

YUSSEF SAID CAHALI



# Responsabilidade Civil do Estado

5.<sup>a</sup> edição revista, atualizada e ampliada

THOMSON REUTERS  
**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

STJ00098910  
**RESPONSABILIDADE CIVIL  
DO ESTADO**

YUSSEF SAID CAHALI

5.<sup>a</sup> edição revista, atualizada e ampliada

Imagem da capa desenvolvida a partir  
da escultura de NELSON CAHALI

Revista dos Tribunais: 1.<sup>a</sup> edição, 1982 – Malheiros: 2.<sup>a</sup> edição, 1995 – Revista dos Tribunais:  
3.<sup>a</sup> edição, 1.<sup>a</sup> tiragem: junho de 2007; 2.<sup>a</sup> tiragem: março de 2008; 4.<sup>a</sup> edição: 2012.

MARISA HARMS

*Diretora responsável*



Este livro também pode ser  
adquirido na versão eBook.  
visite: [livrariart.com.br](http://livrariart.com.br)

© desta edição [2014]

Visite nosso *site*: [www.rt.com.br](http://www.rt.com.br)

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT  
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)  
Tel. 0800.702.2433

*e-mail* de atendimento ao consumidor: [sac@rt.com.br](mailto:sac@rt.com.br)

**EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.**

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda  
Tel. 11 3613.8400 – Fax 11 3613.8450  
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal) com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Impresso no Brasil [06-2014]

Profissional

Fechamento desta edição em [23.05.2014]



1005819

ISBN 978-85-203-5254-0

## SUMÁRIO

1. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	11
1.1 Responsabilidade civil do Estado .....	11
1.2 O Estado e os danos consequentes de suas atividades .....	12
1.3 Complexidade atual do tema .....	14
2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	17
2.1 Razões da sinopse histórica.....	17
2.2 Teoria da irresponsabilidade .....	18
2.3 Teoria civilista e suas derivações. Atos de império e de gestão.....	20
2.4 Concepção publicística da responsabilidade do Estado .....	22
2.5 O direito comparado e sua reduzida importância.....	23
2.6 Direito público ou direito privado? .....	24
3. O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO .....	28
3.1 Sentido da evolução histórica .....	28
3.2 A responsabilidade objetiva da regra constitucional .....	30
3.3 Fundamento da responsabilidade objetiva.....	30
3.4 A causalidade como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado.....	33
3.5 Responsabilidade objetiva e causalidade. Exclusão e atenuação da responsabilidade .....	41
3.6 Responsabilidade direta e indireta .....	63
4. PRESSUPOSTOS DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA .....	65
4.1 Evento danoso .....	65
4.2 Nexo de causalidade material .....	71
4.3 A qualidade de agente na prática do ato .....	77
5. AS PESSOAS JURÍDICAS DO ART. 37, § 6.º, DA CF/1988 .....	86
5.1 As pessoas jurídicas responsáveis .....	86
5.2 Os órgãos de administração indireta e responsabilidade civil.....	95
5.3 As autarquias e sua responsabilidade civil.....	97
5.4 Entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas, serviços sociais) e sua responsabilidade .....	99

5.4.1	Empresas públicas.....	100
5.4.2	Sociedades de economia mista.....	101
5.4.3	Fundações públicas.....	103
5.4.4	Serviços sociais autônomos.....	105
5.4.5	Responsabilidade civil.....	105
5.4.6	Constituição de 1988.....	115
5.5	Responsabilidade civil do Estado pelos atos do concessionário.....	115
5.6	Permissão de serviço público.....	123
5.7	Responsabilidade do Estado e delegação administrativa.....	124
5.8	Responsabilidade do Estado na autorização de evento ou de atividade....	126
5.9	O Estado e as empreiteiras de obras públicas.....	128
6.	O PROCESSO DA AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	137
6.1	Foro e juízo competente.....	137
6.2	Tutela antecipada.....	141
6.3	Prazos para contestação, recursos, reconvenção e embargos infringentes	141
6.4	Legitimado passivo. Atos do interventor.....	143
6.5	Sujeito passivo da ação. Estado e agente. Denúnciação da lide.....	148
6.6	Denúnciação da lide: processo e julgamento.....	174
6.7	Revelia da ré na ação de responsabilidade civil do Estado. Transação.....	176
6.8	Intimação da Fazenda Pública e o art. 237 do CPC.....	177
6.9	Procedimento sumário e defesa da Fazenda Pública.....	178
6.10	Da exceção de prescrição.....	178
6.11	Ação de responsabilidade civil do Estado e intervenção do Ministério Público.....	190
6.12	Da prova dos pressupostos da responsabilidade.....	191
6.13	Honorários advocatícios na ação de responsabilidade civil do Estado.....	195
6.14	Correção monetária.....	197
6.15	Responsabilidade civil do Estado e seguro obrigatório.....	198
6.16	Juros. Termo inicial (art. 398 do CC/2002). Juros compostos (anterior art. 1.544 do CC/1916).....	199
6.17	Responsabilidade civil do Estado e recurso de ofício.....	204
6.18	Extensão devolutiva do recurso de ofício e embargos infringentes.....	206
6.19	Cabimento de recurso extraordinário e recuso especial.....	208
6.20	Execução da sentença condenatória.....	209
6.21	Direito de regresso contra o agente causador do dano.....	211
7.	APLICAÇÃO DA REGRA CONSTITUCIONAL DO ART. 37, § 6.º.....	217
7.1	Ação ou omissão da entidade pública (atos comissivos e omissivos).....	218

7.2	Atos administrativos danosos .....	224
7.3	Acidente de trânsito. Atropelamento e acidente com veículo transportador .....	225
7.4	Contrato de transporte e danos causados por terceiros .....	228
7.5	Acidente de trânsito. Colisão e abalroamento .....	232
7.6	Acidente de trânsito. Valetas e buracos na rodovia. Deficiência e falta de sinalização .....	235
7.7	Acidente de trânsito. Pontes mal conservadas e sem segurança .....	239
7.8	Acidente de trânsito. Semáforo defeituoso .....	240
7.9	Acidente de trânsito. Animais nas rodovias.....	242
7.10	Acidente de trânsito. Passagem de nível ferroviário .....	245
7.11	Acidente de trânsito. Queda de árvores em locais públicos .....	247
7.12	Atividades de risco. Guarda e fiscalização das coisas ou animais e de locais perigosos.....	249
7.13	Assistência médico-hospitalar e familiar e fiscalização .....	251
7.14	Cartorários e Tabeliães.....	258
	7.14.1 Responsabilidade civil. Direito anterior .....	262
	7.14.2 A disciplina da Lei 8.935, de 18.11.1994 .....	267
7.15	Casuística dos atos cartorários danosos .....	278
	7.15.1 Visão do direito anterior .....	278
	7.15.2 As inovações da Lei 8.935/1994.....	289
7.16	Protesto indevido de títulos e documentos de dívida .....	291
7.17	Certidões, atestados, declarações, títulos e certificados de propriedade... ..	292
	7.17.1 Expedição de títulos de propriedade .....	292
	7.17.2 Certificado de propriedade e transferência de veículos.....	294
7.18	Concessão e cassação de alvará, licença ou permissão. Interdição e embargo.....	298
	7.18.1 Recusa de alvará, licença ou permissão.....	299
	7.18.2 Construções clandestinas e construções licenciadas danosas.....	301
	7.18.3 Cassação de alvará, licença ou permissão .....	302
	7.18.4 Embargo administrativo de construção licenciada .....	306
	7.18.5 Atividade licenciada e obstáculo ao seu exercício .....	314
7.19	Dano ecológico/ambiental .....	314
7.20	Desistência de desapropriação .....	317
7.21	Depósito e apreensão de bens e valores .....	318
7.22	Dever de guarda, vigilância e administração. Cemitérios/sepultamentos e estabelecimentos públicos.....	320

7.23	Estabelecimentos de ensino, recolhimento/internação, lazer e esporte....	323
7.24	Estacionamentos públicos .....	330
7.24.1	Estacionamento estatal destinado a funcionários, ao público ou a depósito de veículos.....	331
7.24.2	Estacionamento junto às escolas públicas e <i>campi</i> universitários .	333
7.24.3	Estacionamento permitido em logradouros e ruas próximas a praças de esporte e casas de espetáculo .....	335
7.24.4	Estacionamento na “Zona Azul” .....	338
7.25	Aeroportos.....	340
7.26	Espectáculos e atividades comerciais de risco, licenciadas ou não .....	341
7.27	Execução, conservação e fiscalização de obras públicas.....	342
7.27.1	Modificação de nível da rua .....	343
7.27.2	Danificação do passeio das residências .....	344
7.27.3	Viadutos, elevados e rampas de acesso .....	345
7.27.4	Desvio de trânsito e dificuldade de acesso a estabelecimento empresarial .....	350
7.27.5	Obras nas vias públicas.....	354
7.27.6	Execução, fiscalização e conservação de obras públicas. Acidentes pessoais. Quedas em buracos e afogamentos em córregos e correntezas.....	357
7.28	Serviço público (água, luz). Irregularidade de prestação.....	358
7.29	Funcionário prejudicado por ato da Administração.....	361
7.29.1	Recusa ilegal de nomeação e posse de funcionário concursado ....	361
7.29.2	Privação de função, dispensa e demissão ilegal de servidor. Assédio .....	362
7.29.3	Atraso no pagamento de parcelas de vencimentos .....	366
7.29.4	Atraso na apreciação de pedido de aposentadoria.....	366
7.29.5	Licença-prêmio e férias não gozadas pelo servidor .....	368
7.29.6	Omissão do Estado na regulamentação de lei concessiva de vantagem ao servidor (mora legislativa) .....	369
7.30	Intervenção administrativa .....	373
7.31	Invasão de terrenos públicos e particulares.....	373
7.32	Inundações, enchentes, transbordamentos e deslizamentos .....	376
7.32.1	Falta do serviço ou omissão administrativa .....	378
7.32.2	Ausência ou exclusão de responsabilidade pelos danos.....	382
7.32.3	Instalação do proprietário em zona sabidamente sujeita a inundações.....	384

7.32.4	A concorrência de causas em sede de responsabilidade objetiva do Estado .....	386
7.32.5	O problema da omissão da “obrigação devida” e sua dificuldade..	390
7.32.6	Deslizamento de terras, desmoronamento e erosão .....	393
7.32.7	Enchentes e transbordamentos. Acidentes pessoais por afogamento .....	396
7.33	Licitação .....	397
7.34	Movimentos multitudinários. Revolta e luta armada .....	397
7.34.1	Danos provenientes de luta armada .....	402
7.35	Poder de polícia e dever de fiscalização .....	404
7.36	Polícia. Falhas e omissões, violência e abusos .....	411
7.36.1	Violência, arbitrariedade e despreparo dos agentes policiais .....	424
7.36.2	Tiroteios e disparos feitos por policiais .....	428
7.37	Polícia. A condição de policial em serviço do agente .....	433
7.38	Polícia. Danos causados por fuggitivos ou presos com saída autorizada ....	440
7.39	Polícia. Falta de policiamento preventivo .....	445
7.40	Exercício abusivo da ação de cobrança de crédito .....	447
8.	RESTRICÇÕES ADMINISTRATIVAS E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....	451
8.1	Erro de perspectiva da doutrina e da jurisprudência .....	451
8.2	Restrições e reservas legais administrativas .....	452
8.3	Área <i>non aedificandi</i> . Trecho urbano da rodovia .....	452
8.4	Indenizabilidade da área <i>non aedificandi</i> .....	457
8.5	Responsabilidade civil do Estado e ressarcimento da restrição <i>non aedificandi</i> .....	459
8.6	Área <i>non aedificandi</i> . Dano e indenização .....	461
8.7	Limitações em terrenos marginais de rio navegável .....	467
8.8	Reserva de áreas em loteamento urbano .....	468
8.9	Restrições ao aproveitamento do solo .....	470
8.9.1	Restrições edilícias urbanas .....	471
8.10	Preservação de reservas florestais, ecológicas, turísticas e históricas .....	473
8.10.1	Reservas ecológicas e preservação dos mananciais .....	476
8.10.2	Restrições ao direito de construir. Fundo de vales .....	478
8.10.3	Tombamento e indenização .....	479
9.	PREJUÍZOS CAUSADOS PELA ATIVIDADE JURISDICIONAL DO ESTADO ..	486
9.1	Atividade jurisdicional danosa .....	486
9.2	Danos decorrentes do erro judiciário .....	491

9.3	O art. 630 do CPP na perspectiva constitucional.....	492
9.4	Indenização por erro judiciário e prisão ilegal em face da nova ordem constitucional.....	494
9.5	Prisão além do tempo previsto pela sentença .....	501
9.6	Recolhimento ou manutenção em regime prisional desconforme.....	503
9.7	Ressalva do § 2.º do art. 630 do CPP .....	504
9.8	Ato judicial danoso .....	509
9.9	Responsabilidade pelo dano devido à demora na prestação jurisdicional	530
9.10	Ministério Público .....	538
10.	RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO LEGISLADOR.....	544
10.1	A problemática e sua colocação doutrinária .....	544
10.2	Dano provocado por lei inconstitucional .....	545
10.3	Ato regulamentar danoso.....	552
10.4	Dano causado por ato legislativo.....	556
10.5	Decreto legislativo danoso .....	566
10.6	Dano decorrente de planejamento governamental (intervenção estatal no domínio econômico) .....	567
	BIBLIOGRAFIA .....	569
	OUTRAS OBRAS DO AUTOR.....	575