o agente causador do dano e comprovar sua culpa.

O artigo 15 do Código Civil de 1916, consolidou a teoria da responsabilidade do Estado por culpa, sendo posteriormente interpretado como a teoria da culpa anônima, vejamos:

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 (Brasil, 1916, p. 2).

A teoria da responsabilidade subjetiva foi a primeira a estabelecer o dever do Estado de indenizar particulares por prejuízos oriundos da prestação de serviços públicos, prevendo também o direito de regresso do Poder Público contra o agente causador do dano.

O principal elemento caracterizador do dever de ressarcimento do Estado era o elemento subjetivo da culpa, sendo necessária a prova concreta da culpa ou dolo do agente público que praticou a conduta lesiva. Portanto, para fins de ressarcimento, a vítima deveria comprovar a ocorrência simultânea do ato, dano, nexo causal, culpa ou dolo.

As Constituições de 1934 e 1937 reforçaram a aplicação da teoria subjetiva, prevendo a responsabilidade civil solidária e conjunta entre o Estado e o funcionário público por danos causados. Devido à dificuldade da vítima em provar a ocorrência de dolo ou culpa do agente público, a efetividade da teoria subjetiva perdeu força, advindo as teorias publicistas.

Uma nova interpretação do supra transcrito artigo 15 do Código Civil de 1916 foi criada na França, no final do século XIX, para acabar com a controvertida distinção entre os atos de império e os atos de gestão.

Essa teoria excluía da vítima o dever de identificar o agente estatal causador do dano para fins de comprovação da responsabilidade civil estatal, bastando apenas comprovar o mau funcionamento do serviço. É a culpa do serviço - *faute du service* para os franceses- para os casos em que o serviço não funcionasse, funcionasse mal ou extemporaneamente (com atraso).

Há doutrinadores que defendem que a teoria subjetiva é perfeitamente aplicável no direito brasileiro em relação aos danos causados por omissão do Estatal, e em ação regressiva do Estado contra o agente público causador do dano.

Com a ascensão dos princípios da igualdade e da equidade de direitos e deveres sociais, a doutrina da culpa civil perdeu força, e as normas de direito público predominaram sobre as normas de direito privado, nas relações entre administração pública e seus administrados.

Assim, surgiu a teoria do risco administrativo, formulada nas seguintes palavras:

A Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Consequentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa dos seus agentes (Cavaliere, 2010, p. 224).

A ideia de responsabilidade objetiva se baseia no princípio da equidade, encontrando fundamento nas amplas atividades e prerrogativas de poder do Estatal, que consequentemente gera um maior risco de causar danos a terceiros. Essa teoria atribuiu ao poder público a responsabilidade pelo risco criado em decorrência das suas atividades administrativas, não sendo necessário suscitar o dolo ou a culpa do agente público causador do dano, mas, apenas demonstrar a relação de causa e efeito (nexo causal) e o dano sofrido pela vítima.

A Constituição brasileira de 1946 estabeleceu a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Também conhecida como teoria da responsabilidade sem culpa ou teoria publicista, em que o dever de indenizar do Estado é baseado no risco, afastando a necessidade de comprovação de culpa ou dolo por parte do agente público, transferindo a discussão sobre culpa ou dolo do agente público para uma ação regressiva, a ser intentada posteriormente pelo Estado.

A Carta Constitucional de 1946 proporcionou grande alteração da responsabilidade civil do Estado, inserindo a teoria da responsabilidade civil objetiva, ou seja, a responsabilidade estatal no tocante aos danos decorrentes de atos lesivos dos seus agentes, ainda que não haja procedimento irregular ou ilegal. Não era analisado o mérito da existência ou não de culpa ou falta do serviço para configurar tal responsabilidade.

Esse é o entendimento disciplinado na Constituição Federal de 1946, artigo 194, e reproduzido na atual Constituição Federal, artigo 37, § 6º:

§ 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 (Brasil, 1946, p. 4).

O vigente Código Civil também sustenta a aplicação da teoria objetiva para os danos causados pelo Estado, conforme o artigo 43:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo (Brasil, 2002, p. 8).

A teoria objetiva exige apenas o fato do serviço causador de danos aos particulares. Desde então, a responsabilidade civil estatal é objetiva, sendo necessária a comprovação do nexo de causalidade, e dispensável a demonstração de culpa do funcionário público.

Conforme as palavras de Barreto (2010, p. 80) a seguir, tem-se que:

A teoria do risco administrativo, baseada na responsabilidade objetiva, é portanto, a teoria adotada no ordenamento jurídico contemporâneo, haja vista que a prova de culpa é necessária somente para o Estado, quando pretender obter o ressarcimento do valor indenizatório que pagou à vítima, na hipótese dos seus agentes terem provocado o dano de forma intencional ou com imprudência, imperícia ou negligência. Em outras palavras, tem-se que o Poder Público, via de regra, responde objetivamente perante o particular, enquanto o agente causador do prejuízo responderá de forma subjetiva em face do ente estatal, se este demonstrar que a sua conduta fora praticada com dolo ou culpa.

Nota-se que a atual Constituição Federal adotou a responsabilidade objetiva para o poder público em relação aos particulares prejudicados, e a responsabilidade subjetiva em relação ao agente público, em caso de eventual ação regressiva por parte do Estado.

Na atualidade, duas correntes doutrinárias divergem sobre a interpretação da responsabilidade objetiva do Estado: a teoria do risco administrativo

e a teoria do risco integral. A teoria do risco integral preceitua que é suficiente para determinar a responsabilidade do ente público, em qualquer circunstância, apenas a comprovação do ato e do dano, sendo devido o ressarcimento sempre que o Estado causa prejuízo aos particulares, sem excludentes.

Segundo a teoria do risco integral, a responsabilidade civil do Estado é genérica e indiscriminada, persistindo o dever de reparar de forma universal, sendo reparáveis os prejuízos em razão de tudo o que acontece na sociedade, inclusive quando há o rompimento do nexo causal. Por isso, essa teoria é tida como injusta e inadmissível por alguns doutrinadores.

Já a teoria do risco administrativo reconhece a existência de excludentes do dever de indenizar. Essa teoria tem origem na teoria francesa da *faute du service* (culpa do serviço), baseada no funcionamento ineficaz e na culpa do serviço público, que ocorre quando o serviço público não funciona ou funciona de forma insuficiente ou atrasada.

Cavaliere Filho (2007), defende a teoria do risco administrativo, atribuindo ao Estado a responsabilidade pelo risco criado em sua atividade administrativa, não sendo necessário comprovar culpa ou dolo do agente, apenas o nexo causal e o dano sofrido.

Cahali (2007, p. 40) retrata abaixo a distinção entre risco administrativo e risco integral:

O risco administrativo é qualificado pelo seu efeito de permitir a contraprova de excludente de responsabilidade, efeito que se pretende seria inadmissível se qualificado como risco integral, sem que nada seja enunciado quanto à base ou natureza da distinção.

Nos dias atuais, é possível verificar que a teoria do risco administrativo é aceita na doutrina e nos tribunais pátrios, com base na culpa anônima ou culpa do serviço, e não mais a culpa subjetiva e pessoal do agente público. Por isso, o elemento subjetivo encontra-se vinculado ao funcionamento e à execução do serviço. Essa é a teoria adotada como regra geral pela vigente Constituição Federal.

A vítima deve, para obter a reparação do dano, comprovar o nexo de causalidade entre o fato ocorrido e o dano advindo. Ademais, a lei maior garante o direito de regresso da pessoa jurídica contra o agente causador do dano, desde que tenha agido com dolo ou culpa.

Portanto, verifica-se que atualmente o direito brasileiro adota a regra da responsabilidade civil objetiva do Estado, e como principal fundamento a teoria do risco administrativo.

O principal fundamento da responsabilidade civil orienta que não se deve prejudicar uma pessoa ou seu patrimônio, bem como deixar uma ofensa ou dano sem o devido ressarcimento. É o *neminem laedere*, princípio que expressa a responsabilidade civil, impondo que ninguém pode causar prejuízo a outrem, e quem causou danos à terceiros, em regra, tem a obrigação de indenizar. No mesmo sentido, Mello (1999, p. 195) afirma que:

Todo ordenamento jurídico, com maior ou menor intensidade, contém, como básico, o princípio da incolumidade das esferas jurídicas individuais, consideradas estas, em sentido lato, o conjunto de direitos e deveres mensuráveis, ou não, economicamente, relacionados a alguém. Em consequência desse princípio, concretizado na fórmula latina do *neminem laedere*, a ninguém é dado interferir, legitimamente, na esfera jurídica alheia, sem o consentimento de seu titular ou autorização de seu titular ou autorização do ordenamento jurídico, donde haver um dever genérico, absoluto, no sentido de que cabe a todos, de não causar danos aos outros.

A responsabilidade civil tem como pressuposto o dano, o prejuízo, e o nexo de causalidade. O indivíduo só será civilmente responsável se a sua conduta causar danos à terceiros. Se não houver dano, não haverá o dever de indenizar.

Na esfera civil, o dano constitui elemento essencial para a caracterização da responsabilidade civil. Entende-se por dano a lesão causada a um bem tutelado pelo ordenamento jurídico, que gera prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial. Se não ocorre o dano, não existe responsabilidade civil.

O dano pode ser moral, material, patrimonial, e estético. Tem-se por dano material aquele que causa lesão ao patrimônio de terceiro. O dano moral tem aspecto subjetivo e atinge a esfera interna e a moral do lesado. O dano estético está relacionado às características físicas do indivíduo prejudicado. Sobre o tema, Carvalho (2005, p. 95-96) enuncia que:

[...] Conceitua-se, então, o dano como sendo a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a conhecida divisão do dano em patrimonial e moral.

O dano ressarcível pelo Estado aborda o dano culposos, doloso, ou proveniente de falha na prestação dos serviços públicos, devendo o dano ser certo e direto. Carvalho Filho (2005) assevera que o Estado por si só não pode causar danos a ninguém, é um ser intangível, e somente se faz presente no mundo jurídico através de seus agentes, pessoas físicas cuja conduta

é a ele imputada. Destaca-se que o sentido de agente independe do conceito de servidor, na medida em que o agente é quem está a serviço do ente estatal, não importando para tanto do pagamento ou não de contraprestação por parte do Estado.

No tocante a conduta imputável ao Estado, importante ressalva faz o professor Di Pietro, defendendo que o artigo 37 da Constituição Federal exige a ocorrência de cinco requisitos indispensáveis à imputação da responsabilidade civil do Estado:

1. Que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos [...];
2. Que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada [...];
3. Que haja um dano causado a terceiros em decorrência da prestação de serviço público; aqui está o nexo de causa e efeito;
4. Que o dano seja causado por agente das aludidas pessoas jurídicas [...];
5. Que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; não basta ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará a responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções (Di Pietro, 2007, p. 602).

Portanto, para a imputação de responsabilidade civil objetiva do Estado é necessário a ocorrência de um ato ilícito que tenha sido praticado por agente público no exercício de suas funções, que represente pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público, e que o dano causado à terceiro tenha sido em decorrência da prestação de serviço público, e ainda, o liame entre a conduta do agente e o dano causado, ou seja; o nexo causal.

A conduta comissiva ou omissiva pode ocasionar prejuízos a outrem. A conduta comissiva ou positiva representa a ação do indivíduo configurando o dolo, e a conduta omissiva ou negativa representa um ato que o agente deliberadamente deixou de praticar, seja por negligência, imprudência ou imperícia, caracterizando a culpa.

A conduta omissiva só enseja a obrigação de ressarcimento por parte do Estado quando for indispensável uma conduta comissiva do agente público para impedir o dano, ou seja, quando o agente público tinha o dever jurídico de praticar a conduta e não praticou, ou ainda quando o agente público agiu de forma imprudente, imperita ou negligente, causando prejuízos ao particular.

Caso o agente público causador do dano não esteja agindo em nome do Estado e em conformidade com suas atividades funcionais, não será im-

putado responsabilidade civil para o Estado, em virtude do disposto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, que prevê a responsabilidade do Poder Público apenas sobre condutas do agente estatal que agir nessa qualidade e causar danos a outrem.

Nesse sentido, tem-se que:

Para que haja a responsabilidade pública importa que o comportamento derive de um agente público. O título jurídico da investidura não é relevante. Basta que seja qualificado como agente público, é dizer, apto para comportamentos imputáveis ao Estado (ou outras pessoas, de Direito Público ou de Direito Privado, prestadoras de serviços públicos, quando atuarem nesta qualidade). Importa, outrossim, que o dano tenha sido produzido por alguém graças a esta qualidade de agente público, e não em situação alheia ao qualificativo em causa. A condição de agente, no sentido ora indicado, não se descaracteriza pelo fato de este haver agido impulsionado por sentimentos pessoais ou, por qualquer modo, estranhos à finalidade do serviço. Basta que tenha podido produzir o dano por desfrutar de posição jurídica que lhe resulte da qualidade de agente atuando em relação com o serviço público, bem ou mal desempenhado (Mello, 1999. p. 687).

Os atos lícitos ou ilícitos também imputam responsabilidade civil ao Estado, devido aos princípios da igualdade e legalidade, os quais estabelecem limites à atuação do Poder Público, e se violados, ensejam o dever de reparação do Estado a quem sofreu o dano. Em relação aos atos lícitos, tem-se que:

O princípio constitucional da igualdade é o fundamento da responsabilização estatal, posto que não se pode conceber que certos indivíduos suportem ônus maiores que aqueles normalmente impostos aos demais membros do agrupamento social, quando do desempenho de atividades voltadas à coletividade (Barreto, 2010, p. 82).

E quanto aos atos ilícitos, o mesmo autor assevera que:

O dever de indenizar lastreia-se no princípio da legalidade (juridicidade), que condiciona a validade de atuação dos agentes públicos à observância das normas vigentes, sob pena de anulação dos atos eivados de antijuricidade e responsabilização pecuniária do ente estatal em nome do qual foram editados (Barreto, 2010, p. 83).

A configuração da responsabilidade estatal independe da licitude ou ilicitude da ação ou da omissão do Estado. O ordenamento jurídico moderno objetiva reparar o dano causado, ainda que decorrente de conduta lícita. Grande parte dos doutrinadores reconhecem a imputação de responsabilidade civil para Administração Pública por atos lícitos, desde que haja a ocorrência de um dano anormal, fundamentando-se no princípio da isonomia.

Os Tribunais pátrios já se posicionaram no sentido da responsabilidade do Estado por atos lícitos, como RE 422.941-DF, 2ª Turma, Rel. Min.

Carlos Velloso, 06.12.2005. Nesse julgado, a União é condenada a indenizar os prejuízos provenientes da lícita intervenção no domínio econômico, com a fixação de preços do açúcar em patamar inferior aos apurados pela própria administração.

O Estado poderá se eximir da obrigação de reparar o dano quando demonstrar a ocorrência das causas excludentes de responsabilidade civil: o caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa de terceiros. Essas causas excludentes rompem o nexo de causalidade entre a conduta e o dano, descaracterizando a responsabilidade civil da Administração Pública.

No entanto, deve-se investigar se houve a participação do lesado no fato que o gerou danos, pois, se a suposta vítima contribuiu de alguma forma para a ocorrência do dano ou mesmo foi a única causadora do seu próprio dano, resta configurado a culpa concorrente ou culpa exclusiva da vítima. Nesses casos, o valor da reparação em face do Estado deve ser atenuado ou excluído, conforme o caso.

Portanto, a culpa exclusiva da vítima exclui a imputação de responsabilidade civil do Estado, na medida em que não há nexo de causalidade entre conduta do Estado e o dano suportado. Nestas situações, o efeito danoso deve ser atribuído unicamente àquele que causou o dano a si mesmo.

No caso de culpa concorrente entre o lesado e poder público, a responsabilidade do Estado é atenuada e repartida com a vítima. Esse é o entendimento disciplinado no artigo 945 do Código Civil vigente.

O caso fortuito e força maior são considerados sinônimos, inclusive porque a lei não os diferencia. O parágrafo único do artigo 393 do Código Civil preleciona que o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis de impedir.

O professor Barreto (2010) defende que não há distinção entre caso fortuito e força maior, sendo ambos excludentes de responsabilidade civil do Estado, pois não é razoável atribuir ao Estado um dever absoluto de ressarcimento quando os danos decorressem de fatos impossíveis de serem evitados pelo Estado.

No entanto, existe corrente doutrinária divergente, que diferencia o caso fortuito da força maior, preconizando o caso fortuito como os casos em que os danos decorrem de atos humanos ou de falha da administração pública, e força maior como um acontecimento imprevisível e estranho à vontade das partes.

Vejamos as palavras da Professora Di Pietro (2006, p.624-625):

Força maior é o acontecimento imprevisível, inevitável e estranho a vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável a Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. Já o caso fortuito – que não constitui causa excludente da responsabilidade do Estado – ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando danos a terceiros, não se pode falar em força maior, de modo a excluir a responsabilidade do Estado.

Ainda, nos casos de haver motivo de força maior, a responsabilidade do poder público só existirá se aliada ela ocorrer omissão do Estado na realização de um serviço público, sua fiscalização e manutenção. Exemplo bastante citado nas doutrinas acerca do tema são as enchentes que inundam casas e destroem objetos, em que só haverá responsabilidade estatal se restar comprovado a falta dos serviços de limpeza dos rios, bueiros e galerias de águas pluviais, que seriam capazes de impedir a inundação.

Essa é a tese defendida pelo professor Barreto (2010, p. 84), vejamos:

Vale ressaltar que, mesmo em se tratando de eventos da natureza, é possível a responsabilização patrimonial do Estado, com base na teoria da culpa administrativa (falta do serviço), se comprovada a omissão do poder público em tomar providências que evitariam os prejuízos experimentados pelos particulares.

Conclui-se que nos casos em que restar comprovada a falta do serviço, que ocorre quando o serviço não funcionou ou funcionou de maneira ineficiente, de modo que não evitou o evento danoso iminente, entende-se que a omissão estatal gera o dano, mas não o causa. Nessas hipóteses, não existe consenso acerca da aplicação da responsabilidade objetiva.

Para as obras públicas realizadas pela Administração Direta do Estado ou por suas autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e todas as pessoas jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviço público, o Estado responde objetivamente por eventuais danos causados aos particulares, posto que a obra deriva de um ato administrativo, e, portanto, está sujeita às regras da Administração Pública.

Segundo o professor Hely Lopes Meirelles (2008, p. 665):

O dano causado por obra pública gera para a Administração Pública a mesma responsabilidade objetiva estabelecida para os serviços públicos, porque, embora seja um fato administrativo, deriva sempre de um ato administrativo de quem ordena sua execução. Mesmo que a obra

pública seja confiada a empreiteiros particulares, a responsabilidade pelos danos oriundos do só fato da obra é sempre do Poder Público que determinou sua realização. O construtor particular de obra pública só responde por atos lesivos resultantes de sua imperícia, imprudência ou negligência na condução dos trabalhos que lhe são confiados.

A responsabilidade civil por danos decorrentes de obras públicas exige a análise de dois aspectos. O primeiro corresponde à análise se o dano foi causado só pelo fato da obra, ou se foi decorrente da má execução da obra; e o segundo é a análise se a obra é executada por um particular e se o particular contratou com o poder público mediante contrato administrativo e se o dano foi causado exclusivamente por culpa deste particular.

Para fins de responsabilização, muitos doutrinadores diferenciam a origem do dano, no intuito de chegar à modalidade de responsabilidade civil aplicada. Helly Lopes Meirelles estão entre os autores que diferenciam o dano oriundo pelo fato da obra e o dano oriundo da culpa do empreiteiro.

Nas palavras de Sérgio Cavalieri Filho (2008, p. 249):

No primeiro caso, responderia o estado objetivamente, porque, embora a obra seja um fato administrativo, deriva sempre de um ato administrativo de quem ordena sua execução. No segundo, a responsabilidade seria do empreiteiro que agiu com negligência, imprudência ou imperícia na condução dos trabalhos em que lhe foram confiados.

É o que levou Hely Lopes Meirelles (1961, p. 350-351) a distinguir:

A responsabilidade do construtor particular de obra pública, perante terceiros, restringe-se aos seus atos culposos na execução dos trabalhos, pois já vimos (a) que os danos resultantes do fato da construção cabem, unicamente, à entidade administrativa que ordenou a execução da obra. Por fato da construção devem-se entender aquelas situações e consequências que decorrem, necessária e inevitavelmente, da simples execução da obra, diversamente dos atos da construção que se tornam lesivos quando executados com imperícia, negligência ou imprudência, vale dizer, com culpa do construtor. Quanto às lesões decorrentes do fato da construção, ou, por outras palavras, do plano da obra ou de sua localização pela Administração, só o Poder Público é responsável, como dono da construção e autor da ordem de sua execução.

Ambos doutrinadores partilham da tese que o Estado responde de forma objetiva quando o dano for oriundo pelo fato da obra, ou seja, da simples execução da obra. Caso haja culpa do empreiteiro no dano ocasionado, ou seja, na hipótese de haver negligência, imprudência ou imperícia do empreiteiro na execução da obra pública, o empreiteiro será responsável de forma objetiva, e o Estado de forma subsidiária.

Ainda sobre dita responsabilidade, leciona o mestre Hely Lopes Meirelles (2008, p. 563) que:

O dano causado por obra pública gera para a Administração a mesma responsabilidade objetiva estabelecida para os serviços públicos, porque, embora a obra seja um fato administrativo, deriva sempre de um ato administrativo de quem ordena sua execução. Mesmo que a obra pública seja confiada a empreiteiros particulares, a responsabilidade pelos danos oriundos do só fato da obra é sempre do Poder Público que determinou sua realização. O construtor particular de obra pública só responde por atos lesivos resultantes de sua imperícia, imprudência ou negligência na condução dos trabalhos que lhe são confiados. Quanto às lesões a terceiros ocasionadas pela obra em si mesma, ou seja, por sua natureza, localização, extensão ou duração prejudicial ao particular, a Administração Pública que a planejou responde objetivamente, sem indagação de culpa de sua parte. Exemplificando: se na abertura de um túnel ou de uma galeria de águas pluviais o só fato da obra causa danos aos particulares, por estes danos responde objetivamente a Administração que ordenou os serviços; mas, se tais danos resultam não da obra em si mesma, porém da má execução dos trabalhos pelo empreiteiro, a responsabilidade é originariamente do executor da obra, que, como particular, há de indenizar os lesados pela imperfeição de sua atividade profissional, e subsidiariamente da Administração, como dona da obra que escolheu mal o empreiteiro.

Assim, um exemplo em que se identifica exclusivamente a responsabilidade da Administração Pública, sem responsabilidade do construtor é a execução de viadutos ou elevados nos grandes centros urbanos que deterioram e depreciam os imóveis adjacentes, cujos proprietários devem ser ressarcidos pela Administração Pública.

Destaque-se que a adoção pelo construtor das providências administrativas no intuito de evitar o dano, com a comprovação de que observou as medidas técnicas existentes para minorá-los, pode concluir ao entendimento de que os danos inevitáveis são de responsabilidade da Administração Pública, na medida em que decorrem do fato da obra e não do ato de construir.

O entendimento defendido por Sérgio Cavalieri Filho é no sentido de responsabilizar a Administração Pública, na medida em que competia à Administração Pública executar as obras públicas através dos seus órgãos competentes, mas, se preferiu atribuir a uma empresa privada a realização de tais obras, sua responsabilidade persistirá.

Vejamos:

À Administração Pública, e só a ela, competia executar as obras através de seus órgãos competentes. Se preferiu cometer a uma empresa privada a realização dessas obras, não há de ser por isso que a sua

responsabilidade deva ser desviada. Tenha-se em vista que o executor da obra é um agente do Estado, e, como tal, a Administração responde pelo dano que ele vier a causar, admitindo-se a responsabilidade solidária do executor da obra no caso dele ter agido com culpa, o que sem dúvida torna a posição da dívida mais garantida (Cavaliere Filho, 2008. p. 250).

Por isso, perfeito é o entendimento baseado no artigo 37, § 6^a, da Carta Magna, que determina que as pessoas jurídicas 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.

Imperioso destacar o entendimento de Yussef Cahali, que cita pressupostos para a responsabilidade indenizatória dos danos sofridos pelos particulares, causados pela execução de obra pública.

Vejamos:

a) o dano deve ser inerente a um imóvel e assim derivar de sua situação de vizinhança ou proximidade da obra pública executada; deve, assim, competir ao titular da propriedade do imóvel prejudicado; b) o dano deve ser acompanhado de uma lesão jurídica, quer dizer, da perda ou diminuição de um direito; c) o dano deve ser permanente; d) deve tratar-se de um dano efetivo, emergente, e não de simples frustração de benefício esperado em razão da obra pública; e) o dano deve ser representado por um verdadeiro e próprio sacrifício concreto, e não de uma simples limitação de caráter geral, de um direito; f) finalmente, deve existir um estreito nexa causal entre a execução da obra pública e o evento danoso (Cahali, 2007, p. 332).

Assim, restando configurado o dano, em atendimento aos pressupostos acima mencionados, entendemos que o particular prejudicado tem direito à indenização, independentemente da culpa do serviço público, ou da falha da administração.

Conclui-se, então, que em se tratando de obras públicas, é aplicável o artigo 37, § 6^o da Constituição da República, respondendo o Estado objetivamente, com fundamento na teoria do risco administrativo; o ato ilícito praticado está consubstanciado não na vontade do poder público de lesar, mas sim na ofensa ao bem jurídico tutelado, na medida em que compete à Administração Pública a realização das obras através de seus órgãos competentes, e caso o ente público delegue a realização da obra a uma empresa particular, a Administração Pública continua responsável por eventuais danos.

Ainda, existirá a responsabilidade solidária entre a Administração Pública e o executor da obra nos casos em que houver a culpa do empreiteiro.

Adiante, analisaremos o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

DO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO TEMA

Para a configuração da responsabilidade civil, prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, é necessário que haja a ocorrência do dano, a ação ou omissão estatal, a existência de nexo causal, e a ausência de causas excludentes de ilicitude.

Esse também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 – RTJ 71/99 – RTJ 91/377 – RTJ 99/1155 – RTJ 131/417).” (RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 02/08/96).

Para os casos de danos causados por obras públicas, o Supremo Tribunal já entendeu, em julgamento de Recurso Extraordinário, que o dano causado por obra pública gera para a administração a mesma responsabilidade objetiva estabelecida para os serviços públicos, mesmo que seja confiada a empreiteiros particulares.

Vejamos:

DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. OCUPAÇÃO INDEVIDA DE ÁREA VIZINHA A FERROVIA EM FASE DE IMPLANTAÇÃO, PARA UTILIZAÇÃO DE PEDREIRA E INSTALAÇÃO DE ACAMPAMENTO. DANOS CAUSADOS PELO APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO. O DANO CAUSADO POR OBRA PÚBLICA GERA PARA A ADMINISTRAÇÃO A MESMA RESPONSABILIDADE OBJETIVA ESTABELECIDA PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS, MESMO QUE SEJA CONFIADA A EMPREITEIROS PARTICULARES. NÃO HÁ ASSIM COMO RESPONSABILIZAR OS FUNCIONÁRIOS RESPONSÁVEIS PELA DIREÇÃO DA OBRA. NÃO SE APLICA A NORMA DO PARÁGRAFO 22 DO ART. 153 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, EM CASO DE APOSSAMENTO ADMINISTRATIVO DE BENS DE PARTICULARES. JUROS MORATORIOS. EM CASO DE DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA, TEM ELES SEU TERMO INICIAL NA DATA DO TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA QUE JULGOU A AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. (Processo: RE 115370 PR. Relator(a):CARLOS MADEIRA. Julgamento:15/03/1988. Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA. Publicação: DJ 15-04-1988 PP-08403 EMENT VOL-01497-03 PP-00667).

Em julgado datado de 2011, o Supremo Tribunal entendeu que a responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em razão de obra pública é objetiva, não podendo a administração pública se eximir da sua responsabilidade:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE COM MORTE. RODOVIA FEDERAL. OBRAS NA PISTA. EMPREITEIRA. FALHA NO SERVIÇO. DANOS MATERIAIS E MORAIS CONFIGURADOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. 1. A responsabilidade civil do Estado por danos causados a particular, em razão de obra pública, é objetiva, dela não se eximindo a Administração, ainda que o contrato firmado com a empreiteira contenha cláusula em que esta assume integralmente tal responsabilidade. 2. Acidente decorrente de flagrante falha no serviço prestado por empreiteira contratada para execução de obra pública é motivo para condenação de reparação de danos, tanto materiais como morais. 3. Improvimento das apelações e da remessa oficial. (STF – AGRAVO DE INSTRUMENTO – processo AI 849467 RS. Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA. Julgamento: 01/08/2011. Publicação: DJe-156 DIVULG 15/08/2011 PUBLIC 16/08/2011).

O mesmo entendimento foi reproduzido no ano de 2022, vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. OBRA PÚBLICA. DANOS A IMÓVEL DE PARTICULAR. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS POR CONSÓRCIO DE EMPRESAS PRIVADAS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA CONFIGURADA. NEXO CAUSAL. INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 1% (§§ 2º, 3º E

11 DO ART. 85 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015). AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA DE 1% SOBRE O VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, SE UNÂNIME A VOTAÇÃO. (STF - RE: 1351936 DF 0026588-08 .2010.8.07.0007, Relator.: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 16/05/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: 18/05/2022)

Assim, percebe-se uma tendência do Supremo Tribunal Federal em objetivar a responsabilidade civil do Ente Público por danos decorrentes de obras públicas, baseado no artigo 37, § 6º da Carta Magna, na medida em que compete à Administração Pública a realização das obras através de seus órgãos competentes e caso o ente público delegue a realização da obra a uma empresa particular, a Administração Pública continua responsável por eventuais danos.

Esse também é o entendimento de grande parte da doutrina, inclusive doutrina aqui citada; Sergio Cavalieri Filho e Helly Meireles Lopes. Entendimento que também partilhamos.

Vejamos alguns julgados que esposam essa tese:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. OMISSÃO. ACIDENTE DE TRÂNSITO EM RODOVIA FEDERAL. FALTA DE SINALIZAÇÃO. ART. 37, § 6º, CF/88. NEXO CAUSAL. FATOS E PROVAS. SÚMULA STF 279. 1. Existência de nexo causal entre a omissão da autarquia e acidente que causou morte do marido e filhos da autora. Precedentes. 2. Incidência da Súmula STF 279 para afastar a alegada ofensa ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal - responsabilidade objetiva do Estado. 3. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 4. Agravo regimental improvido" (AI 693.628-AgR, Rel.^a Min.^a Ellen Gracie).

APELAÇÃO RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - ACIDENTE DE VEÍCULO - OBRAS NÃO SINALIZADAS DE FORMA ADEQUADA EM VIA PÚBLICA - OMISSÃO ESTATAL - DANOS MATERIAIS E MORAIS - Pretensão inicial voltada à condenação da Administração à reparação material e moral da autora em virtude de queda em lombada não sinalizada localizado em via pública - Imputação de conduta omissiva do Estado - Análise da responsabilidade civil que deve se dar sob o enfoque subjetivo (art. 37, § 6º, da CF/88)- A responsabilidade civil dos órgãos e pessoas jurídicas integrantes da Administração, no que tange à adequada conservação das vias públicas, insere-se dentro do âmbito dos vícios administrativos - Omissão negligente da Municipalidade - Elementos de informação coligidos aos autos que demonstram o nexo de causalidade entre o acidente de veículo e a falha na conservação e sinalização das obras em via pública pela Administração, causando a morte da vítima - Dever de reparação

configurado (an debeatur) - Necessidade de majoração do montante dos danos materiais e morais arbitrados, em respeito aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, bem como às circunstâncias elementares do caso concreto - Sentença reformada em parte. Recursos dos réus desprovidos e apelo dos autores parcialmente provido. (STF - ARE: 1428349 SP, Relator.: PRESIDENTE, Data de Julgamento: 30/03/2023, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03/04/2023 PUBLIC 04/04/2023)

APELAÇÃO – INDENIZAÇÃO- RESPONSABILIDADE CIVIL- PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA- REJEIÇÃO- AUTARQUIA PÚBLICA E EMPRESA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO- RESPONSABILIDADE OBJETIVA- ACIDENTE COM PEDESTRE EM DECORRÊNCIA DE OBRA PÚBLICA- AUSÊNCIA DE ADOÇÃO DE MEDIDAS NECESSÁRIAS À GARANTIA DA SEGURANÇA DOS PEDESTRES – DANOS MORAIS E MATERIAIS – COMPROVAÇÃO- MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO- HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - ARBITRAMENTO- ÔNUS DA SUCUMBÊNCIA - DIVISÃO.” No recurso extraordinário, interposto com fundamento no artigo 102, III, a, da Constituição Federal, sustenta-se, em preliminar, a repercussão geral da matéria. No mérito, alega-se violação aos artigos 5º,V e X; e 37, § 6º, todos do texto constitucional. Nas razões recursais, defende-se, em síntese, que a responsabilidade por omissão é subjetiva e que não se comprovou conduta omissiva por parte da autarquia estatal. Alegou-se culpa exclusiva do pedestre. Decido. O recurso não merece prosperar. Isso porque, para se chegar à conclusão diversa da adotada pelo Tribunal de origem, seria necessário o revolvimento do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é inviável na estreita via do recurso extraordinário, conforme impõe o óbice do Enunciado 279 da Súmula do STF. Ademais, ainda que assim não fosse, ultrapassada a barreira da admissibilidade recursal, no mérito, ressalta-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, abrange os atos omissivos do Poder Público. (PROCESSO ARE 797095 MG. RELATOR: Min. GILMAR MENDES. JULGAMENTO: 31/10/2014. PUBLICAÇÃO: DJe-220 DIVULG 07/11/2014 PUBLIC 10/11/2014).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPARAÇÃO POR DANOS PATRIMONIAIS. PREJUÍZO DECORRENTE DE OBRA PÚBLICA. ART. 37, § 6º, CF/88. RESPONSABILIDADE OBJETIVADO MUNICÍPIO. PRESENÇA DE NEXO CAUSAL. ART. 5º, XXXV, LIV E LV, CF/88. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. 1. Na instância de origem foi ofertada ao ora agravante a devida prestação jurisdicional, por meio de decisão fundamentada, que, todavia, mostrou-se contrária a seus interesses, não merecendo acolhida a tese de violação aos princípios da ampla defesa e do devido processo legal. 2. É inadmissível recurso extraordinário no qual, a pretexto de ofensa a princípios constitucionais, pretende-se a análise de legislação infraconstitucional. Hipótese de contrariedade indireta ou reflexa à Constituição Federal.

3. Caracterizado o requisito para configuração da responsabilidade objetiva - nexo causal entre a ação do poder público e o prejuízo sofrido pelo autor a ensejar o direito à reparação. Precedentes. 4. Inexistência de argumento capaz de infirmar o entendimento adotado pela decisão agravada. 5. Agravo regimental improvido. (PROCESSO RE 584675 MG. RELATOR: Min. ELLEN GRACIE. ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA TURMA. PUBLICAÇÃO: DJe-162 DIVULG 27-08-2009 PUBLIC 28-08-2009 EMENT VOL-02371-09 PP-01785).

No entanto, em curiosa decisão, o Tribunal Superior entendeu que a responsabilidade civil do ente público por danos decorrentes de obra pública é subjetiva, com base na falha da prestação do serviço, que no caso em comento foi o rompimento da barragem de Camará, no estado da Paraíba.

Analisaremos a decisão na íntegra:

OMISSÃO. FALHA DO SERVIÇO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO. DANOS MORAIS. CARACTERIZAÇÃO. REDUÇÃO DO VALOR ARBITRADO. POSSIBILIDADE. DANO MATERIAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA NÃO RECONHECIDA. PROVIMENTO PARCIAL. É injunção legal a indenização por dano moral em decorrência do estouro de Barragem de Camará, uma vez que cabe ao Estado conservar suas obras e prestar assistência integral aos vitimados, estando caracterizada sua responsabilidade subjetiva pela falta do serviço. Sendo a verba indenizatória fixada de forma incompatível com a extensão do dano moral causado, cabe a minoração do quantum. Não sendo comprovado o dano material, ante a ausência de documentação pertinente, não tendo a parte autora cumprido o disposto no artigo 333, I, do CPC, não há como acatar o pedido que busca verba indenizatória pelo referido dano. 'O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação o art. 37, § 6º, da Constituição. Sustenta que: 'ao contrário do que restou assentado na instância judicante de origem, falha no serviço de conservação e manutenção da barragem não houve, posto que, conforme atestam as conclusões finais expostas no Relatório da inspeção da Barragem (Doc. Junto aos autos), as falhas que levaram à ocorrência do rompimento da barragem foram decorrentes da própria execução da obra, a qual ficara a cargo das construtoras contratadas pela Administração anterior'. O recurso extraordinário não deve ser provido. Nota-se que o Tribunal de origem reconheceu a existência dos elementos configuradores da responsabilidade do Estado em virtude da omissão específica em fiscalizar a obra realizada na barragem que se rompeu, e , consequentemente, assentou o direito da parte recorrente à indenização por dano moral e material. Com efeito, para rever tal posicionamento, faz-se necessário uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constante dos autos. Hipótese que atrai a incidência da Súmula 279/STF, in verbis: 'Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário'. Este tem sido o posicionamento deste Tribunal ao julgar casos semelhantes oriundos do mesmo ente federado e alusivos à mesma questão. Cito, a propósito, os seguintes

julgados: 'Agravamento regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Barragem de Camará. Rompimento. Omissão do Poder Público. Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado pelos danos causados à agravada com o rompimento da Barragem de Camará. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.' (RE 672.134-AgR; Rel. in. Dias Toffoli). Publicado em 11/02/2014. PRIMEIRA TURMA AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 761.843 DISTRITO FEDERAL. RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO) – grifo nosso.

Também se verifica a possibilidade de atenuação da responsabilidade civil do Estado em razão de culpa concorrente da vítima. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 22.6.2017. ACIDENTE DE TRÂNSITO. OBRA EM VIA PÚBLICA. DEFICIÊNCIA NA SINALIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATENUAÇÃO. CULPA CONCORRENTE DO CONDUTOR DO VEÍCULO. VELOCIDADE INCOMPATÍVEL COM A VIA. EXISTÊNCIA DE SINAIS DE EMBRIAGUEZ. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS. SÚMULA 279 DO STF. 1. É inadmissível o recurso extraordinário quando para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal de origem seja necessário o reexame das provas dos autos. Incidência da Súmula 279 do STF. 2. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Verba honorária majorada em ¼ (um quarto), nos termos do art. 85, § 11, devendo ser observados os §§ 2º e 3º CPC. (STF - AgR ARE: 1037216 MG - MINAS GERAIS 0164181-11. 2009.8.13.0569, Relator.: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 18/05/2018, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-107 30-05-2018)

Assim, conclui-se que existe controvérsia sobre a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de obras públicas, sendo decidida de acordo com o caso concreto. No entanto, percebemos uma tendência atual do Supremo Tribunal Federal em adotar a teoria objetiva, baseado no argumento que compete à Administração Pública realizar obras públicas através de seus órgãos competentes e se ente público optou por delegar a realização da obra pública a uma empresa particular, a Administração Pública deve continuar responsável por eventuais danos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente obra buscou analisar de modo embasado a responsabilidade civil da Administração Pública por danos ocasionados por obras públicas, com base em entendimentos doutrinários e julgados do Supremo Tribunal Federal, apresentando as diversas correntes interpretativas acerca do tema.

Conforme estudado, permanece o debate na doutrina sobre a responsabilidade civil da Administração Pública por danos decorrentes de obras públicas, tendo como o ponto controvertido fundamental a interpretação e amplitude da norma contida no art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Tendo em vista que a matéria apresenta cunho constitucional, compete ao Supremo Tribunal Federal pacificar o entendimento do art. 37, §6º, da Constituição Federal, mediante mecanismo específicos, a exemplo da edição de uma súmula vinculante. Conforme as decisões analisadas, percebe-se que a Corte Suprema ainda não pacificou seu entendimento sobre qual tipo de responsabilidade civil deve recair sobre o Estado nos casos de danos decorrentes de obras públicas. Mas, apresenta, no momento, uma forte inclinação à objetivização da responsabilidade civil do Estado, pautado na teoria do risco administrativo.

Por fim, adotamos a teoria de Cavalieri Filho (2010), que é no sentido de responsabilizar o ente público, na medida em que competia à Administração Pública executar as obras públicas através dos seus órgãos competentes, mas, se preferiu atribuir a uma empresa privada a realização de tais obras, sua responsabilidade persistirá.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Alex Muniz. **Direito administrativo positivo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. [S.l.]: Revista dos Tribunais, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- COELHO, Flavia Adine Feitosa. **A responsabilidade civil do Estado por Omissão**. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>> 21 dezembro de 2009>. Acesso em: 30 abr. 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- FREITAS, Marcio Luiz Coelho de. **Da responsabilidade civil do estado por omissões**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2247>>. Acesso em: 30 abr. 2014.
- GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 3.
- HOLLERBACH, Amanda Torres. **Responsabilidade Civil do Estado por conduta omissiva**. [S.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/amanda_torres.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2014.
- LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito das obrigações**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo. 9. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

FREITAS, Juarez. **Estudos de Direito Administrativo** – São Paulo: Malheiros 1995. P. 117.

CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado – 3º Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: **Editora Revista do Tribunais**, 2007.

(MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 665.):

_____. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

COELHO, Flavia Adine Feitosa. **A responsabilidade civil do Estado por Omissão**. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <[http://www.lfg.com.br-21 dezembro de 2009](http://www.lfg.com.br-21-dezembro-de-2009)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FREITAS, Marcio Luiz Coelho de. **Da responsabilidade civil do estado por omissões**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2247>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 3.

HOLLERBACH, Amanda Torres. **Responsabilidade Civil do Estado por conduta omissiva**. [S.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/amanda_torres.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2014.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito das obrigações**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SOBRE A AUTORA

Rayssa Ismael Tarradt Rocha

Possui graduação em Direito pela UNIFACISA - Centro Universitário Facisa (2014), pós graduada em Direito Constitucional (2017), Direito Público (2020), Direito Empresarial (2021), pós graduanda em Execução Civil e Trabalhista (IGEX). Atualmente é servidora pública federal.

ÍNDICE REMISSIVO

A

absolutista 11
absolutistas 11
abuso de poder 11
ações 12
administração 14, 18, 20, 24, 25, 26
administração pública 14, 20, 26
administrados 14
administrativo 12, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 24, 25, 31, 32, 33, 34
agente público 13, 14, 15, 16, 18, 19, 25
agentes públicos 11, 19, 25
águas pluviais 21, 23
análise 10, 22, 28
atividade estatal 11
autarquia 27, 28
autarquias 21

B

barragem 29

C

constitucional 6, 19, 25, 28, 31, 33, 34

D

desenvolvimento 10, 13
deveres sociais 14
direito brasileiro 14, 16
direito privado 14, 15, 18
direito público 13, 14, 15, 18
direitos privados 12
doutrina 14, 16, 27, 31

E

economia mista 21
elemento 13, 16, 17
empresa 23, 24, 27, 30, 31
empresa particular 24, 27, 30
ente público 16, 24, 27, 29, 30, 31
equidade 14
excludentes 16, 20, 25

F

força de lei 11
fundamento 12, 14, 16, 17, 19, 24, 25, 28, 29

G

gestão 12, 13

I

igualdade 14, 19
indenização 12, 13, 24, 29
indenizar 13, 14, 16, 17, 19, 20, 23
infraconstitucional 28
injustiça 11
intensidade 17
irresponsabilidade 11, 12
isonomia 12, 19

J

juízo 25
jurídicas 12, 13, 15, 17, 18, 21, 24, 27
jurídico 15, 17, 18, 19, 24, 33, 34
jurisprudência 10, 28

L

legalidade 12, 19
legislação 28
lei 11, 13, 16, 20
liberal 11
liberdade 6
lícitos 19

M

mecanismo 31

monarca 12

movimento revolucionário 12

N

negligência 15, 18, 22, 23

normas 12, 14, 19

O

obra pública 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30

obras públicas 10, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 30, 31

omissão 11, 14, 19, 21, 25, 27, 28, 29

ordem jurídica 11

ordenamento jurídico 15, 17, 19

órgãos competentes 23, 24, 27, 30, 31

P

pagamento 18

patrimônio 13, 17

pessoa jurídica 16, 18

poder público 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 24, 29

prejuízo patrimonial 17

prejuízos 12, 13, 16, 18, 20, 21

princípios 11, 12, 14, 19, 28

pública 14, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 36, 38

públicas 6, 10, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 30, 31

público 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 31

R

regalista 11

responsabilidade 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33

responsabilidade civil 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33

responsabilizar 23, 31

risco administrativo 14, 15, 16, 24, 25, 31

S

serviço 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 24, 25, 26, 29

serviços 6, 13, 15, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25

serviços públicos 13, 15, 17, 18, 19, 21, 23, 24, 25

sistema 6

sistema político 11

soberano 11, 12

supremo 13

T

teoria 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 21, 24, 25, 30, 31

teoria feudal 11

teoria publicista 12, 14

V

vítima 13, 14, 15, 16, 17, 20, 25, 27, 30



AYA EDITORA
2026