

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM CASO DE ACIDENTES OCACIONADOS PELA MÁ CONSERVAÇÃO DAS RODOVIAS

LIABILITY OF THE STATE IN CASE OF ACCIDENTS CAUSED BY BAD CONSERVATION OF HIGHWAYS

Letícia Duarte da COSTA¹

RESUMO

A responsabilidade civil do Estado é assunto de grande relevância no mundo jurídico, haja vista envolver as relações entre indivíduo e Administração Pública. Existem inúmeras divergências doutrinárias acerca da aplicação das teorias objetiva ou subjetiva nos casos concretos. Com a evolução do Estado e da Democracia, algumas teorias surgiram para aferir a responsabilização estatal pelos danos causados aos cidadãos. O presente artigo tem por finalidade fazer um estudo acerca da responsabilidade civil do Estado, enfatizando os casos de acidentes em rodovias causados por omissão na conservação, bem como possíveis causas excludentes e o posicionamento dos Tribunais Superiores diante do tema.

Palavras-chave: Responsabilidade. Estado. Evolução. Omissão. Rodovias.

ABSTRACT

The civil liability of the State is a matter of great significance in the legal world, considering involve the relationship between individual and Public Administration. There are numerous doctrinal about the application of objective or subjective theories in specific cases differ. With the evolution of the state and democracy, some theories have emerged to assess the damage caused by the state accountability to citizens. This article aims to make a study on the liability of the State, emphasizing the cases of highway accidents caused by failure to conservation, as well as possible causes and exclusive positioning of High Courts on the subject.

Keywords: Liability. State. Evolution. Omission. Highways.

Sumário: Introdução; Breves considerações sobre a responsabilidade civil do Estado; Teorias sobre a responsabilidade estatal e sua evolução Teoria da irresponsabilidade administrativa/feudal/regalista; Teoria da responsabilidade com culpa/mista/civilista; Teoria da culpa administrativa/culpa anônima/falta do serviço; Teoria do Risco administrativo; Teoria do Risco integral; Excludentes da responsabilidade civil do Estado; A omissão estatal como causa de danos indenizáveis; Má conservação das rodovias e a responsabilidade do Estado; Considerações finais.

¹ Pós-graduanda em nível de Especialização em Direito do Estado pelas Faculdades Integradas de Ourinhos-SP. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – Centro de Ciências Sociais Aplicadas-PR. Advogada.

INTRODUÇÃO

O tema que se pretende abordar no presente artigo é de grande relevância para o Direito, tendo em vista que a responsabilidade civil do Estado tem vasta aplicação no meio jurídico, à medida que se orienta pelos princípios da reparação integral do dano, solidariedade social e primazia do interesse da vítima.

Oportuno se torna dizer que a responsabilidade civil fundamenta-se no princípio segundo o qual é recomendado agir de forma a não lesar os direitos de outrem. Assim, sobrevindo um dano injustamente causado, surge a obrigação de indenizá-lo, visando garantir, ainda que de forma parcial, o equilíbrio perdido pelas partes.

Em virtude dessas considerações, convém notar, outrossim, que a responsabilidade civil na esfera do Direito Público configura-se pelo dever do Estado em arcar com danos patrimoniais ou morais que seus agentes, causem a bens particulares tutelados pelo Direito, seja decorrente de atos jurídicos, de atos ilícitos ou mesmo de omissão do Poder Público.

Isso porque o ente estatal ocupa uma posição peculiar diante da sociedade, haja vista que, de um lado, em razão da possibilidade do uso de seu poder de polícia, torna-se forte candidato a violar direitos fundamentais. Por outro lado, diante da configuração do Estado Democrático de Direito, cada vez mais se exige da Administração a atuação preventiva para evitar lesões a esses direitos.

De fato, caracteriza-se como um assunto bastante amplo, sendo improvável abranger todos os aspectos desejados neste trabalho.

Não se pode perder de vista, inclusive, que existem várias teorias que atribuem ou isentam a responsabilidade do Estado por suas condutas.

Por tais razões, o enfoque principal será a responsabilidade civil da Administração Pública em casos de condutas omissivas, dentre elas, a questão de danos ocasionados àqueles que se utilizam de rodovias que não se encontram devidamente conservadas, seja pela ausência ou precariedade de sinalização, ou mesmo pela existência de buracos nos asfaltos, possíveis de ocasionar acidentes.

Será realizado um breve histórico acerca da evolução das teorias surgidas para aplicação da responsabilidade civil do Estado, notadamente a questão em classificá-la como objetiva ou subjetiva, cuja divergência se encontra tanto na doutrina quanto na jurisprudência, além de explanar as possíveis causas excludentes de referida responsabilidade e o atual posicionamento adotado pelos Tribunais Superiores acerca da conduta omissiva do Estado.

1. Breves considerações sobre a responsabilidade civil do Estado

No intuito de examinar a questão da responsabilização da Administração Pública em virtude de danos ocasionados pela má conservação das rodovias, faz-se necessário, num primeiro momento, realizar uma compreensão acerca do conceito de responsabilidade do Estado, caracterizada esta como um “*dever jurídico sucessivo de reparar um dano, consequente da violação de uma obrigação antecedente*” (SOUZA, 2014, p. 721), ou seja, é a obrigação legal imposta à Administração de ressarcir os danos causados a terceiros em razão de suas atividades.

Num primeiro momento, importante distinguir a responsabilidade civil objetiva da subjetiva. Com efeito, a responsabilidade subjetiva é aquela que estabelece a culpa como seu fundamento, ou seja, se não há culpa, não há responsabilidade; se o agente não agiu com negligência, imprudência, imperícia ou dolo não será obrigado a reparar o dano.

Por outro lado, a responsabilidade objetiva é aquela que ocorre independentemente do elemento culpa, de modo que a lei optará por não enfatizar a falha de comportamento, mas sim o dano, atendendo primordialmente à necessidade reparatória.²

Em síntese, conforme ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Pode-se, portanto, dizer que a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos

² COLAÇO, op. cit., on-line.

comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes (2006, p. 618).

Em suma, verifica-se que, atualmente, “*o direito brasileiro convive sabiamente com ambas as responsabilidades civis: objetiva e subjetiva*” (NETTO, 2014, p. 85).

Dessa forma, o conceito de responsabilidade civil está ligado a três elementos essenciais de caracterização, quais sejam, conduta ilícita ou lícita, evento danoso e nexo de causalidade. A partir deles, pode-se concluir que a responsabilidade civil será derivada de uma lesão ao interesse alheio, causador de um dano ao particular, seja ele moral ou material, cuja reparação se torna indispensável para se retornar ao estado anterior ou, em caso alternativo, compensar pecuniariamente a vítima.

Em suma, deve-se observar que o Estado, da mesma forma que outro sujeito de direito, pode se enquadrar na situação daquele que causou um dano a alguém e, desta forma, ficar sujeito à obrigação de reparar eventuais danos causados a terceiros, seja de caráter comissivo ou omissivo, provocados por seus agentes públicos.

2. Teorias sobre a responsabilidade estatal e sua evolução

Conforme será observado no decorrer do presente artigo, a obrigação do Estado em indenizar eventuais eventos danosos causados a particulares passou por várias fases, desde a ausência de responsabilidade, passando pela necessidade de demonstração de culpa, até chegar à etapa objetiva ou publicística, onde a concretização do dano ficaria adstrita à demonstração do nexo de causalidade.

Diante disso, nas palavras de Diógenes Gasparini:

[...] em termos de evolução da obrigatoriedade que o Estado tem de recompor o patrimônio diminuído em razão de seus atos, a Administração Pública viveu fases distintas, indo da *irresponsabilidade* para a *responsabilidade com culpa, civil ou administrativa*, e desta para a *responsabilidade sem culpa*, nas modalidades *risco administrativo* e do *risco integral* (2001, p. 821).

Nos dias atuais, o Estado Democrático de Direito se configura como um garantidor dos direitos fundamentais, surgindo, com isso, uma nova fase na questão da caracterização de sua responsabilidade. De fato, não basta uma postura de abstenção estatal no sentido de não causar danos, mas sim, torna-se imprescindível que ele assuma uma postura ativa visando resguardar os cidadãos de possíveis agressões ocasionadas por terceiros.

2.1 Teoria da irresponsabilidade administrativa/feudal/regalista

Após breves explanações sobre a evolução da responsabilidade estatal, cumpre analisar as diversas teorias criadas para a caracterização da obrigatoriedade de se indenizar os danos ocorridos.

Em primeiro plano, surgiu a teoria da irresponsabilidade administrativa, feudal ou regalista, segundo a qual, considerava-se o Estado, na época absolutista, como uma autoridade incontestável perante os governados, conduzida pelo rei com a máxima “*the King can do no wrong*”, ou seja, “*o rei não pode errar*”. Dessa maneira, atribuir responsabilidade ao Estado significava colocá-lo no mesmo patamar que seus súditos, afrontando, sobremaneira, a sua soberania, já que “*não se podia levar o rei aos tribunais do próprio rei*” (NETTO, 2014, p. 79).

Posta assim a questão, a teoria da irresponsabilidade estatal fundava-se em três vertentes principais, quais sejam, a) a soberania do Estado, onde a responsabilidade do soberano perante o súdito era inexistente; b) o Estado como ente instituidor do Direito, não podendo ser considerado violador destas normas e c) os atos de seus funcionários não eram caracterizados atos do Estado.

Diante do contexto, restava ao administrado, tão somente, intentar ação diretamente contra o funcionário causador do dano, todavia, caso este fosse insolvente, frustrada estaria a indenização.

No entanto, como era de se esperar, mencionada teoria não prevaleceu por muito tempo em vários países, pois:

A noção de que o Estado era o ente todo-poderoso, confundida com a velha teoria da intangibilidade do soberano e que o tornava insuscetível de causar danos e ser responsável, foi substituída pela do *Estado de Direito*, segundo a qual deveriam ser a eles atribuídos os direitos e deveres comuns às pessoas jurídicas (FILHO, 2010, p. 594-595).

Convém ressaltar, por fim, que referida fase não foi sequer observada pelo Direito brasileiro, pois as Constituições de 1824 e 1891 não tinham disposição que prevísse a responsabilidade do Estado, de modo que era esta considerada solidária com a do agente público.

2.2 Teoria da responsabilidade com culpa/mista/civilista

A segunda fase acerca do tema ficou conhecida como teoria com culpa, mista ou civilista de cunho exclusivamente subjetivo, ou seja, sem culpa não havia responsabilidade.

Nesse sentido deve-se dizer que, “*o abandono da teoria da irresponsabilidade do Estado marcou o aparecimento da doutrina da responsabilidade estatal no caso de ação culposa de seu agente. Passava a adotar-se, desse modo, a doutrina civilista da culpa*” (FILHO, 2010, p. 595).

Em linhas gerais, procurava-se distinguir na época dos tipos de atitude estatal: os atos de império e os atos de gestão. Aquele seria coercitivo em razão do poder soberano do Estado, enquanto estes se aproximavam com os atos relativos ao direito privado, tais como, alienação, aquisição, contratos, dentre outros.

Ademais, oportuno se torna dizer que a responsabilidade estatal se posicionava da seguinte forma, segundo a teoria em análise:

O Estado é responsável, civilmente, por danos causados aos particulares sempre que se trate de *ato de gestão* – eis o primeiro passo incipiente ainda, mas decisivo, no progresso da responsabilização pública. Assim, atos de alienação, aquisição, troca, empréstimos, contratos de toda espécie, cuidado na gerência e emprego da fortuna pública, recebimento de impostos, incluem-se entre os atos de gestão e, pois, fatos geradores da responsabilidade civil do Estado. [...] Os *atos de império* eximiam o Estado de qualquer responsabilidade, colocando-o a coberto de toda iniciativa jurídica por parte dos particulares (JUNIOR, p. 610).

No entanto, embora criada para atenuar a ideia absolutista que evitava a responsabilidade do Estado, a teoria em questão ocasionava inconformismo das vítimas de atos estatais, visto que, na prática nem sempre se tornava possível distinguir se o ato era de império ou de gestão.

Em virtude dessas considerações, José Cretella Junior afirma que:

[...] por ser difícil precisar o conceito de *atos de gestão*, em primeiro lugar, depois, por ser injurídico exigir a presença do elemento *culpa*, na caracterização da *responsabilidade civil do Estado*, a teoria dos *atos de império e de gestão* foi gradativamente abandonada para dar lugar a outras *teorias*, todas elas, no entanto, de *cunho civilístico* (2000, p. 611).

Pelo exposto, cumpre assinalar que a fase civilista não supriu a efetiva necessidade de se responsabilizar o ente estatal pelos danos ocasionados aos seus administrados.

2.3 Teoria da culpa administrativa/culpa anônima/falta do serviço

A primeira teoria fundada na modalidade culposa foi a teoria da culpa administrativa, culpa anônima ou falta do serviço, segundo a qual, a prova da culpa do agente público não era necessária, mas sim a culpa do serviço (que o serviço teria falhado ou não funcionado corretamente) era essencial, ou seja, a vítima não precisava provar a culpa individualizada do agente, mas apenas do serviço prestado.

Nestes termos, a noção central da questão fundava-se no fato de que:

O Estado deveria indenizar danos causados a terceiros decorrentes do mau funcionamento ou da inexistência de um serviço público. Não se exige mais a identificação do agente público causador do dano. Daí se falar em teoria da culpa administrativa: a análise da culpa deixa de se concentrar somente no agente público e passa a se focar na correta prestação do serviço público (SOUZA, 2014, p. 722).

De acordo com essa teoria, *“a falta do serviço podia consumir-se de três maneiras: a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço”*. De modo que, *“em qualquer dessas formas, a falta do serviço implicava o reconhecimento da existência da culpa, ainda que atribuída ao serviço da Administração”* (FILHO, 2010, p. 596).

Contudo, cabia à vítima do evento danoso o ônus de comprovar a existência da culpa do Estado, originada pela sua atuação culposa ou mau funcionamento, motivo pelo qual não foi aceita de forma unânime.

2.4.1 Teoria do Risco administrativo

Após a utilização exclusiva da culpa para se analisar a responsabilidade do Estado, criou-se a teoria do risco administrativo para enquadrar a responsabilidade como sendo de caráter objetivo. Dessa forma, José dos Santos Carvalho Filho aponta o motivo pelo qual se passou a adotar a teoria objetiva da responsabilidade, de modo que, segundo o renomado jurista:

Foi com lastro em fundamentos de ordem política e jurídica que os Estados modernos passaram a adotar a teoria da responsabilidade objetiva no direito público. Esses fundamentos vieram à tona na medida em que se tornou plenamente perceptível que o Estado tem maior poder e mais sensíveis prerrogativas do que o administrado (2010, p. 596).

Assim, o ente estatal seria obrigado a arcar com os riscos de exercer uma atividade potencialmente causadora de danos, na medida em que somente se esquivaria da obrigação caso fosse demonstrada a existência de alguma causa capaz de romper o nexo de causalidade, ou seja, as causas excludentes da responsabilidade. Diante disso,

Nessa teoria [do risco], a ideia de culpa é substituída pela de nexo de causalidade entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado. É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. É chamada teoria da responsabilidade objetiva, precisamente por prescindir da apreciação dos elementos subjetivos (culpa ou dolo); é também chamada teoria do risco, porque parte da ideia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente (DI PIETRO, 2006, p. 621).

Em suma, para essa teoria, dispensa-se a prova da culpa da Administração, mas permite-se que esta venha a comprovar a culpa da vítima para fim de atenuar (se recíproca) ou excluir (se integralmente do particular) a indenização, ou seja, não quer dizer que o Estado tenha a obrigação de indenizar o particular, mas fica a vítima desobrigada de comprovar a culpa da Administração.

2.4.2 Teoria do Risco integral

Em seguida, outra teoria fundada na responsabilidade objetiva é a do risco integral, segundo a qual *“não admite a possibilidade de que o Estado se esquive da obrigação de indenizar caso comprove existir rompimento do nexo de causalidade, como nas hipóteses de caso fortuito ou força maior”* (SOUZA, 2014, p. 723).

Impende mencionar que alguns autores fazem confusão em relação a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral, porém as duas não se confundem, visto que esta admite a responsabilização do Estado mesmo que não haja nexo causal entre o fato e o dano ou ainda que a culpa do dano seja da própria vítima. Portanto a teoria do risco integral se difere do risco

administrativo por ser a primeira uma medida extrema de responsabilidade do Estado, pois não reconhece nenhuma excludente de responsabilidade.

3. Excludentes da responsabilidade civil do Estado

Não obstante a possibilidade de se responsabilizar o ente estatal pelos prejuízos eventualmente causados, haverá casos em que o Estado, por não ter provocado ou dado causa a um dano, não será obrigado a reparar ou indenizar a vítima. Essas são as chamadas causas excludentes de responsabilidade, as quais rompem o nexo causal entre conduta e resultado danoso. Assim, de acordo com a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Sendo a existência do nexo de causalidade o fundamento da responsabilidade civil do Estado, esta deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única (2006, p. 624).

Diante do contexto, consideram-se causas excludentes da responsabilidade estatal o caso fortuito ou força maior, a culpa exclusiva da vítima, a culpa concorrente e o fato de terceiro, a doutrina não é unânime em relação às causas excludentes, divergindo em alguns pontos.

É importante salientar, no entanto, que é precisamente essa possibilidade de exclusão da responsabilidade do Estado que diferencia a teoria do risco administrativo de outra teoria da responsabilidade objetiva, a teoria do risco integral, visto que nesta o Estado se obriga a indenizar todo e qualquer dano. Contudo,

Em função de a teoria do risco integral não ser a regra em tema de responsabilidade civil do Estado, admite-se a existência de fatos que excluem a responsabilidade estatal, por configurarem-se excludentes do nexo de causalidade (SOUZA, 2014, p. 728).

Diante do exposto, havendo causas que excluam o nexo de causalidade entre a conduta e o evento danoso, não deve ser atribuída responsabilidade ao ente estatal.

4. A omissão estatal como causa de danos indenizáveis

Com relação às condutas omissivas, o cerne da divergência se encontra na necessidade ou não de se comprovar a culpa do ente Estatal em casos de danos causados aos particulares. Desta forma, mesmo sendo pacífico o entendimento de que pode haver responsabilidade diante da inação do órgão público, não são todos os doutrinadores e julgados que se posicionam da mesma maneira quando se trata de classificar a responsabilização da conduta omissiva estatal em subjetiva ou objetiva.

Quando se fala em omissão do Estado a doutrina passou a discutir se a responsabilidade objetiva com base na teoria do risco administrativo teria aplicação nos casos de omissão do Estado. Nesses casos, há a corrente subjetivista, defendida pelo Estado e com certa aceitação no STJ, entendendo que no caso de algum dano por omissão Estatal a responsabilidade é sempre subjetiva. Já a corrente objetivista, com fulcro na interpretação literal do §6º do artigo 37 da Constituição, entende que a responsabilidade será sempre objetiva (COLLAÇO, 2013).

Nestes termos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que nos casos de condutas omissivas:

Entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorrente do mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação do serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público (*faute du service*); é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu de atuação de agente público, mas de omissão do poder público (2006, p. 625).

De igual modo, Diógenes Gasparini afirma que em eventuais casos, “o fato de os danos não terem sido causados pelo Estado não o libera da responsabilidade de indenizar se o comportamento público em relação a eles foi culposo ou doloso” (2001, p. 826).

Diante dessas considerações, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo (2003, p. 996-997).

Assim, quando a conduta estatal é omissiva, deve ser observado se se trata de um desleixo do Estado em cumprir um dever legal, para então configurar a responsabilidade. Desse modo, somente haverá responsabilização do Estado quando estiverem presentes os elementos que caracterizam a culpa. Resulta que, em casos de omissão, a teoria da responsabilidade objetiva não tem perfeita aplicabilidade.

5. Má conservação das rodovias e a responsabilidade do Estado

Com relação à conservação de rodovias, seja no tocante à devida sinalização ou mesmo na conservação da malha asfáltica, o Estado tem o dever constitucional de prestar serviços públicos de qualidade, observando o princípio da eficiência, visto que o dever de preservação das vias de circulação é fundamental para evitar acidentes de trânsito e proteger a vida dos cidadãos.

Outrossim, o Código de Trânsito Brasileiro dispõe sobre a responsabilidade quanto à insuficiência de sinalização no § 1º do artigo 90: *“o órgão ou entidade de trânsito com circunscrição sobre a via é responsável pela implantação da sinalização, respondendo pela sua falta, insuficiência ou incorreta colocação”*.

Desta forma, a omissão da entidade estatal no sentido de preservar as rodovias ou mesmo garantir a devida sinalização evitando a ocorrência de acidentes, deve ser caracterizada como uma conduta a implantação de também é ensejadora de sua responsabilidade, ou seja, na não colocação da sinalização adequada, deve responder pelos danos que vierem a ser provocados em decorrência dessa inércia.

Ademais, importante ressaltar que o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), autarquia criada pela Lei 10.233/2011, cujo inciso IV do artigo 82 expõe sua responsabilidade na manutenção, conservação, restauração e reposição de rodovias, é o órgão executivo rodoviário da União e, portanto, competente para exercer as atribuições elencadas no artigo 21 da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Devido a isso, em acidentes ocorridos pela falta de conservação em rodovias federais, a jurisprudência já reconhece a responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Convém destacar a posição adotada atualmente pelo Superior Tribunal de Justiça ao dispor que, nos casos de omissão estatal, a responsabilidade civil a ser adotada é a subjetiva, conforme o julgamento proferido no Recurso Especial 1.356.978/SC³:

[...] A jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de ser subjetiva a responsabilidade civil do Estado nas hipóteses de omissão, devendo ser demonstrada a presença concomitante do dano, da negligência administrativa e do nexo de causalidade entre o evento danoso e o comportamento ilícito do Poder Público.

³ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial 302.747/SE. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, julgado em 16 de abril de 2013.

Não obstante o entendimento acima apresentado, observa-se que o Supremo Tribunal Federal diverge seu posicionamento, entendendo ser a responsabilidade estatal caracterizada como objetiva. Nestes termos,

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. 2. Direito Administrativo. 3. Falha na segurança da rodovia. Responsabilidade civil objetiva do Estado. 4. Consumidor. Indenização por danos morais. Necessidade de revolvimento da matéria fático-probatória. Impossibilidade. Incidência do Enunciado 279 da Súmula do STF. 5. A agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento⁴.

Dessa forma, pode-se dizer que *“a responsabilidade civil será subjetiva quando o dano tiver origem em alguma conduta omissiva do Estado, aplicando-se a teoria da culpa administrativa (culpa anônima/falta do serviço)”*. Por isso será necessário demonstrar que houve culpa administrativa decorrente da omissão de um dever de agir (SOUZA, 2014, p. 730).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das considerações analisadas, verifica-se que o tema da responsabilidade civil é extenso e representa muito das relações patrimoniais do ordenamento jurídico brasileiro e mesmo das relações privadas. De fato, pode-se afirmar que, havendo a Administração Pública causando lesão a terceiro por meio de uma ação ou omissão, decorrente do descumprimento de seu dever legal, deve ser ela responsabilizada pela extensão dos danos que ensejou.

A responsabilidade do Estado por omissão, principalmente pela má conservação das estradas, é uma questão importante que deve receber uma análise jurisprudencial criteriosa visando consolidar o entendimento sobre a responsabilização do Estado, como sua função primordial de fazer ligação entre a lei e a prática, amenizando os danos causados à sociedade.

Torna-se notória de todos a caracterização da responsabilidade estatal como um assunto conturbado no âmbito jurídico, visto que se torna impossível prever todas as situações em que será necessária a atuação do Poder Público para evitar um evento danoso.

Com efeito, o Estado Democrático de Direito tem como foco principal o próprio bem-estar do cidadão. Daí a importância do estudo da responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva, pois este não pode se eximir do que é seu dever constitucional prover ao povo.

Através do breve estudo realizado, verificou-se que a evolução das teorias relativas à responsabilidade civil do Estado foi atendendo aos anseios sociais que vinham surgindo a cada momento histórico, de modo a abranger os mais diversos direitos da sociedade.

Desta forma, não havendo excludentes de causalidade, ou seja, prescindindo a força maior, a culpa exclusiva da vítima ou a culpa concorrente, conclui-se que o Estado tem o dever de assumir a responsabilidade pelos danos que deu causa, haja vista o descumprimento do dever legal de sua ação ou inação.

Entretanto, apesar de nossa atual Constituição não fazer distinção entre as condutas comissivas ou omissivas capazes de gerar a responsabilização estatal, verificou-se a existência de corrente doutrinária que não garante a responsabilidade objetiva pelos danos causados pela ausência de ação do Poder Público.

Pelo disposto, não apenas na Constituição Federal, mas também na legislação infraconstitucional, ficou evidente que a Administração Pública tem o dever jurídico de fiscalizar e conservar as rodovias para manter a incolumidade pessoal e material de seus usuários.

Contudo, apesar das variadas divergências doutrinárias, evidencia-se o entendimento do STF em aplicar a teoria da responsabilidade objetiva aos casos de omissão da Administração Pública, enquanto o STJ permanece com a predominância dos julgados voltados à responsabilização subjetiva do Estado por suas condutas omissivas.

⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 748106. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, julgado em 10 de setembro de 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COLLAÇO, Bianca Gabriele. **Responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. Revista Faculdade de Direito. Fortaleza. Ano 2. n. 34. Dezembro/2010.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

LOPES, Hálisson Rodrigo; LEMOS, Natália Spósito. **A responsabilidade civil extracontratual do Estado**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível na internet via WWW.URL:<http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10290&revista_caderno=4>. Acesso em: 02 de agosto de 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Manual de responsabilidade civil do estado**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

SOUZA, Jorge Munhoz; FIDALGO, Carolina Barros. **Legislação administrativa para concursos: doutrina, jurisprudência e questões de concursos**. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Agravo regimental no recurso especial nº 1259736/PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, julgado em 03.10.2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 748106. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, julgado em 10 de setembro de 2013.

VADE MECUM. São Paulo: Rideel, 2013.