

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL
UNIDADE UNIVERSITÁRIA DE PARANAÍBA

Victor Hugo da Silva Mascarós

**RESPONSABILIDADE CIVIL: breve estudo acerca da Responsabilidade Civil da
Administração Pública sobre os embargos na exportação de carne bovina em razão da
Febre Aftosa.**

Paranaíba - MS

Victor Hugo da Silva Mascarós

**RESPONSABILIDADE CIVIL: breve estudo acerca da Responsabilidade Civil da
Administração Pública sobre os embargos na exportação de carne bovina em razão da
Febre Aftosa.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade
Universitária de Paranaíba, como exigência parcial para
a obtenção do bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Me. Isael José Santana.

Paranaíba - MS

2015

VICTOR HUGO DA SILVA MASCARÓS

**RESPONSABILIDADE CIVIL: breve estudo acerca da Responsabilidade Civil da
Administração Pública sobre os embargos na exportação de carne bovina em razão da
Febre Aftosa.**

Este exemplar corresponde à redação final do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado e aprovado para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba.

Aprovado em 06/11/2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Isael José Santana (Orientador)
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Prof. Me. Dr. Mário Garcez Calil
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Prof. Me. Muriel Amaral Jacob
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)

Aos meus pais Vicente Mascarós Neto e Silvyta Helena Mascarós, e minha irmã Raissa Mascarós, que tudo fizeram por mim sem nunca medir esforços, por todo amor e por acreditarem em mim quando nem eu acreditei, a vocês o meu eterno agradecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por esta conquista e por esta etapa vencida.

A toda minha família e em especial a três pessoas.

Ao meu pai Vicente, por todo ensinamento e toda educação que me deu, por ter me proporcionado esta grande oportunidade de me formar, e por ser este grande homem em quem eu sempre me espelhei, espero um dia poder ser metade do que você é meu pai.

A minha mãe Silvy, por toda sua paciência, todo seu carinho e amor sempre dedicados a mim, obrigado por sempre me colocar no rumo certo da vida, por mais que tenha sido uma tarefa um tanto quanto difícil. Obrigado por tudo minha rainha!

A minha irmã, meu eterno bebezinho, por sempre me acudir nas horas difíceis e sempre me dar seu mais firme apoio, nunca me deixando desistir, obrigado Raissa.

Aos meus amigos de coração que me acompanharam e nunca me deixaram sozinho, vocês foram minha família aqui, em especial meus amigos Álvaro Junior (o popular Zunha) por ter sido meu braço direito nesse ano turbulento, por sempre me apoiar e me auxiliar em todos os problemas e por toda sua paciência e atenção comigo, Jaime pela parceria de tanto tempo, por sua paciência e pelos bons momentos que me proporcionou, você sempre será meu irmão branquelo, Domingos por todos os ensinamentos e sua amizade que sempre foram de extrema valia para mim, sempre o considereirei um irmão mais velho. Meu primo Lucas que me acolheu em sua casa quando cheguei, por toda sua amizade e companheirismo, afinal, família é família! Carlos Vinícius pelo carinho e parceria desde o início do curso, Rudiere por seu carinho e atenção e por ser sempre tão solícito a mim e Marcos Gabriel que recentemente entrou em nossa família, se mostrando um grande amigo!

A minha namorada, Maria Eduarda, que me aturou durante esse tempo, sempre tendo tanta paciência e dedicando toda sua atenção, amor e carinho a mim, em todas as vezes que eu precisei, você faz parte dessa conquista meu amor!

Ao meu orientador Prof. Me. Isael José Santana, por tentar me passar todos os seus conhecimentos, por sua amizade e por acreditar em mim, afinal nenhum outro professor teria a audácia de me orientar! Rs.

A todos vocês minha eterna gratidão, obrigado por tudo, por cada momento, cada instante, cada palavra de carinho e bronca. Saibam que esses momentos serão eternos, vocês fazem parte da minha vitória e da minha vida, eu devo a cada um de vocês. A minha família do coração, o meu mais sincero obrigado!

Ainda que caíam mil ao teu lado e dez mil à tua direita; tu não serás atingido.

Salmos 91:7.

RESUMO

A Responsabilidade Civil é um instituto de importância significativa no âmbito jurídico, e é por meio deste que há a proteção do bem jurídico tutelado dos cidadãos, evitando assim que sejam lesados, e caso isso ocorra, que sejam ressarcidos. Deste modo se enquadra a Administração Pública como principal ente protetor, sendo responsável por suas ações e omissões, por meio de seus agentes, que possam resultar em danos a terceiros. Neste seguimento o presente trabalho visa tratar da Responsabilidade Civil do Estado quando há Embargos na Exportação de Carne bovina devido ao alastro da febre aftosa, bem como objetiva ressaltar o papel do Estado para com o produtor e do produtor para com o Estado, na pretensão de que nenhuma parte seja prejudicada. A pesquisa se desenvolverá de modo a esclarecer os conceitos e aspectos históricos da Responsabilidade Civil e da figura Estatal, bem como elucidar o significado e a relevância do âmbito da pecuária no cenário econômico nacional, tal qual o papel do produtor nestas relações jurídicas, de acordo com o conteúdo doutrinário utilizado, explanando questões referentes à problemática da responsabilização e do dever de ressarcimento perante o prejuízo, utilizando ainda de fontes da internet e dados coletados pelos órgãos que tratam do assunto da pecuária na economia. Tratará ainda da responsabilidade do produtor para com a vacinação do seu rebanho, de modo a apresentar as situações de responsabilização de cada parte envolvida no processo de produção, comercialização e exportação de carne bovina, no que diz respeito à omissão da Administração Pública e de seus Administrados perante os Embargos.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil. Administração Pública. Estado. Embargos. Exportação de Carne Bovina. Febre Aftosa. Produtor.

ABSTRACT

The Liability is a very important provision in the legal framework, and it's through this that there's protection of legal interests of citizens safeguarded of being harmed, and if this happens, they have to be reimbursed. Thus, the Public Administration fits as the main protective institution like a guarantor, responsible for their actions and omissions, through its agents, which could result in harm to others. In this scope this paper aims to deal with the Legal Liability of the State when there are "Embargoes" on beef exports due to the sprawl of foot-and-mouth disease and also aims to emphasize the role of the State towards the producer and the producer to the State, on the intent that no part is damaged. The research will be developed in order to clarify the concepts and historical aspects of the Legal Liability linked to the State as well as elucidate the meaning and relevance of livestock within the national economic scenario, like the producer's role in these legal relationship, according to the doctrinal content used, explaining questions related to the issue of accountability and reimbursement duty in front of the loss, also using internet sources and data collected by agencies dealing with the issue of livestock in the economy. It wil also deal with the producer's liability for the vaccination of their herd in order to present the accountable situations of each party involved in the production process, marketing and beef export, regarding to the omission of the Public Administration towards its citizens before the Embargoes.

Keywords: Liability. Public Administration. State. Embargoes. Beef Export. Foot-and-Mouth Disease. Producer.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – TABELA - Ranking por Faturamento de Importação de Carne Bovina Brasileira.....	41
--	-----------

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DA RESPONSABILIDADE CIVIL	14
1.1 Conceito	14
1.2 BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL	21
2. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
2.1. Conceito de Administração Pública (Estado)	25
2.2. Aspectos históricos da Responsabilidade Civil da Administração Pública	26
2.3. Conceito de Responsabilidade Civil da Administração Pública	30
2.4 Responsabilidade Civil da Administração Pública por Omissão	33
3. DA EXPORTAÇÃO DE CARNE BOVINA E SEUS EMBARGOS	40
3.1 A importância da exportação de carne bovina na economia brasileira.	40
3.2 Das situações de embargos à exportação de carne – Febre Aftosa	43
3.3 A Responsabilidade Civil do Estado para com o produtor e do produtor para com o Estado.	45
CONCLUSÃO	50

INTRODUÇÃO

O presente trabalho abrange um estudo sobre o instituto da Responsabilidade Civil, no sentido de apresentar situações onde a Administração Pública é responsabilizada civilmente perante sua omissão em relação a embargos na exportação de carne bovina em caso de alastro de febre aftosa. A definição do tema é resultado do interesse despertado diante da disciplina de Responsabilidade Civil e do convívio no âmbito da Pecuária.

A pesquisa se divide em três capítulos, se desenvolvendo no sentido de explanar sobre os conceitos e aspectos históricos acerca da Responsabilidade Civil e da figura Estatal, tal como das situações de Responsabilização Civil da Administração Pública em sentido amplo e em sentido estrito no que diz respeito aos Embargos à exportação de carne bovina brasileira, e ainda a responsabilidade do produtor pecuarista.

Segue deste modo baseada nas explicações doutrinárias acerca do tema da Responsabilidade Civil, tal como nas fontes da internet sobre o âmbito da pecuária, produção e exportação de carne e dos embargos que este produto pode vir a sofrer mediante alastro de febre aftosa, conceituada com base nas pesquisas em meio eletrônico.

Neste rumo, no primeiro capítulo será feito o estudo do conceito e surgimento da Responsabilidade Civil, da sua evolução mediante a apresentação das teorias que a consagraram, tanto subjetivas quanto objetivas.

O segundo capítulo se destinará a elucidar o conceito de Estado como Administração Pública no que diz respeito ao seu papel de protetor do bem jurídico tutelado, ressaltando-se os aspectos históricos da Responsabilidade Civil atribuída à figura estatal, abrangendo assim situações genéricas e específicas de responsabilização do Estado no que diz respeito a atos comissivos e, principalmente, atos omissivos que resultem em dano ao bem jurídico de terceiros.

Segue a terceira parte, no objetivo de tratar da Responsabilidade Específica por Omissão do Estado nos casos de Embargo à Exportação de Carne Bovina nacional mediante alastro de febre aftosa, bem como da responsabilidade do produtor diante das campanhas de vacinação promovidas pelos Governos Federal e Estadual.

O tema desenvolvido, por se tratar de assunto pouco explanado pelo ordenamento jurídico brasileiro se baseará em doutrina genérica e artigos científicos análogos, visando, de modo dedutivo alcançar o resultado esperado em cada capítulo e no trabalho como um todo.

Deve-se ressaltar que mediante a recenticidade de análise sobre o tema, este estudo objetiva provocar discussão em âmbito acadêmico de assunto pouco tratado pelo meio e de grande relevância para o âmbito econômico e jurídico.

1 DA RESPONSABILIDADE CIVIL

1.1 CONCEITO

Responsabilidade é a atribuição e o dever de observância a algo, a tutela, o condicionamento e o cuidado, assim como o resultado da falta dos mesmos. Portanto, em uma das separações a fim de facilitar o conhecimento sobre o que é devido ao indivíduo há a Responsabilidade Civil, a qual deriva da necessidade de reparar um dano causado a outrem, mediante ação ou omissão, resultado do descumprimento do compactado. Assim, é papel da lei recompor o que foi defasado ou infringido no ordenamento jurídico.

Responsabilidade vem do verbo em latim *respondere* juntamente com a raiz *spondeo*, de modo que o primeiro termo se refere a obrigação de assumir as consequências de seus atos, e o segundo remete a um método de vinculação das pessoas aos contratos verbais. Assim a Responsabilidade Civil se respalda em âmbito jurídico no princípio fundamental de que não se deve lesar a ninguém, uma das máximas proclamadas pelo jurista Ulpiano, juntamente com a de viver honestamente e a de dar a cada um o que lhe é devido (CAPISTRANO, 2015).

Desse modo, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho trazem o conceito de que:

Responsabilidade, para o Direito, nada mais é, portanto, que uma obrigação derivada – um dever jurídico sucessivo – de assumir as consequências jurídicas de um fato, consequências essas que podem variar (reparação dos danos e/ou punição pessoal do agente lesionante) de acordo com os interesses lesados. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2010, p. 45).

Plácido e Silva, por sua vez, segue de modo mais específico, onde diz que Responsabilidade Civil consiste no seguinte:

Dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são impostas. Onde quer, portanto, que haja obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção. (SILVA, 2010, p. 642).

O dever jurídico de cada cidadão é o de respeitar o ordenamento sobre o qual é regido, de forma que não seja causado prejuízo por quem desrespeita àquele que segue a

normatização estabelecida. Assim quando não se cumpre o dever primário surge a obrigação secundária, decorrente da anterior, de reparar o dano causado pelo que foi ou deveria ser feito.

Nesse segmento se confundem ainda diferentes responsabilidades, de modo que é necessário ressaltar as diferenças que especificam cada uma, não se pode tratar a Responsabilidade Civil, por exemplo, do mesmo modo que moral e a criminal. A Responsabilidade moral é o conceito base, já mencionado, baseado na conduta do homem médio na sociedade, o indivíduo de comportamento moral equilibrado, no entanto há vezes em que algo é moral, mas proibido, ou imoral, mas livre de proibição, levando em conta a teoria de intersecção entre direito e moral (DINIZ, 2009).

Assim a responsabilidade moral é a responsabilidade para determinada sociedade com determinados conceitos, que nem sempre são de observância geral, e que não necessariamente geram a obrigação de reparação. É desse âmbito, entretanto, que surge a Responsabilidade Civil, um intermédio entre moral e direito que gera obrigação de ressarcimento do prejuízo causado, de início buscando restaurar a situação anterior ao dano causado, e posteriormente indenizatória. Se difere nesse aspecto da responsabilidade criminal, onde não há reparação, mas sim a punição pelo descumprimento da norma estabelecida, esta que é de observância geral, de modo que a sociedade como um todo sofre pela conduta praticada contra seu ordenamento.

Em resumo, Cavalieri Filho (2014, p. 02) define responsabilidade como “[...] um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.”

Do mesmo modo, Gagliano e Pamplona Filho (2010, p. 51) tratam da Responsabilidade Civil como sendo: “[...] a atividade danosa de alguém que, atuando *a priori* ilicitamente, viola uma norma jurídica preexistente (legal ou contratual), subordinando-se, dessa forma, às consequências do seu ato (obrigação de reparar).”

E emenda ainda conceituando no que diz respeito ao âmbito do direito privado, onde diz que: “[...] a Responsabilidade Civil deriva da agressão a um interesse eminentemente particular, sujeitando, assim, o infrator, ao pagamento de uma compensação pecuniária à vítima, caso não possa repor *in natura* o estado anterior de coisas.” (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2010, p.51).

Maria Helena Diniz (2009) também conceitua o tema, mas de forma divergente:

[...] a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por

quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda ou, ainda, de simples imposição legal. (DINIZ, 2009, p. 34).

Como pressuposto inicial da Responsabilidade Civil há a voluntariedade do ato praticado ou não, assim prega a regra geral de que o ato ilícito ocasionado é de vontade própria do indivíduo.

Assim, Monteiro (ano apud STOCO, 1997, p.49) define “[...] o ato ilícito também é ato de vontade, mas que produz efeitos jurídicos independentemente da vontade do agente [...] [...] o ato ilícito constitui delito, civil ou criminal, e, pois violação à lei. ”

E desse ato ilícito surge a necessidade indenizatória, de recompensar o indivíduo prejudicado pela conduta.

Segundo Ramos (2014) se difere a Responsabilidade Civil em subjetiva e objetiva, de modo que a primeira é proveniente do dano causado por ato doloso ou culposos onde deve-se provar a relação entre a conduta e o resultado, ou seja, é necessário se observar a culpa, o dano e o nexo de causalidade. E a segunda, objetiva, dispensa a necessidade de se comprovar a culpa ou dolo na conduta do agente, sendo suficiente apenas a relação entre o dano causado e a conduta praticada para que seja passível de indenização. O ordenamento jurídico brasileiro adota a Teoria da Responsabilidade Civil subjetiva, de maneira geral, não excluindo, no entanto, menção à responsabilidade objetiva no que diz respeito a situações de risco causado a outrem.

A Responsabilidade Civil objetiva se baseia no risco causado a outrem e na reparação da situação decorrente, não sendo necessário que se observe a culpa do agente causador, de modo que se inclui nesta teoria inclusive situações de risco causadas por caso fortuito ou força maior, onde só interessa a relação de causalidade entre o fato e o resultado.

O Código Civil Brasileiro de 2002 trata da Responsabilidade Civil objetiva em seu artigo 927, parágrafo único, da seguinte maneira: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. ”

Gagliano e Pamplona Filho (2010) dispõem que é, portanto, adotada no Brasil a teoria do risco, onde é levado em conta a potencialidade danosa da conduta do agente que resulta em situação de risco para outrem, e nesse mesmo segmento surge também a Responsabilidade Civil objetiva em relações de consumo, adotada pelo código do consumidor atualmente e fonte de mudanças significativas no âmbito jurídico nacional.

Tal como a própria Responsabilidade Civil objetiva em si, que por abandonar a observância de culpa e priorizar as relações de causalidade e reparação do dano sobre as de imputabilidade e culpabilidade do agente abre espaço para o crescimento do âmbito da Responsabilidade Civil, aplicando-a em diversos casos sem que seja necessário a preocupação com insuficiência de provas para validar a culpa, por exemplo, levando o enfoque para o hipossuficiente sofredor do dano e para a reparação do mesmo. O direito brasileiro passou a adotar inclusive o conceito de Responsabilidade Civil objetiva agravada, por meio de jurisprudência, nos casos onde há riscos específicos que necessitam de maiores indenizações.

Gonçalves (2013) explana que a Responsabilidade Civil se difere ainda de acordo com a natureza jurídica da obrigação descumprida ou da norma infringida, ou seja, de acordo com o fato gerador, pode ser contratual ou extracontratual. No primeiro caso decorre do descumprimento ou da mora no cumprimento da obrigação inicial pactuada em contrato, sendo assim necessário que haja uma obrigação pré-existente, havendo já uma presunção de dolo e culpa e de capacidade para contratar. O processo de efetivação da obrigação descumprida é facilitado pela prévia vinculação contratual das partes, enquanto na extracontratual a vítima do dano causado pela obrigação descumprida deve prová-lo.

Por ser uma situação onde já há prévia convenção entre as partes e também previsão da posterior inexecução da obrigação, resultante em dano a uma das partes, será pressuposta então a culpa da parte descumpridora. Exceto em casos excepcionais onde é possível alegar situação de caso fortuito ou força maior que impediu o cumprimento do contrato. Pode ainda ser estipulada cláusula de redução ou dispensa de indenização no contrato, desde que siga o ordenamento jurídico e não contrarie a ordem pública.

A responsabilidade inicial, contratual, decorre de acordo entre as partes na realização de um contrato, assim, o seu descumprimento resulta em uma segunda obrigação, ou seja, o ato de se descumprir a obrigação pactuada pelas partes em contrato gera uma obrigação acessória à principal de reparação do dano causado pela quebra do pacto. Assim, caberá ao devedor da obrigação, inadimplente no cumprimento da primeira, o ônus da prova, provar que o descumprimento resultou de caso fortuito e força maior, e não de ações próprias, se excluindo assim da culpa e do dever de indenizar.

Responsabilidade Civil extracontratual não se refere a recuperar um dano causado pelo descumprimento de um contrato entre as partes, mas sim à compensação por não haver o indivíduo cumprido certa estipulação do ordenamento jurídico como um todo, decorrendo assim no dano a outro indivíduo ao qual não se estava previamente ligado por nenhuma relação jurídica. Esta é a Responsabilidade Civil propriamente dita, em sentido estrito, ou

Aquilianiana, independente de obrigação contratual pré-existente, e resultante de ação ou omissão dolosa ou culposa, onde cabe à vítima comprovar a culpa do agente para que seja indenizada.

O Código Civil Brasileiro de 2002 dispõe em seu artigo 186 sobre Responsabilidade Civil extracontratual: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

O dever violado na Responsabilidade Civil extracontratual é um dever negativo, de não causar dano a alguém, ou como já citado, de não lesar a outrem, tal como pregado por Ulpiano. Esse dever será o ponto de partida da obrigação de reparação, e não a quebra de um contrato anterior, sendo assim uma transgressão de comportamento, um desvio de conduta, que dará origem à Responsabilidade Civil, especificamente a extracontratual, a qual, aliás, deve ser priorizada na interpretação da legislação brasileira.

A Responsabilidade Civil se divide ainda em direta e indireta, de modo que a primeira ocorre quando o próprio agente causador do dano é responsabilizado pela reparação. Enquanto a segunda, indireta, ocorre quando o indivíduo é responsabilizado pela conduta danosa de um terceiro, portanto se responsabiliza pela reparação de um dano causado por outrem.

Deste modo, dispõe Diniz (2009, p. 130) que a Responsabilidade Civil pode ser “[...] direta, se proveniente da própria pessoa imputada – o agente responderá, então, por ato próprio [...]”, ou “[...] indireta ou complexa, se promana de ato de terceiro [...] com o qual o agente tem vínculo legal de responsabilidade, de fato de animal [...] e de coisas inanimadas sob sua guarda.”

A conduta é o elemento primário da Responsabilidade Civil, e, novamente, segundo Maria Helena Diniz é:

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado. (DINIZ, 2009, p. 40).

É a conduta, assim, a ação ou omissão humana, ocasionadora de um fato de importância no âmbito jurídico, diretamente ligada à voluntariedade do ato, seja ela uma ação ou uma omissão, ou seja, ocasionando um risco ou um prejuízo, ou então evitando a ocorrência de um destes. No entanto a conduta não resulta em culpa a todos, havendo a

necessidade de se julgar a imputabilidade do agente causador, ou seja, se ele é passível de culpa ou não.

Antes do julgamento sobre a imputabilidade do indivíduo é necessário que se defina o que é a culpa da qual ele é sujeito de ser incumbido, um conceito que, apesar de inúmeras definições diferentes, se resume na falha do agente em conhecer e observar um dever a qual era necessário seu conhecimento e observância. Tal como descreve José de Aguiar Dias:

A culpa é falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude. (DIAS, 1979).

No entanto, há especulações diversas que atribuem à culpa o significado de um desvio de conduta do Ser Humano, conduta esta proveniente da subjetividade social de acordo com tempo, espaço e momento em que a sociedade se encontra, sendo levado em conta normalmente a conduta do “Homem Médio” para a sociedade, aquele que se encontra dentro dos parâmetros médios estabelecidos pelo contrato social. Ou seja, a culpa não é o desvio do ordenamento moral, mas sim da média comportamental estabelecida, que, no entanto, não pode se basear em uma subjetividade tão ampla, de onde surge a necessidade da análise da conduta como imprudente, negligente, ou, para alguns doutrinadores, dotada de imperícia.

A conduta é, desta forma, de acordo com Gagliano e Pamplona Filho (2010), elemento proveniente de ação privativamente humana, somente o homem pode cometer um ato, ou deixar de cometê-lo, dotado de culpa, e resultando em dano a outrem. Leva-se em conta ainda o discernimento do agente, decorrente da sua voluntariedade e liberdade que motivam a prática do ato danoso, de modo que não se pode julgar a conduta quando não há voluntariedade ou capacidade de discernimento do agente, se tornando assim o mesmo inimputável.

E tal situação é observável ainda na questão de Responsabilidade Civil objetiva, ou seja, mesmo que não seja necessário o julgamento da culpa, mas sim do risco, o agente que causou tal risco, caso não o tenha feito por própria vontade, se exime da Responsabilidade Civil de reparação do dano. É a voluntariedade ainda de importância significativa no que diz respeito à omissão, à conduta humana negativa, de não praticar certo ato e que posteriormente resulta em prejuízo a outrem, pois inclusive para que algo não seja feito é necessário que se escolha de vontade própria não o fazer.

Há ainda como elemento da Responsabilidade Civil o dano, resultado da ação ou omissão, e aspecto de principal observância no que diz respeito à indenização ao ofendido pelo descumprimento obrigacional.

Rui Stoco analisa o Dano da seguinte forma: O dano é, pois, elemento essencial e indispensável à responsabilização do agente, seja essa obrigação originada de ato ilícito ou de inadimplemento contratual, independente, ainda, de se tratar de responsabilidade objetiva ou subjetiva. (STOCO, 2007, p. 128).

O Dano é então, segundo Gagliano e Pamplona Filho (2010), necessário para que haja reparação, para que se tenha Responsabilidade Civil, seja ela objetiva, subjetiva, direta, indireta, contratual ou extracontratual. O Dano é proveniente do conceito raiz de Responsabilidade Civil, reparar dano causado a outrem, responsabilizar o agente da conduta pelo dano causado, assim é possível que haja responsabilidade sem culpa, responsabilidade de terceiros, mas é impossível a existência de Responsabilidade Civil sem Dano para ser reparado.

É conceituado então como a lesão a um interesse jurídico tutelado causada por ação ou omissão de um indivíduo, de modo que o interesse lesado pode ser patrimonial ou não. Ou seja, o dano pode agredir interesse jurídico material ou moral, personalíssimo, pois se classifica como diminuição ou depredação do patrimônio de alguém, sem determinação de materialidade ou especificidade do mesmo, não se restringindo aos bens de expressão pecuniária, mas de modo que se repare pecuniariamente estes que não são, pois é o modo encontrado pelo direito de “tentar” reparar a situação.

Entende o judiciário que mesmo quando não é possível reparar o dano causado de modo que se volte a situação anterior ao fato é cabível indenização pecuniária, tal como se entende que os danos civis são de tanta importância e observância geral quanto os penais, pois a reparação pecuniária à vítima da situação é entendida pelo agente causador como punição pelo seu ato, o que decorre em “exemplo do que não fazer”. Lembrando que o objetivo da reparação evoluiu no decorrer na história, passando a se colocar a vítima em primeiro lugar, assim como sua necessidade de reparação, independente da punição sofrida pelo agente.

Para que o dano seja cabível de reparação, no entanto, este deve ser certo, proveniente de certeza de que foi causado, e não de simples presunção onde se acredita que o indivíduo sofreu dano por outrem sem métodos que provem esse prejuízo, ainda que no caso de direitos personalíssimos como o de ordem moral. E deve ainda o dano existir no momento de sua reparação, pois caso já tenha sido reparado não cabe um segundo ressarcimento ao indivíduo e menos ainda responsabilidade ao agente. Portanto, para que exista, o dano deve possuir três

atributos, fundamentos ou princípios, sendo estes a violação de um interesse jurídico, a efetividade ou certeza e a subsistência.

Gagliano (2010) trata também de que o dano se difere ainda no que diz respeito ao patrimonial, em emergente e de lucros cessantes, de modo que o primeiro corresponde ao que a vítima perdeu com o dano ao seu prejuízo sofrido. E o segundo diz respeito ao que a vítima deixou de ganhar por obra do dano. Ressalta-se que no primeiro caso é mensurável o que se perdeu, sendo mais fácil a reparação do dano emergente, enquanto no caso dos lucros cessantes deve-se avaliar a pretensão de lucro de acordo com a razoabilidade do que se pode pagar, levando em conta o bom senso do julgador.

Sobre o dano moral, se caracteriza na lesão aos direitos de personalidade do indivíduo, tais como sua integridade moral, psíquica e no que diz respeito ao prejuízo de suas relações sociais. E há ainda nesse segmento o dano reflexivo, que não atinge somente a vítima, como pessoas próximas, ou o coletivo, que atinge de certo modo um grupo de pessoas de mesmos interesses.

Para a reparação de todos estes tipos de dano se incumbe *a priori* a reconstituição do objeto lesado de modo que volte ao seu estado original, e no caso de impossibilidade dessa situação, como ocorre normalmente, ou quando essa reparação é de cunho inviável ao agente, segue a tendência geral de reparação pecuniária de acordo com o que foi lesado, levando em conta o bom senso, a proporcionalidade e a possibilidade.

1.2 BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A partir do momento em que o homem passou a conviver em sociedade, se relacionar com outras pessoas, surgiram situações onde intencionalmente ou não, de forma dolosa ou culposa, um indivíduo acabava por causar dano a algo pertencente a outro. Assim surgiu o direito, como forma de regular as relações pessoais, transformando-as em jurídicas, e desta forma surge o conceito de Responsabilidade Civil, pois era necessário que se estipulasse o que era exatamente essa relação de dever de compensação por um dano ilícito de uma das pessoas para com a outra.

A Responsabilidade Civil, de início, não levava em conta a culpa do agente, apenas a ação ou omissão praticada pelo mesmo, e sendo a sociedade regida principalmente pelos costumes, pelo direito “*comum law*”, a forma de solução dos conflitos era aquela decorrente

da lei de Talião, do “olho por olho, dente por dente”, e a Responsabilidade Civil era o exercer a vingança pelas próprias mãos, a autotutela.

O talião, aplicado primeiramente pelos povos do Oriente Médio e depois por outros que foram influenciados por eles, como os da bacia mediterrânea (chegando à Roma do tempo da Lei das XII Tábuas, que é de meados do século V a.C.), representou outro progresso, com a reciprocidade que representava, entre ofensa e castigo – mesmo que hoje pareçam chocantes preceitos como o contido no § 230 do Código de Hammurabi (de começos do século XVIII a.C.), segundo o qual se a casa construída ruísse e matasse o filho do proprietário, o filho do construtor deveria ser morto (NORONHA, 2007, p. 528).

Em Roma surge a interferência do Estado nas relações de responsabilidade privada, no que diz respeito à punição de indivíduos praticantes de atos que resultavam em situações injustas à vítima, não se diferenciando ainda a Responsabilidade Civil da penal, e de forma que não se atentava à relação contratual existente anteriormente.

No decorrer da história passa-se então a desvalorizar a apuração da culpa do agente, pois como subjetiva já não era mais de aplicabilidade precisa e suficiente para solucionar todos os casos, e então se iniciou a observância do risco à vítima para se aplicar medidas indenizatórias. Assim, quando a sociedade percebe que a vingança privada já não resolve mais todas as situações surge a ideia de que o patrimônio do agente deveria responder pela sua atitude, observando-se que as pessoas valorizavam cada vez mais o financeiro, e uma lesão a este aspecto seria de maior relevância e serviria como fator de exemplo social, afinal este era o objetivo inicial das medidas punitivas coercitivas. Desta forma passa-se a proibir a autotutela, a vingança pelas próprias mãos.

[...] quando já existe uma soberana autoridade, o legislador veda à vítima fazer justiça pelas próprias mãos. A composição econômica, de voluntária que era, passa a ser obrigatória, e, ao demais disso, tarifada. É quando, então, o ofensor paga tanto por membro roto, por morte de um homem livre ou de um escravo [...] (GONÇALVES, 2013).

Sobre a indenização decorrente do prejuízo patrimonial do agente, dispõe Martinho Garcez Neto por Venosa (2009) que “a Responsabilidade Civil primeiramente preocupou-se com a reparação do dano, porém, seu entendimento só pode ser completo a partir do momento em que os juristas “equacionaram que o fundamento da Responsabilidade Civil situa-se na quebra do equilíbrio patrimonial provocado pelo dano”.

Surge com a ideia de responsabilização patrimonial a Lei Aquiliana, definindo e originando a responsabilidade extracontratual e a necessidade de reparar o dano causado,

afinal a Responsabilidade Civil tem duas funções básicas, a de coibir a prática antijurídica do agente e recompensar o dano sofrido pela vítima.

Com efeito, regulava ela o *damnum injuria datum*, consistente na destruição ou deterioração da coisa alheia por fato ativo que tivesse atingido coisa corpórea ou incorpórea, sem justificativa legal. Embora sua finalidade original fosse limitada ao proprietário de coisa lesada, a influência da jurisprudência e as extensões concedidas pelo pretor fizeram com que se construísse uma efetiva doutrina romana de responsabilidade extracontratual (STOLZE, 2010, p. 53).

No Brasil, antes de ocorrer a separação entre Responsabilidade Civil e privada se relacionava diretamente a reparação do dano à prática criminal, decorrente do direito português que regia o país até a criação do Código Civil de 1916, de Clóvis Beviláqua, que adotou a teoria subjetiva da Responsabilidade Civil, pela qual se deveria provar a culpa do agente causador do dano. Silvio Rodrigues (2007) dizia que, dentro da concepção tradicional, a responsabilidade do agente causador do dano só se configurava se ele agisse culposa ou dolosamente, haja vista a prevalência da teoria da culpa em relação à do risco.

Com o Código Civil de 2002 se implementa ao ordenamento jurídico também a noção de Responsabilidade Civil objetiva, baseada na teoria do risco, a qual consiste em proteger a parte hipossuficiente da relação, deixando de lado apenas a questão da culpa como fato determinante, e ressaltando o risco a que fica sujeito o indivíduo vítima do dano causado pelo agente, cabendo ao último comprovar que não ofereceu risco nenhum.

O atual Código Civil imputa ao agente praticante de ato ilícito resultante em risco para outrem a necessidade de reparação do dano causado, reparando ainda o prejuízo sofrido, independentemente de culpa.

Assim, dispõe Cavalieri Filho que: “Todo o prejuízo deve ser atribuído ao seu autor e reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa” (CAVALIERI FILHO, 2014).

Nosso ordenamento também abre espaço para que o indivíduo possa demonstrar que o fato ocorrido não foi causado apenas por conta de sua participação, e para isso o agente deverá demonstrar perante juízo, que o mesmo fato teria ocorrido de forma natural, e que sua participação no ocorrido foi irrelevante, o que entraria no âmbito da Responsabilidade Civil que vem a tratar do caso fortuito e da força maior.

Com o decorrer do tempo, da evolução social dos povos e de seus costumes, notamos que as pessoas passaram a se preocupar mais com o bem estar social e com as medidas que serão tomadas para punir os responsáveis pelo dano que causaram, é fato que as represálias

tomaram um sentido mais condizente com o modo “viver em sociedade” e as pessoas também aprenderam a conviver de uma tal forma que tentam evitar ao máximo causar dano a outrem, para que estes também não sofram com o prejuízo de ressarcir o dano causado. Vivemos em um meio social, tanto em quadrante nacional quanto a quadrantes mundiais, que as pessoas tentam ao máximo evitar qualquer tipo de prejuízo, e também qualquer tipo de transtorno que tais eventos podem vir a trazer para si.

Vemos que o contexto histórico da Responsabilidade Civil não é tão belo quanto podemos ver hoje em dia, na antiga Babilônia quando era válida a “Lei de Talião” os direitos de defesa do causador do dano não existiam, este era punido com o mesmo dano que veio a causar, o que compreendia em uma total alienação com o bem estar social e o da ampla defesa, pois sua pena era a mesma do dano que você veio a causar, o que aumentava ainda mais o prejuízo transformando tudo em uma grande anarquia. Diante desse preâmbulo histórico, notamos que as sociedades se moldaram para que os prejuízos fossem cessados da forma mais pacífica possível, e os responsáveis cobrissem tal ocorrido de uma forma que não viesse a causar ainda mais danos.

Atualmente, em busca da pacificação social, a Responsabilidade Civil toma um rumo e adquire um significado tal qual muito bem demonstrado por Maria Helena Diniz a seguir:

A Responsabilidade Civil pressupõe uma relação jurídica entre a pessoa que sofreu o prejuízo e a que deve repará-lo, deslocando o ônus do dano sofrido pelo lesado para outra pessoa que, por lei, deverá suportá-lo, atendendo assim à necessidade moral, social e jurídica de garantir a segurança da vítima violada pelo autor do prejuízo. Visa, portanto, garantir o direito do lesado à segurança, mediante o pleno ressarcimento dos danos que sofreu, restabelecendo-se na medida do possível o *statu quo ante*. [...] (DINIZ, 2009, p. 05).

Desse modo, a Responsabilidade Civil se tornou hoje um dos âmbitos de maior importância no direito, por tratar intimamente das situações de prejuízo sofridas pelas pessoas e a forma de reparar isto. No entanto, além da responsabilidade entre as pessoas em si, causadoras ou sofredoras do dano, há a Responsabilidade Civil do Estado, ou da administração pública, que tem o papel de tratar das situações danosas entre os entes estatais e o povo, como será abordado.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Conceito de Administração Pública (Estado)

Antes de abordar do que se trata a Responsabilidade Civil da administração pública é fundamental que se observe o conceito de administração pública, que diverge além do tempo entre os doutrinadores mais conhecidos. Aristóteles, Rousseau, Montesquieu, além de outros doutrinadores dão cada um seu parecer sobre o que é a figura Estatal, sua formação e sua função social.

É de comum acordo entre todos que o Estado surgiu na iminente necessidade dos povos antigos de se organizarem. A partir do momento em que o homem já não habitava mais seu território sozinho este já se encontrou em uma situação necessitada de ordens e limites, e depois de diversas falhas em se organizar sozinhos os homens perceberam que deveria haver uma classe de maior discernimento dotada de hierarquia para organizar a sociedade toda, defender os interesses de cada um respeitando ao mesmo tempo os interesses de todos. A essa classe se deu o nome de Estado, nomeado posteriormente, dentre outras coisas, de administração pública.

Diante de diversas visões do significado de Estado que surgiram no decorrer da história apresenta-se hoje o Estado como realmente foi concebido, surgindo a partir da necessidade organizacional, como já mencionado, mais especificamente das relações familiares que formaram a sociedade. E desta forma ao surgir a religião como método de união e representação popular a ideia de igreja e Estado se tornou uma só. O que resultou posteriormente em absurdos totalitários, abusivos e em momento algum democráticos, de maneira que foi necessário que houvesse uma grande intervenção para quebrar este estigma, como foi o Iluminismo.

Assim a ideia de administração pública deu um salto na evolução e o povo passou a participar daquilo que lhe era imposto e decidir sobre isso. No entanto várias modificações sociais deram origem à uma busca incessante pela superioridade de um ao outro, pelo poder, representado agora pela condição financeira, e assim se viu a sociedade novamente abarcada de ferimentos aos direitos que deveriam ser garantidos pelo Estado.

No decorrer de altas e baixas, e de diversas modificações a fim de aprimorar esse ente organizacional se chegou a ideia apresentada hoje, para qual o Estado é a organização de um determinado povo em um determinado território. E juntamente com os conceitos de povo e de território, surge o de Estado, responsável pela defesa do interesse público e do bem comum tal

como dito por Aristóteles, e dotado de certa soberania, como pregado por Maquiavel, de modo a garantir ao povo que o contrato social estipulado por eles mesmos, citado por Rousseau, seja efetivado e respeitado.

É deste conceito amplo, complexo e mutável de Estado que surge o direito, surge o patrimônio, os bens, e para chegar a seu objetivo de organização social esses bens de direito precisam ser protegidos e tutelados, de modo que o desrespeito ou o prejuízo a eles deve ser recompensado ou indenizado. Daí surge a Responsabilidade Civil e sua função dentro do contrato social.

2.2. Aspectos históricos da Responsabilidade Civil da Administração Pública

De início tínhamos o Estado como agente primordial, ele era em si um reflexo da teoria divina e sobrenatural do poder, logo não poderia ser responsabilizado por nenhum fato que viesse a ocorrer. A ideia que imperava era do Estado Absolutista, sendo assim, não havia hipótese de qualquer reparação por eventuais danos causados, havendo apenas a ideia de que o Estado era por si só a expressão da ‘lei e do direito’ e não cabia que este pudesse ser violador de ordem, assim, todo funcionário que desempenhasse função para o Estado e por ventura causasse algum dano seria responsável por repará-lo.

Tal como dito por Maria Helena Diniz: “[...] A doutrina mais antiga é a da irresponsabilidade absoluta, decorrente da ideia absolutista que apresentava o Estado como um ente todo-poderoso, contra qual não prevaleciam os direitos individuais. [...]” (DINIZ, 2009, p.642).

Na visão de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Branco (2008), a Responsabilidade Civil do Estado passou por transformações históricas significativas, sendo a primeira delas, como já dito, a da fase Absolutista, portanto anterior a própria ideia de Estado republicano e constitucional, fase em que não se podia responsabilizar o Estado por seus atos. Um fato a ser trazido é que o Brasil obteve sua independência política em 1822 e seu surgimento como Estado soberano se deu em uma época em que já vigorava a ideia de Responsabilidade Civil da administração pública, deste modo a história de nosso país não experimentou essa primeira fase. Em seguida, na fase Civilista, começou a ser firmada a responsabilidade Estatal por danos causados advindos de atos de gestão, desde que comprovada a culpa ou dolo do agente público.

[...] A Constituição Imperial Brasileira de 1824, apesar de ressaltar que o Imperador não estava sujeito a responsabilidade alguma, tinha dispositivo no inciso 29 do art. 179, que afirmava: “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticadas no exercício das suas funções e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos [...]. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p.843).

Dessa forma, Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Branco (2008), prosseguem dizendo que no Brasil, estava consagrada a teoria Subjetiva da Responsabilidade Civil do Estado, na qual é possível ver que o Estado em si não arcava com uma total responsabilidade por eventuais danos, mas sim seus agentes, estes seriam os responsáveis por arcar com o ressarcimento do eventual acontecimento, e isso pode ser encontrado nas Constituições de 1891, 1934 e 1937. Logo após essa fase, se iniciou o período da publicização da Responsabilidade Civil do Estado, criando-se a chamada Teoria Objetiva do Risco Administrativo, que trazia a ideia de que a culpa administrativa seria substituída pela de nexo de causalidade, indagando a relação entre a conduta do agente administrativo e o dano causado ao administrado.

Dentro do contexto da Responsabilidade Civil, várias teorias foram postas em prática no decorrer do tempo, cada uma delas de acordo com o contexto social e histórico de sua época, para que se chegasse no conceito de Responsabilidade Civil da Administração Pública, adotado hoje em nosso ordenamento jurídico. Nesse arrebato de teorias começamos com a Teoria da Irresponsabilidade, seguindo para as Teorias Subjetivas, e por fim as Teorias Objetivas, até chegarmos na teoria adotada no nosso ordenamento jurídico.

Pablo Stolze Gagliano e Pamplona Filho seguem tratando do surgimento da Responsabilidade Civil do Estado de modo que a princípio, no surgimento do Estado, a teoria adotada era a da Irresponsabilidade, a qual trazia o seguinte brocardo “*the king can do no wrong*” (“O Rei não faz nada de errado”), que dizia claramente que o Estado jamais iria ser responsável por nenhum dano que viesse a ocorrer com qualquer cidadão que se sentisse prejudicado. O estado Absolutista que vigorava na época, como já dito, não admitia a reparação por eventuais danos causados pela administração pública, o Estado se intitulava soberano e absoluto.

Gagliano e Pamplona Filho dizem ainda que “[...] Tal infalibilidade estatal pressupunha que o Estado era, por si só, a expressão da lei e do Direito, sendo inadmissível a ideia de concebê-lo como violador de ordem que teria por dever preservar [...].”

Neste sentido dizem ainda que é possível observar como era regido o ordenamento jurídico da época em questão, o Estado não zelava pelo bem estar de seus cidadãos, tampouco se responsabilizava pelos danos que viessem a causar a quem quer que seja. Todo aquele que se sentisse lesado não tinha a quem recorrer, restava apenas aceitar o que lhe houvesse ocorrido, mas essa “Era Absolutista” não perdurou por muito tempo, com a queda do absolutismo, e o surgimento do Liberalismo, o Estado começa a perder sua posição de inatingível e passa a ser responsabilizado de certa forma por eventuais danos, dando início à ideia de Responsabilidade Civil estatal (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2010).

Surgem então as teorias subjetivistas, nas quais era exigido que se provasse a culpa do agente estatal, sendo assim, o Estado era indiretamente culpado e responsável civilmente pela situação ocorrida. Dentre estas teorias se enquadram a da culpa civilista, da culpa administrativa, culpa anônima, culpa presumida, e da falta presumida.

De início há a teoria da culpa civilista, pela qual o Estado se responsabilizava por seus servidores, na condição de prepostos e no exercício de suas atividades, admitindo a culpa na eleição ou vigilância de seus dependentes. A administração pública deveria então eleger e vigiar cuidadosamente seus agentes para que não fosse responsabilizada indiretamente, afinal não é possível que o Estado aja ilicitamente por si só, por possíveis atos praticados por estes futuramente. No entanto, diante da dificuldade dos particulares em comprovar a existência do elemento anímico pelo Estado surgiram diversas situações onde não havia ressarcimento dos prejuízos causados, afastando assim a aplicação desta teoria.

Com a teoria da culpa administrativa o agente público deixa de ser visto como preposto ou mero representante do Estado, passando a ser tratado como parte integrante do órgão Estatal e como instrumento do mesmo, de modo que o elemento subjetivo da Responsabilidade Civil do Estado passa a se basear na ação ou omissão de seus agentes. Desta forma a responsabilidade da administração pública deixa de ser indireta, assim basta ao particular provar o dano sofrido, o comportamento (conduta) do ente público, e o nexo de causalidade entre estes, sendo ele responsabilizado por agir por conta e em razão do Estado como parte deste, e o segundo então responsabilizado de forma direta.

Apesar de satisfatória quando era evidente o agente responsável pelo dano, a teoria da culpa administrativa não era completa, pois não abordava as situações onde não se sabe quem praticou o ato que decorreu em dano. Sabe-se que foi o Estado, obviamente, e que ele responderia por isto, no entanto não era sabido qual agente estatal havia praticado a conduta.

Assim surge a teoria da culpa anônima, aplicável a estas situações de impessoalidade na prestação de serviços ou desconhecimento do responsável pelo ato, para que o Estado fosse

responsabilizado e obrigado ao ressarcimento do prejuízo mesmo que não fosse conhecido o agente que causou o dano, evitando assim a lacuna proveniente das teorias anteriores, onde casos assim se findavam na impunidade do Estado e no prejuízo sem ressarcimento à vítima.

Surge em seguida a teoria da culpa presumida, como uma vertente da teoria da culpa administrativa, no entanto nesta havia a presunção da culpa do Estado admitindo a inversão do ônus da prova, ou seja, permitindo-se que o Estado, por ter sua culpa presumida ao invés de comprovada, provasse não ser culpado da situação danosa em questão. E por última das teorias subjetivistas há ainda a teoria da falta administrativa, na qual a simples falta do serviço estatal caracterizaria em culpa para a administração pública, não havendo necessidade de se analisar nem ao menos o elemento subjetivo do agente estatal, apenas a ausência do serviço público em si.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1998 apud Gagliano; Pamplona Filho, 2010, p. 233) trata desta teoria abrangendo as situações de culpa do Estado aos casos onde há a inexistência do serviço público, o atraso ou ainda o mau funcionamento do mesmo. De maneira que se culparia o Estado de qualquer modo, mesmo na falta de identificação do servidor responsável, e provando ainda o dever de agir do Estado, de modo que se não houvesse a omissão do mesmo haveria possibilidade de se evitar o dano.

Gagliano e Pamplona Filho (2010) seguem dizendo que em oposição às teorias Subjetivistas surgem as Objetivistas, as quais deixam de lado a questão da análise do elemento culpa, em detrimento do estudo do risco. Sendo estas as teorias do risco administrativo, integral e social, detalhadas adiante.

A teoria do risco administrativo segue a ideia de que é indenizável a situação danosa mesmo que em razão da simples ocorrência do ato lesivo, não sendo necessário que se analise falta do serviço ou culpa do agente. A obrigação de se indenizar se justifica simplesmente pela situação prejudicial provida pela administração pública à vítima. A culpa evidente da vítima excluiria a Responsabilidade Civil estatal e a culpa concorrente entre o agente e o indivíduo lesionado decorreria em indenização proporcional.

Em continuidade, a teoria do risco integral traz um conceito abrangente, de modo que em todas as situações onde houver os três elementos da responsabilidade civil a administração pública será responsabilizada, deixando assim de lado qualquer situação excludente, observando-se os elementos citados, a conduta, o dano e o nexo de causalidade. Se confunde em diversas doutrinas no Brasil com a teoria anterior, do risco administrativo, cabendo elucidar que a diferença entre as duas está no fato da primeira admitir causas excludentes de responsabilidade, especificamente de nexo de causalidade, enquanto a teoria do risco integral

não admite excludentes, e devido a sua amplitude essa teoria não seria eficaz se aplicada, abrindo espaço para inúmeras situações de desvios e abusos.

A última das teorias objetivistas é a teoria do risco social, ou responsabilidade sem risco, a qual prega que o Estado sendo responsável pela organização e harmonia social deve ser responsável também pelas situações de quebra desta organização, se responsabilizando pelo ressarcimento às vítimas da ação de terceiros quando não se sabe a identidade do agente. Deve possuir ainda direito de regresso para os casos de posterior descobrimento, mas *a priori* se apresentando como responsável por indenizar o prejuízo sofrido pela vítima pela quebra da harmonia social. Para estas teorias então basta apenas o risco ao qual a vítima foi exposta decorrente de ação do Estado, sem que haja a comprovação de culpa.

No Brasil, acredita-se que a teoria adequada se enquadra como objetivista, de maneira que é importante em primeiro lugar a reparação do dano sofrido à vítima, deixando de lado a preocupação em culpar alguém pelo dano causado, e em certas ocasiões admitindo a quebra do nexo causal por uma das excludentes de responsabilidade, se enquadrando assim o Brasil na teoria do risco administrativo, sem abandonar teorias divergentes para situações peculiares nas quais são necessárias.

2.3. Conceito de Responsabilidade Civil da Administração Pública

A Responsabilidade Civil em si, como já apresentado, representa a necessidade de reparação de um dano causado, e a administração pública, como tal e apesar de sua soberania, não se exime desse dever reparador quando é agente de uma situação danosa onde tem a responsabilidade de reparar o que foi lesado. O poder do povo é outorgado ao Estado para que busque o bem comum em um regime democrático, portanto quando o mesmo apresenta condutas que se desviam da lei e prejudicam o bem comum é necessário responsabilizá-lo civilmente de forma econômica (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2010).

No entanto, a administração pública por si só não pratica conduta, essa é uma atividade atribuída aos membros de tal organização, ou seja, os agentes públicos, servidores do Estado. Assim, por meio das ações dos agentes públicos que infiram dano moral ou patrimonial a outrem cabe ao Estado responder, sendo responsabilizado de modo a compensar o prejuízo sofrido, e tal responsabilidade vale não somente para os atos ilícitos, quanto para os lícitos, desde que decorram em dano.

Cabe lembrar dos conceitos apresentados no capítulo anterior de Responsabilidade Civil contratual e extracontratual, onde a primeira trata do inadimplemento das obrigações nas relações negociais nos contratos administrativos e de direito privado. Enquanto a segunda, no âmbito da administração pública, se funda justamente na obrigação do Estado de reparar um dano causado por um de seus agentes no exercício de sua atividade como tal.

Gagliano e Pamplona Filho (2010) tratam ainda do fato de a administração pública possui poder de imposição e uma certa imperatividade sobre os entes que são administrados por ela, de tal forma que é necessário um processo complexo e rígido de reparação do dano causado, portanto sua responsabilidade é proporcional ao seu papel social e jurídico. Assim, a Responsabilidade Civil do Estado se norteia por princípios mais extensos e delicados.

A base que fundamenta a Responsabilidade Civil da Administração Pública se encontra no princípio da isonomia, o qual trata de que todos devem ser tratados iguais mediante as diferenças que lhe são particulares. De modo que a administração deve dividir seus encargos a todos de maneira igualitária, não prejudicando assim um ou outro indivíduo por lhe abarretar de ônus enquanto os demais vivem normalmente.

Neste caso o indivíduo a quem foi causado mais prejuízos estará fora da abrangência igualitária, portanto o dever do Estado é situá-lo novamente à linha de igualdade com os demais, ressarcindo esse prejuízo causado, mesmo que não tenha sido por seus próprios atos, e ainda mais quando assim for, corrigindo o dano causado para que um indivíduo não seja mais onerado do que outro, trazendo novamente o equilíbrio social às custas da própria administração pública.

Maria Helena Diniz disserta sobre o tema da seguinte maneira:

As pessoas jurídicas como as físicas devem, portanto, ressarcir os prejuízos causados a outrem. O Estado, sendo pessoa jurídica de direito público, não foge à regra, mas sua responsabilidade rege-se por princípios próprios, visto que os danos que causa advêm do desempenho de funções que visam atender a interesses da sociedade, não sendo justo que somente algumas pessoas sofram com o evento lesivo oriundo de atividade exercida em benefício de todos. ” (DINIZ, 2009, p. 638).

É válido ressaltar, que em situações como a desapropriação, não é cabível a aplicação da Responsabilidade Civil da administração pública, pois é este um caso onde o prejuízo ao indivíduo é causado em detrimento do benefício público e devidamente ressarcido pela administração. Ressalta-se também que, como já dito, o Estado responde pelas ações ou omissões de seus agentes, ainda que estes sejam de entidade particulares a serviço da administração, e cabe ao Estado posterior ação regressiva ao agente causador.

Nesse âmbito do ressarcimento não se inclui, de regra, o dever da administração pública de ressarcir situações onerosas provenientes de atos legislativos, havendo assim um caso de irresponsabilidade administrativa.

O Estado não se responsabiliza pelos atos legislativos por ser a norma uma forma de imposição soberana a todos, da qual não se pode reclamar, pois presume-se que em um Estado democrático de direito a lei é criada pelo próprio povo por meio de seus representantes, assim as onerosidades ocasionadas pela mesma já são, em tese, previstas pela população. Além do fato de que o ato jurídico é uma situação de imposição geral, e assim não gera um prejuízo individual a alguém, e também não se responsabiliza o Estado porque a lei posterior não revoga um direito já existente e caso houvesse tão responsabilização a administração pública e a justiça se estagnariam, de modo que os interesses dos particulares que se sentirem lesados passarão a ser de maior observância que os interesses gerais.

No entanto há situações onde o Estado anda se responsabiliza pelos danos sofridos pelos particulares mediante atos legislativos, como quando a própria lei prevê o prejuízo e a indenização a este, quando um ato constitucional ou não atinge diretamente o patrimônio particular, em casos de atos inconstitucionais que decorram em dano ao indivíduo, ou em situações de omissão do legislador.

Certos doutrinadores defendem ainda a responsabilidade da administração pública por atos jurisdicionais, ou seja, atos provenientes do poder judiciário. Como dito por Arruda Alvim (2000), “função jurisdicional é aquela realizada pelo poder judiciário, tendo em vista aplicar a lei a uma hipótese controvertida, mediante processo regular, produzindo, afinal, coisa julgada, com o que substitui, definitivamente, a atividade e vontade das partes.”

Outros afirmam, no entanto, que a soberania do poder judiciário o coloca acima da lei, de modo que não há a possibilidade de resultar responsabilidade à administração pública, e dizem ainda que os juízes prolatam suas sentenças de forma independente, autônoma, sem sofrer pressão que prejudique isso, e o juiz não é, além disso, funcionário público, portanto não é abrangido pela questão da responsabilidade.

O Juiz só responderá por seus atos quando estes forem fraudulentos, pois suas sentenças e o que elas causam não faz parte de âmbito de responsabilidade. E há ainda o fator de quem uma possível discussão sobre responsabilidade e dano em certa decisão judicial abriria processo para que fosse analisada, de modo que é impossível que se abra discussão sobre coisa julgada. Entende-se portanto que o poder jurisdicional é uma extensão do poder legislativo, e do mesmo modo não abrange esta Responsabilidade Civil do Estado.

Entretanto, há diversos fatores que contrariam essa irresponsabilidade do Estado pelos atos jurisdicionais, como o de que a soberania é reconhecida apenas à nação, e não a qualquer um de seus poderes, e mesmo que houvesse isso não eximiria o Estado de se responsabilizar devido à autonomia que é dada entre soberania e responsabilidade. Assim como a independência do Juiz não seria fato válido, pois justamente garantindo esta a responsabilidade seria do Estado, e não do próprio julgador.

Sobre o fato de não ser o Juiz um agente da administração, entende-se o contrário pois mesmo não sendo funcionário do Estado, é um representante do mesmo e parte do sistema organizacional, o Juiz é o Estado que administra a justiça. É possível afirmar então que o Estado tem Responsabilidade Civil sobre os atos jurisdicionais que causem lesão material ou moral. Isso ocorre porque o Estado não distingue poder jurisdicional ou legislativo no que diz respeito à abrangência de sua responsabilidade e direito de ressarcimento, entre outros fatores em que se ressalta o papel da administração como responsável, independentemente de situações particulares tanto do âmbito judiciário quanto legislativo.

2.4 Responsabilidade Civil da Administração Pública por Omissão

Segundo o dicionário MICHAELIS de Língua Portuguesa o termo “Omissão” se refere ao “Ato ou efeito de omitir” ou à “aquilo que se omitiu; falta, lacuna”. Significa o ato de deixar de fazer o que se esperava que fosse feito, deixar de agir, seria assim então o oposto de ação.

No âmbito do direito Omissão se caracteriza por deixar de fazer algo pelo qual era obrigado ou possuía condições de fazer, sendo assim, seria o descumprimento de uma ordem jurídica que impõe certa ação, a qual não é realizada, omitindo-se assim o agente. Os fatos jurídicos se dão nesta área tanto pela ação quanto pela omissão do indivíduo, de modo que a prática de uma ação ou a recusa em praticá-la surtem efeitos no mundo jurídico, cada uma a seu modo.

O site de artigos jurídicos JUS BRASIL (2015) conceitua Omissão da seguinte maneira:

Inação. Em sentido amplo, a ação envolve a omissão. Compreende também o fazer coisa diferente da imposta pelo preceito da norma jurídico-penal *aliudfacere*. A omissão é relevante como causa quando o emitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância a quem, de outra forma, assumiu a responsabilidade de

impedir o resultado e a quem, com seu comportamento anterior, criou o risco de sua superveniência. (OMISSÃO..., 2015).

O ordenamento jurídico como um todo se baseia na questão de ação ou omissão, ou ainda segundo Maria Helena Diniz (2009), “ação comissiva ou omissiva”, onde a ação comissiva é a prática de algo que contraria o ordenamento jurídico, e a omissiva o ato de não ter feito algo, contrariando a lei do mesmo modo. No âmbito do direito penal e da Responsabilidade Civil, principalmente, os atos omissivos têm observância significativa e poder de mudar condições, pois nestes casos “deixar de fazer” interfere tanto quanto “fazer”.

A Omissão é intimamente ligada com os elementos da Responsabilidade Civil, mais precisamente a Conduta Humana, caracterizando-a como Conduta Humana Negativa quando assim for por omissão do agente. Da conduta omissiva resultará o dano infringido ao indivíduo ou o prejuízo causado, e então o dever de reparação, tanto nas relações contratuais, extracontratuais ou do Estado, caberá a quem se omitiu de fazer algo. No entanto será de atribuição da vítima provar o dano que sofreu, a conduta omissiva do agente e o nexo de causalidade entre estes dois, portanto há a inversão do ônus da prova.

Dentro do âmbito da Responsabilidade Civil e de acordo com a evolução histórica do mesmo surgiram várias teorias, como já citado, dentre elas a já mencionada também teoria da culpa administrativa, uma das teorias subjetivistas que levavam em conta o elemento da culpa. Dentro desta surge a noção de que o Estado deve ser responsabilizado diretamente pelos atos de seus agentes, e com esses atos surge a inclusão da omissão, pois tanto a culpa *in commitendo* quanto a culpa *in omittendo*, culpa por ação e culpa por omissão, passam a acarretar em Responsabilidade Civil para a administração pública. No entanto, cabe ressaltar que deve haver nesta omissão a voluntariedade do agente, excluindo a conduta caso não haja.

[...] a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito*, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do *Estado* (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. 2007, p. 1013).

A Omissão do Estado então será proveniente de Imprudência, Negligência ou Imperícia, como explanado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2007), ocasionando no dano ao particular. Assim o Estado se responsabilizará civilmente pelos efeitos da prática dotada de negligência, imprudência ou imperícia.

Cabe detalhar para todos os efeitos o que são essas práticas pelas quais se configura o dano da administração pública. Deste modo, Negligência é quando o Estado deixa de agir da forma que era esperada que agisse, age com descuido sem tomar as devidas precauções para a situação, decorrendo em prejuízo ao indivíduo.

Tal como exemplificado pelo Recurso Especial julgado pelo STJ (REsp 1398164 ES 2013/0267982-0), numa situação onde o Estado foi responsabilizado civilmente pela sua omissão negligente ao não recolher arma de fogo do policial no momento fora do horário de serviço, de modo que o agente produziu disparos contra um indivíduo, o deixando paraplégico.

RESPONSABILIDADE CIVIL. VÍTIMA DE DISPAROS DE ARMA DE FOGO. PARAPLEGIA. POLICIAL MILITAR FORA DO HORÁRIO DE TRABALHO. ARMA DA CORPORAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535. INEXISTÊNCIA. NEGLIGÊNCIA DO ESTADO EM RECOLHER A ARMA. MATÉRIA DENTRO DOS LIMITES OBJETIVOS DA LIDE. ÔNUS DA PROVA. DESCONSTITUIÇÃO DO DIREITO DO AUTOR. MULTA DO ART. 538 DO CPC. MANUTENÇÃO. 1. A Corte de origem dirimiu a controvérsia de forma clara e fundamentada, embora de maneira desfavorável à pretensão do recorrente. Não é possível se falar, assim, em maltrato ao art. 535, II, do Código de Processo Civil. 2. Não refoge aos limites da lide a temática relativa ao porte de arma da Corporação fora do horário de trabalho. 3. Cabia ao Estado demonstrar a inexistência de negligência ao não ter recolhido a arma do policial como determinava o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo. 4. É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que, mesmo nas hipóteses em que a parte pretende o prequestionamento das questões que visa submeter à instância especial faz-se indispensável a presença dos requisitos do artigo 535 do CPC, ficando inviabilizado o afastamento da multa do art. 538, parágrafo único, do CPC. 5. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 1398164 ES 2013/0267982-0, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/10/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/10/2013).

O Estado deixou de cumprir sua função de recolher a arma do policial, assim foi responsabilizado pela sua omissão decorrente do dano causado a outrem pela ação do ente estatal. Deste modo entendeu o Superior Tribunal de Justiça que não deveria ser provido o recurso especial proposto pelo Estado, por ter agido este de forma omissiva.

Já a Imprudência é uma forma de conduta mais ativa do que omissiva. Pois além do Estado deixar de fazer algo como lhe era esperado, faz algo de modo adverso, precipitadamente e sem cautela alguma, em certos casos munido ainda de má fé. Há imprudência em casos como o descrito a seguir, Processo nº 7904121 PR 790412-1 (Acórdão), julgado pelo Tribunal de Justiça do Paraná, onde o Estado, por não ter fornecido equipamentos adequados para o treinamento do agente público de segurança, é responsabilizado pela lesão que ocorre.

APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. AUTOR QUE DURANTE TREINAMENTO DO CURSO DE FORMAÇÃO DE POLICIAL MILITAR É ATINGIDO POR BALA DE FESTIM E SOFRE LESÃO PERMANENTE NO OLHO DIREITO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. AUSÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA E DE TREINAMENTO ADEQUADO. IMPRUDÊNCIA DOS AGENTES PÚBLICOS QUE PREVIRAM A POSSIBILIDADE DA LESÃO. DANO MORAL COMPROVADO. DOR E SOFRIMENTO COM A PERDA DA VISÃO DE UM OLHO QUE EXTRAPOLAM A NORMALIDADE. CULPA CONCORRENTE NÃO DEMONSTRADA. AUTOR QUE SE ABAIXA NA TENTATIVA DE SE PROTEGER. VALOR FIXADO A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO RAZOÁVEL. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA ALTERADOS DE OFÍCIO. PENSÃO MENSAL FIXADA EM ½ SALÁRIO MÍNIMO ADEQUADA AS PECULIARIDADES DO CASO. LESÃO PERMANENTE, MAS QUE NÃO IMPEDE O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO, APENAS RESTRINGE ALGUMAS ATIVIDADES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA QUE NÃO NECESSITA DE VINCULAÇÃO AO ART. 20, § 3º. RECURSOS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. JUROS E CORREÇÃO ALTERADOS DE OFÍCIO. (TJ-PR 7904121 PR 790412-1 (Acórdão), Relator: Fabio Andre Santos Muniz, Data de Julgamento: 20/03/2012, 1ª Câmara Cível).

Nesta situação houve a imprudência do Estado em não fornecer os equipamentos necessários para a segurança do agente em treinamento, de modo que um tiro de festim proveniente de um servidor público representante do Estado atingiu o indivíduo no olho, causando-lhe lesão física e moral. Desta forma houve o entendimento que o Estado deveria ser responsabilizado civilmente por sua omissão imprudente.

E por último há a imperícia, ainda rejeitada por algumas doutrinas, mas aceita de modo geral, de maneira que se configura quando há a espera de uma ação de conhecimento técnico, científico, ou específico do agente. No caso do Estado há imperícia quando por meio de seus entes públicos não é disposta a devida atenção a certas situações e, posteriormente, a ação mal feita ocasiona em dano a certo indivíduo.

Entende-se que é dever do Estado manter a ordem social, portanto quando há uma quebra nessa ordem o mesmo é responsabilizado. As situações em que o próprio Estado fere o bem comum por meio de seus agentes e suas atividades se configuram como condutas positivas, ações que causam danos. Enquanto há ainda as situações onde a administração pública apenas é responsabilizada por não ter agido, pois se espera, por exemplo, que o Estado mantenha a segurança de seus indivíduos, e no caso de um ataque que fira essa segurança a administração pública será responsabilizada por não ter mantido um ambiente seguro como deveria ser.

O Estado poderia ser responsabilizado então por duas formas de situações, as de força maior da natureza ou as de ações de terceiros. Na primeira se englobam casos onde a administração não trabalha de modo efetivo, como exemplo, na manutenção de asfaltos,

bueiros, encostas e morros, e então uma situação ambiental inevitável como chuvas fortes ou tremores ocasionam enchentes, desmoronamentos, soterramentos, e desastres naturais do tipo. Nestas situações pessoas terão seus bens jurídicos prejudicados, e assim deverá o Estado recompensá-las, não por ser responsável pela situação natural de chuva forte, mas por ser responsável pelo prejuízo causado pela situação da enchente, que não ocorreria caso houvesse a devida atenção administrativa.

O Estado será responsabilizado também por ações de terceiros que firam o bem jurídico tutelado de particulares, como exemplo em situações onde manifestações ou atos de certos indivíduos venham a prejudicar a integridade física de um civil que se encontrava na rua como assim faz cotidianamente. Assim será responsabilizado o Estado por não ter agido para evitar os iminentes danos que poderiam ser causados nestas situações.

Há ainda casos onde pode-se responsabilizar a administração pública seguindo a teoria do risco administrativo, no entanto, devido à sua amplitude, cada caso deve ser tratado individual e atenciosamente. Se aplicaria esta a situações de *bullying* na escola, por exemplo. De modo que não seria necessário se observar a culpa do agente praticante, atribuindo o dever de ressarcimento diretamente ao Estado, considerando apenas o dano causado e o nexo de causalidade entre este e a conduta praticada por terceiro.

Entretanto, nestes últimos casos a responsabilidade da administração pública se configuraria mais como subjetiva do que objetiva, e é importante lembrar que via de regra o Brasil responsabiliza o Estado de forma objetiva. Portanto, casos de força maior, ou que englobem a teoria do risco administrativo fogem ao pactuado, sendo considerados apenas quando baseados em jurisprudência e casos julgados.

A Responsabilidade Civil da Administração pública, no que diz respeito à omissão, para alguns doutrinadores e no entendimento do direito brasileiro, não tem necessidade de comprovação de culpa, portanto é objetiva. De modo que em situações em que não há a quem atribuir culpa não haverá interferência na reparação do prejuízo causado, pois é mais importante que se verifique se houve ou não omissão do Estado que resultou na situação, do que se atentar à quem deve ser atribuída a culpa.

Não é necessário que se atente à culpa pois a própria conduta negativa do Estado já lhe atribui intrinsecamente esse elemento, afinal este deveria ter se atentado para com certa situação e isto não foi feito. Resta à administração então indenizar o dano causado pela sua omissão, de modo que a simples relação entre conduta, nexo causal e dano já configura a Responsabilidade Civil por omissão. No entanto, nos termos do artigo 37, parágrafo 6º, da

Constituição Federal, cabe direito de regresso do Estado contra seu servidor que tenha praticado conduta danosa com dolo ou culpa, portanto deverá ser analisada a culpa do agente.

Entende-se que o agente servidor da administração possui um dever específico de diligência imposto pelo Estado que lhe obriga a fazer algo de modo a não ferir de forma alguma o bem jurídico tutelado do particular administrado. O agente deve prever as consequências do ato que lhe é obrigado a fazer devido à natureza da organização estatal, para que assim não incorra em um posterior dever de ressarcimento do Estado devido a danos causados a terceiros.

O Estado se torna obrigado a reparar então devido à omissão do agente, culposa ou não, que deveria ter estipulado métodos de evitar prejuízo coletivo e assim não fez. Deste modo, por causar situação onde haverá reprovação social da conduta do Estado por meio de seu agente é necessário a indenização do prejuízo, sem se atentar a intenção culposa ou dolosa do agente.

Diferentes doutrinadores separam a situação omissiva em dois casos, de modo que o primeiro se atribui quando há uma infração direta do ordenamento jurídico, nos casos onde o Estado deveria agir porque a legislação assim regulamenta, e não agiu. Não há a importância de se qualificar a intensidade ou qualidade da ação, apenas a sua execução, que não foi feita, configurando uma omissão direta.

E há os casos em que o ordenamento jurídico dispõe sobre situação danosas que podem vir a ocorrer, prevendo-as e estipulando formas para evitá-las. No entanto, a administração pública se omite de forma a não cumprir seu dever de evitar essas situações prejudiciais, decorrendo no dano causado a terceiro devido à sua omissão em relação ao que deveria ter feito para evitá-lo.

Entende-se então que a omissão direta do Estado, contrariando o ordenamento jurídico por meio da conduta de seu agente, será considerada ilícita, respondendo assim por responsabilidade objetiva. Enquanto a omissão indireta pela conduta do agente estatal em uma situação onde não era exigível conduta específica e houve dano, será tratada como responsabilidade subjetiva, assim como nas situações genéricas, tais como já expostas, onde não há a contrariedade jurídica da omissão estatal.

Cavaliere Filho (2015), segue no mesmo sentido, de modo que o entendimento final e adotado no Brasil é exatamente o de que o Estado responderá objetivamente pela sua omissão decorrente em prejuízo a terceiro por motivo de não ter este agido como era devido. E responderá subjetivamente pela sua omissão genérica, ou seja, pela falta de um serviço que

deveria ter sido executado, por não ter evitado algo que não lhe era obrigado, analisando assim cada caso de forma concreta para que se aplique a devida responsabilização.

3. Da exportação de Carne bovina e seus embargos

3.1 A importância da exportação de carne bovina na economia brasileira.

Já explanado no capítulo anterior nas fls. 16 e 17, a Responsabilidade específica estatal por omissão se dá quando o Estado, no seu dever de protetor do bem jurídico, falha na sua atuação, ocasionando um dano a este bem. Deste modo quando o Estado não cumpre o que lhe é estritamente devido será responsabilizado específica e objetivamente, e conseqüentemente irá arcar com o ressarcimento do dano, havendo necessidade apenas de se comprovar onexo causal. No entanto, pode também ser responsabilizado subjetivamente nas situações de omissão genérica, portanto deve se levar em conta se a conduta omissiva do Estado é específica ou genérica para caracteriza-la como objetiva ou subjetiva (CAVALIERI FILHO, 2014), contrariando assim o disposto por Celso Antônio Bandeira de Mello, que se caracteriza toda omissão do estado como responsabilidade subjetiva.

Dentro do sistema econômico do Brasil, abrangem-se vários setores industriais que dependem veementemente desse respaldo do Estado, o qual seria a proteção ao bem jurídico tutelado, de maneira que sua omissão, seja específica ou genérica, ocasionará em dano direto na economia industrial. A atuação do Estado é de suma importância tanto para a produção e importação, quanto para exportação, mantendo assim condições econômicas estáveis.

O território nacional proporciona um leque de possibilidades para atividades econômicas, e grande parte deste território é destinado a produção agropecuária. A expressão “agropecuária” é utilizada para especificar de forma unida a agricultura e a pecuária. Há muito tempo o setor agropecuário representa fortemente grande parte da economia nacional, sendo responsável por 8% do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro e gerando cerca de 10% dos empregos da população economicamente ativa do país. (FREITAS, 2015 n.p).

A produção agropecuária é responsável pela criação e manutenção de produtos como grãos, frutas, verduras e também carne, leite, ovos, entre outros, que abastecem o mercado interno e especialmente o mercado externo. O Brasil, como é de conhecimento geral, é um forte produtor de carne, o que o faz uma referência quando o assunto tratado é o da Pecuária.

Ao tratar desse assunto, primeiramente vale saber sua origem, de modo que a palavra pecuária, deriva-se do latim “*pecus*”, que significa gado, rebanhos, e pecuária (de pecu) significa criação de gado (SARAIVA, 2000). E esta cultura de produção iniciou-se no período Neolítico, quando o homem se viu mediante a necessidade de utilizar o gado para sua sobrevivência, pois não havia mais como viver apenas da agricultura, extraíndo assim dos bovinos produtos como carne e leite.

Entende-se por pecuária qualquer atividade ligada a criação de gado, mas também se abrangem ao termo a criação de porcos, aves, cavalos, ovelhas, coelhos, búfalos e etc. Destas produções, além de se extrair alimentos, são também retiradas matérias primas como couro e lã.

Dentro desse âmbito, existem dois tipos de produção, que seriam a pecuária de corte e a pecuária leiteira. A primeira é a fração responsável pela criação de rebanhos, com o intuito de comercialização da carne e abastecimento dos mercados. Neste setor há a produção intensiva, que trata da criação dos bovinos confinados ou presos em pequenos espaços, e sua alimentação é puramente de rações específicas, o que gera uma carne macia e de boa qualidade para consumo

Há também a produção extensiva, que abrange a criação do gado de modo solto, no qual os animais ficam espalhados pelo pasto, alimentando-se somente de capim, de modo que sua carne é mais rígida, pois há a fortificação dos músculos do animal. Por último, há a pecuária leiteira, que como o próprio nome diz, é destinada a produção de leite e seus derivados, devendo assim ter um tipo de alimentação específico para essa condição (PECUÁRIA...2015).

Como já mencionado, o Brasil é um dos maiores detentores de rebanho bovino do mundo, e em termos de quantidade detém ainda um rebanho com aproximadamente 209 milhões de cabeças, de maneira que dentro desse número a maior parte é criada a pasto, e cerca de apenas 3% é criado de modo intensivo. O Brasil, devido a este grande contingente bovino, pode atender atualmente a qualquer demanda mundial de carne, tanto se tratando de carnes mais nobres (carnes gourmet), como também de carnes baratas (carnes da refeição). (PECUÁRIA...2015).

Dentro do âmbito da produção e comercialização de carne no país o papel da exportação é fundamental, sendo de suma importância para a representatividade da nação no mercado internacional, de modo que a cada ano a participação e visibilidade do Brasil no que diz respeito a este assunto aumenta cada vez mais. De acordo com o Ministério da Agricultura, em meados de 2020, a produção de carnes brasileira passará dos 44,5% do mercado mundial, e estes dados mostram que o Brasil pode manter a posição de maior exportador de carnes mundial, tanto para carnes bovinas quanto para aviárias. (EXPORTAÇÃO...2015).

Segundo dados da ABIEC (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes), o Brasil registrou números de faturamento recorde em 2014 nas exportações de carne bovina, sendo que neste período o maior importador do produto brasileiro foi Hong Kong.

Estes dados mostram ainda que a participação do Brasil só vem crescendo ultimamente, como fornecedor de carne para mercados africanos, como Egito, Líbia e Argélia.

Em relação aos Estados Unidos, a ABIEC informa que as exportações caíram 15,38%, comparando-se com o primeiro semestre de 2013. No entanto, este fato se deve porque permanecem certas restrições impostas pelo país aos resíduos de ivermectinas (remédio usado no tratamento de vermes) no produto brasileiro.

A tabela abaixo traz a relação dos maiores importadores de carne bovina brasileira, segundo os dados da ABIEC:

Figura 1 – Ranking por Faturamento de Importação de Carne Bovina Brasileira

Confira o ranking por faturamento:			
Posição	País	Faturamento US\$ (janeiro a junho 2014)	Volume em toneladas (janeiro a junho 2014)
1	Hong Kong	794.524.331,86	192.256,42
2	Rússia	578.542.978,07	143.340,15
3	Venezuela	440.712.096,48	82.585,83
4	União Europeia	383.766.860,98	54.792,15
5	Egito	245.950.173,84	71.816,89
6	Irã	232.804.030,57	51.416,80
7	Chile	135.684.099,30	26.457,10
8	EUA	101.571.014,13	9.788,39
9	Argélia	53.164.920,74	11.371,25
10	Angola	46.428.213,90	15.274,53

Fonte: Abiec

Fonte: ABIEC.

Portanto, para que haja o abastecimento e o crescimento desse grande mercado, é necessário saber como todos esses produtos chegam tanto no mercado interno quanto no mercado externo, e quais os problemas frequentes enfrentados pelos criadores de gado. É importante também saber como deve ser dado o devido cuidado para os rebanhos, e também o papel do Estado em dar o respaldo necessário a estes criadores, de modo que esta economia tão relevante para o país se mantenha estável e sempre rentável.

3.2 Das situações de embargos à exportação de carne – Febre Aftosa

Todo o processo se inicia a partir do momento da criação e do cuidado com o rebanho, onde é necessário que se observe todas as condições em que o gado será criado, tais como sua alimentação, sua vacinação e seu habitat. Desta forma, evita-se que o rebanho venha a ser prejudicado, evitando por consequência que haja prejuízo tanto para o mercado, quanto para o criador e para o país.

No entanto, há vários problemas que podem surgir quando se trata da criação de gado, como doenças, condições climáticas, dentre outros. Neste âmbito um dos piores adversários do produtor pecuarista é a Febre Aftosa, que traz ainda enormes problemas para a economia interna e externa.

A Febre Aftosa é uma doença viral altamente contagiosa, provocada por um vírus chamado *Picornaviridae*, de maneira que causa no animal a manifestação de diversas feridas, e no decorrer dos dias causa ainda perda de apetite, febre e redução da produção do leite, de modo que após o vírus manifestado o animal não consegue nem ao menos se alimentar ou andar.

O grande problema dessa doença é a facilidade com que ela se alastra, podendo ser transmitida pelo contato do rebanho com outros animais que já estejam infectados, contato com suas fezes, secreções, e até mesmo com o ar expelido por eles. Entretanto, o que torna essa doença algo tão catastrófico é que em um rebanho onde apenas um animal tenha sido infectado, todos aqueles suscetíveis ao contato com o animal doente deverão ser sacrificados, o que pode ocasionar, certas vezes, no sacrifício de todo um rebanho de produção.

Caso tenha a necessidade de sacrificar o rebanho inteiro deve haver a queima de todos os cadáveres dos animais, a desinfecção da propriedade e o período de quarentena, o que resulta em prejuízos de alta escala para o proprietário rural, que é a parte hipossuficiente da relação, pois perdendo seu rebanho perde também todo o investimento feito no mesmo. Para evitar que esta situação extrema ocorra é necessário haver então uma grande política de prevenção a esta doença, patrocinada pelo governo e em colaboração com produtores e comerciantes. (Canal Rural com informações da OIE, 2014).

Uma das medidas para a prevenção da disseminação da doença é a campanha anual obrigatória em todo o território nacional da vacinação da Febre Aftosa, que tem por intuito livrar o rebanho nacional dessa doença tão catastrófica. Tal campanha é regulamentada pela instrução normativa nº 44 de 2 de outubro de 2007 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, disposta abaixo.

O MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 2º, do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, tendo em vista o disposto no anexo do citado Decreto, nos arts. 10 e 71 do Regulamento do Serviço de Defesa Sanitária Animal, aprovado pelo Decreto no 24.548, de 3 de julho de 1934, e o que consta do Processo nº 21000.004530/2007-81, resolve: Art. 1º Aprovar as diretrizes gerais para a Erradicação e a Prevenção da Febre Aftosa, constante do Anexo I, e os Anexos II, III e IV, desta Instrução Normativa, a serem observados em todo o Território Nacional, com vistas à implementação do Programa Nacional de Erradicação e Prevenção da Febre Aftosa (PNEFA), conforme o estabelecido pelo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Art. 2º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação. Art. 3º Ficam revogadas a Portaria SDSA nº 11, de 3 de novembro de 1983, a Portaria Ministerial nº 121, de 29 de março de 1993, a Portaria SDA nº 185, de 1º de dezembro de 1993, as alíneas 'a', 'b', 'c', 'd', 'e', do inciso I, do art. 11, da Portaria nº 162, de 18 de outubro de 1994, a Portaria nº 82, de 28 de junho de 1996, a Instrução Normativa SDA nº 11, de 13 de março de 2001, a Instrução Normativa SDA nº 47, de 26 de setembro de 2001, a Instrução Normativa SDA nº 5, de 17 de janeiro de 2003, a Portaria nº 40, de 14 de julho de 2003, e a Instrução Normativa SDA nº 82, de 20 de novembro de 2003. (BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, Instrução Normativa nº 44, de 02 de outubro de 2007).

Esta instrução normativa regulamenta a campanha de vacinação para a erradicação da Febre Aftosa, e tem o intuito de comover e conscientizar todos os criadores de gado, para que deste modo vacinem seu rebanho no tempo exato, evitando assim a propagação da doença. No entanto, o que ocorre é que mesmo com o incentivo do governo para que os criadores cuidem de seu rebanho ainda podem surgir interferências que impeçam a erradicação da doença.

Há ainda um dos principais dispositivos que trata da vacinação de Febre Aftosa, a portaria nº 121, de 29 de março de 1993, disposta a seguir:

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E REFORMA AGRÁRIA. GABINETE DO MINISTRO PORTARIA nº 121, DE 29 DE MARÇO DE 1993. O MINISTRO DE ESTADO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA, no uso da atribuição que lhe confere o parágrafo único do Art. 87 da Constituição da República, tendo em vista o que consta dos Art. 10 e 71 do Regulamento do Serviço de Defesa sanitária Animal, aprovado pelo Decreto n.º. 24548, de 3 de julho de 1934, considerando os elevados prejuízos que a febre aftosa causa ao país, resolve: Art. 1º. Aprovar as Normas para o Combate à Febre Aftosa, anexas à presente Portaria, firmadas pelo Secretário de Defesa Agropecuária deste Ministério, a serem observadas para o controle e a erradicação da febre aftosa em todo Território Nacional. Art. 2º. Proibir a entrada de bovinos e bubalinos nos estabelecimentos de abate, nas áreas incluídas no Programa de Combate à Febre Aftosa, sem a documentação sanitária expedida de conformidade com as presentes Normas. Art. 3º. Os estabelecimentos de leite e derivados, nas áreas incluídas no Programa de Combate à Febre Aftosa, somente poderão receber leite in natura de estabelecimentos de criação, cujos proprietários comprovem a vacinação regular e o controle sanitário de seus rebanhos contra essa doença, sem prejuízo da observância de outras normas pertinentes. Art. 4º. Delegar competência aos Secretários de Agricultura ou autoridades sanitárias competentes, nos Estados, nos Municípios e no Distrito Federal, para exercerem as atividades de fiscalização estabelecidas pelas Normas aprovadas por esta Portaria e demais instruções dela decorrentes, nas respectivas áreas de jurisdição. Parágrafo único - As autoridades mencionadas no "caput" deste artigo, poderão credenciar pessoas físicas para a prestação de serviços em áreas definidas, por prazo determinado ou não,

diretamente ou por convênio com pessoas jurídicas de direito público, para a realização de vacinação contra a febre aftosa e outras atividades que venham a ser especificadas pelo Secretário de Defesa Agropecuária, deste Ministério. Art. 5º. Delegar competência ao Secretário de Defesa Agropecuária para baixar as normas complementares, necessárias à plena implementação das atividades de combate à febre aftosa no País, por proposta do Diretor do Departamento Nacional de Produção e Defesa Animal. Art. 6º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Portaria nº 280, de 30 de novembro de 1988. (BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. Portaria nº 121, de 29 de março de 1993).

Segundo Campos (2005), em contrapartida à vacinação existem ainda, por exemplo, produtores relapsos que não se atentam a vacinar seu rebanho, na maioria das vezes por negligência própria. E há ainda um problema que pode acarretar na propagação do vírus nacionalmente, de modo que é este a compra de gado do exterior, que são trazidos pelas fronteiras, resultando na entrada de animais sem o devido controle de vacinação, o que mais uma vez poderá causar uma epidemia e atrapalhar todo o processo de erradicação interno.

Portanto é necessário que se atente não somente ao cuidado do rebanho interno, vacinação e formas de evitar a proliferação da doença, como também é importante verificar as fronteiras do país por onde produtores compram, muitas vezes clandestinamente, gado internacional, sem se atentar a sua devida proteção ou seu exame. Deste modo deve-se atribuir a cada parte atuante no mercado de carne bovina sua devida responsabilidade, sendo estas os criadores e produtores, os comerciantes e frigoríficos, os exportadores e principalmente o Estado.

3.3 A Responsabilidade Civil do Estado para com o produtor e do produtor para com o Estado.

O Estado é parte interessada na produção e comércio de carne, pois segundo o site O Globo (2015) “o aumento de embarques para a Rússia, Venezuela, Irã e Argélia fez a indústria de carne bovina brasileira registrar um faturamento de US\$ 447 milhões nas exportações em abril. Os embarques somaram mais de 107 mil toneladas. ”

Também é de interesse dos produtores e comerciantes, pois é um dos setores que mais movimentam a economia nacional, como visto. Deste modo ele tem o dever de manter as condições mínimas para que haja a criação bovina e comercialização da carne proveniente, fornecendo subsídios e incentivos aos produtores e comerciantes, para que assim a produção se mantenha estável ou ainda cresça cada vez mais, fomentando a economia do país.

Entretanto, nem sempre o Estado cumpre com seu papel, de modo que se omite em participar e auxiliar o mercado da carne bovina, e na maioria das vezes essa omissão da

administração pública resulta em prejuízos e danos para o produtor rural ou para o comerciante. Portanto, havendo a conduta omissiva do Estado e o dano causado ao produtor e ao comerciante há a responsabilidade civil da administração pública por omissão no que diz respeito a este assunto.

Ainda segundo Campos (2005), primeiro é necessário se observar o dano causado ao produtor, e, conseqüentemente ao comerciante, de modo que na situação de alastre de Febre Aftosa, ainda que apenas na região, ou ainda que não tenha atingido o seu rebanho, o produtor se vê numa problemática onde não há como exportar sua carne nem ao menos para outro estado da federação, quanto mais para outro país. Na iminência de uma possível contaminação da carne os países importadores embargam imediatamente o produto, mesmo que este não esteja ainda infectada, evitando assim qualquer chance remota de importar um produto infectado.

Em 27 de maio de 2015 o jornal “Folha de São Paulo” publicou uma matéria que trazia como manchete: “Rússia embarga importação de carne de 10 unidades de frigoríficos do Brasil”, sendo esta mais uma das vezes em que a Rússia embargou o produto brasileiro após exames nos frigoríficos nacionais. Outro caso, desta vez mais antigo, retrata mais uma situação de embargo da carne brasileira pela Rússia, desta vez motivado pela descoberta de vários focos no Brasil de doenças bovinas, e pela descoberta de foco de Febre Aftosa na Amazônia, mesmo estando este estado fora da zona de exportação. A matéria é de 18 de setembro de 2004, intitulada: “Vaca Doente, Rússia embarga carnes brasileiras”, da qual se encontra um fragmento a seguir:

A Rússia anunciou ontem embargo às carnes bovina, suína e de frango brasileiras. A medida, que vale a partir de segunda-feira, foi tomada sob a alegação de "instabilidade de epizootia" -ou seja, considera que o Brasil tenha vários focos de doença animal. O anúncio foi feito uma semana após o Brasil ter anunciado a descoberta de um novo foco de febre aftosa, no Amazonas. O Estado não é exportador de carne bovina e está fora da zona livre da doença que vende o produto ao exterior. É a segunda vez neste ano em que a Rússia impõe bloqueio à carne brasileira. Em junho, o país vetou a importação após a descoberta de foco de aftosa no Pará. O país suspendeu a proibição menos de uma semana depois. "Já definimos que amanhã [hoje] à noite deve embarcar uma missão do Ministério da Agricultura à Rússia a fim de esclarecer a situação com os técnicos de lá", disse o ministro interino da Agricultura, José Amauri Dimarzio. A expectativa é que até terça-feira a missão brasileira se encontre com os técnicos do governo russo. A pressa se justifica: segundo o ministro interino, a perda do Brasil a partir de segunda-feira é de US\$ 4 milhões diários -US\$ 1 milhão em carnes bovinas, US\$ 1 milhão em carne de aves e US\$ 2 milhões em carne suína. No mês passado, segundo a Abiec (associação dos exportadores de carne bovina), a Rússia foi o maior comprador de carne bovina "in natura" brasileira -importou US\$ 32,9 milhões. E é o maior cliente de carne

suína do país, tendo comprado neste ano, até agosto, US\$ 288 milhões -37,8% das exportações brasileiras do produto, segundo a Abipecs (associação dos exportadores de carne suína). Nos cálculos de Dimarzio, se a Rússia não suspender o embargo até o final do ano, o Brasil deixará de ganhar US\$ 250 milhões. (Folha de São Paulo, 2004).

Neste caso de 2004 a situação deveria ser resolvida emergencialmente, comprovando que o produto brasileiro de exportação não se encontrava infectado, evitando assim um grande rombo na economia nacional, que decairia diretamente nos produtores desta carne embargada. Portanto o alastre de Febre Aftosa que ocorreu na Amazônia, distante do centro de exportação de carne, afetaria os produtores iniciais, que teriam toda sua produção daquele período invalidada.

Assim, retomando a questão do dano aos produtores, essas situações de embargo são comuns, e na sua iminência os criadores são prejudicados pela omissão do Estado em erradicar doenças como a Febre Aftosa, pois após o embargo fica ainda mais complicado para estes se enquadrarem no âmbito de confiança do mercado internacional novamente. Assim deve-se analisar se houve conduta omissiva do Estado e o dano real aos produtores, para que deste modo a administração cumpra com o ressarcimento dos mesmos.

Portanto, após analisar o dano efetivo e os danos que podem vir a surgir posteriormente, resultantes de uma única situação, é necessário se atentar à responsabilização pela conduta, ou seja, qual das partes da relação de comércio agiu ou se omitiu para que decorresse na situação de alastre de Febre Aftosa. Deve-se analisar a conduta do Estado e a do próprio produtos, não excluindo-o de ser culpado também.

É dever do Estado o financiamento das campanhas de vacinação, assim como a verificação do seu cumprimento efetivo pelos estados da federação, segundo regulamentado pela instrução normativa nº 44 de 2007, evitando assim o alastre de Febre Aftosa. Tal como é seu dever também fiscalizar as fronteiras do país, evitando a entrada de gado sem o devido controle de zoonose (O controle de Zoonose é responsável pelo controle de zoonoses e doenças transmitidas por vetores), como ocorre nas fronteiras entre o estado de Mato Grosso do Sul e o Paraguai, por exemplo, onde grande parte das fazendas fronteiriças dos dois lados pertencem a produtores brasileiros, e, portanto, há um grande fluxo de rebanho por esses limites.

O governo deve liberar para os Estados e conseqüentemente para os produtores uma verba para que haja a vacinação do rebanho e fiscalização das fronteiras, não havendo esta liberação ou qualquer outro tipo de atuação estatal neste sentido surge então uma situação de

conduta omissiva da administração pública. Portanto, nesta situação, o Estado deveria arcar com o ressarcimento do prejuízo sofrido pelos produtores que fossem prejudicados por um surto de Febre Aftosa nestas regiões fronteiriças ou que não foram vacinadas.

Nem sempre a responsabilidade se limita ao Estado, podendo se estender ao produtor que não cumpriu com as devidas normas de vacinação. No caso do produtor que comprovadamente compra a vacina e efetiva a vacinação de seu rebanho, sendo este prejudicado posteriormente por embargos generalizados que o atinjam, o Estado deve o ressarcir, pois este cumpriu com sua parte enquanto a administração pública foi omissa em cumprir com a sua.

Caso o produtor tenha ainda comprado a vacina mas não haja prova de que vacinou efetivamente seu rebanho, no caso de responsabilidade civil por omissão do Estado, deve este provar que não foi omissor, respeitando assim a presunção de inocência do particular. E na situação de o Estado ter sido omissor quanto a seus deveres e o produtor não ter nem ao menos comprado a vacina ou se atentado à campanha de vacinação, encontram-se ambos numa situação de responsabilidade civil concorrente, pois mesmo que aparentemente a culpa deva recair toda sobre o produtor omissor, o Estado é responsabilizado também, entretanto poderá caber ação de regresso entre o Governo Estadual e o produtor omissor posteriormente.

No caso tratado a seguir não houve responsabilização civil concorrente, pois foi provado que o apelante em questão (produtor) foi omissor na comprovação de que declarou todo seu rebanho no período correspondente a vacinação, como dispõe o inciso II da lei 11.099/1998, redigido pela lei 13.745/2011 do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 4º As pessoas referidas no parágrafo único do art. 1º ficam obrigadas a: [...]
II - prestar declaração, por escrito, na qual sejam indicados todos os animais de criação ou domésticos que tenham em seu poder ou guarda, ao órgão de fiscalização e defesa sanitária animal da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio de sua circunscrição territorial, na data da declaração, em período que inclua a primeira etapa anual de vacinação contra febre aftosa, estabelecido por meio de Portaria do Senhor Secretário da Agricultura, Pecuária e Agronegócio; (Redação dada ao inciso pela Lei nº 13.745, de 30.06.2011, DOE RS de 01.07.2011). (Estado do Rio Grande do Sul, Assembleia Legislativa, 2011).

Apelação Cível: AC 70056933278 RS, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. FALTA DE DECLARAÇÃO DE ANIMAIS SUJEITOS À VACINAÇÃO CONTRA A FEBRE AFTOSA. MULTA. Os documentos dos autos não comprovam que o apelante entregou a declaração prevista no art. 4º, II da Lei Estadual nº 11.099/1998. Também não comprovam que a parte apelante foi induzida em erro por funcionário da Inspeção Veterinária. Não sendo entregue a declaração, cabível a aplicação de

multa administrativa, nos termos do art. 13, II da Lei nº 11.099/1998. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70056933278, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 20/11/2013).

Como visto, o apelante não pôde provar que não foi omissivo, se eximindo assim da multa aplicada, da mesma forma que não provou a omissão do Estado, sendo responsabilizado civilmente por sua conduta omissiva.

No entanto há situações em que o Estado é responsabilizado de qualquer maneira, pois caso a campanha de vacinação seja efetiva, um, dentre todos os produtores de uma região, que ficou sem vacinar seu gado, não implicará em prejuízo, pois entende-se que a vacinação deve manter um bloqueio contra a doença em toda a região. Assim, o Estado será responsabilizado por sua omissão perante a vacinação com um todo, pois caso houvesse atenção do mesmo nenhum produtor sairia prejudicado.

Há, portanto, nas ações, ou omissões, do poder público a relação denexo causal entre suas condutas omissas e o resultado danoso aos produtores, de modo que se detém assim todos os elementos para que se estipule a responsabilidade civil objetiva por omissão, sem ser necessário se observar culpa e dolo. No caso dos produtores omissos, responderão esses além de civil, criminalmente, portanto será necessário averiguar a culpa ou o dolo de suas condutas, levando em conta as importações ilegais de gado estrangeiro sem vacinação e a falha na vacinação de seu rebanho por sua própria omissão. (Campos, 2005).

E ainda segundo Oliveira (2010), existem outros setores que deveriam ser indenizados pela omissão do Estado em um caso de alastro de aftosa que venha a gerar embargo e consequentemente prejuízos. São estes os frigoríficos e laticínios que dependem exclusivamente deste mercado e também sofrem com o dano causado.

Enfim, ao se averiguar a conduta, o nexode causalidade e o dano sofrido, se dará a responsabilidade civil do Estado sobre os embargos sofridos pelos produtores à sua carne bovina, e deste modo, caberá a administração pública a indenização a estes produtores. Tal indenização deverá ser pautada nos prejuízos atuais dos criadores, tal como nos prejuízos futuros que podem vir a ter em consequência de um embargo sofrido no passado, dirigindo a ação tanto aos estados membros da federação quanto ao governo federal, pleiteando ainda indenização pelos danos morais sofridos durante este período.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar com base no ordenamento e doutrinas jurídicas, bases teóricas para discussão de um tema, a Responsabilidade Civil Específica por Omissão do Estado nos Embargos à Exportação de Carne Bovina nacional diante de alastro de febre aftosa, explanando um parâmetro pouco analisado sobre a Responsabilização da figura estatal e do produtor pecuarista sobre tal situação.

A pesquisa se iniciou explanando o conceito de Responsabilidade Civil para diversos autores na atualidade, tal como elucidou os aspectos históricos que colaboraram para a evolução do significado deste instituto, desde os primórdios com a apresentação da Lei de Talião até as mais recentes discussões sobre o tema.

Demostrou também as inúmeras divisões do instituto da Responsabilidade Civil, as quais lhe permitem que esse âmbito tenha uma abrangência maior perante às necessidades sociais de reparação diante de prejuízos sofridos. Neste sentido tratou da Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva, assim como das teorias que fundaram cada um dos conceitos e são utilizadas ainda hoje para aplicações que fogem à regra adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Deste modo seguiu o trabalho demonstrando os elementos que formam a Responsabilidade Civil, os quais são a Conduta, o Dano e o Nexo de Causalidade. E por meio destes se qualifica e se instaura a necessidade de que alguém seja responsabilizado. Deste modo o indivíduo praticante de uma conduta que fira o bem jurídico tutelado de um terceiro resultando em dano ao mesmo mediante nexo causal entre estes tem o dever de ressarcir o prejuízo causado, seja em forma de multa ou na restauração da situação como era antes do ocorrido.

O trabalho elucidou ainda as diferenças entre situações de Responsabilidade Civil específica e genérica, tal como no que diz respeito não somente às ações da administração pública mas também às omissões, atos comissivos e omissivos, de modo que foi explanado sobre quando o Estado tem o dever de agir e não age e sobre quando este dever não é explícito, havendo apenas a obrigação de reparar um dano causado, mesmo que a conduta não tenha sido praticada por um representante do poder público, não sendo necessário se observar sobre o elemento da culpa via de regra, ressaltando-o apenas nas situações em que seja necessário fugir ao costume do ordenamento jurídico brasileiro para que se recompense o indivíduo lesado, pois é este o principal objetivo da Responsabilidade Civil.

O objeto da pesquisa foi explanar sobre as situações de alastro de febre aftosa que resultam em Embargos à Exportação de carne bovina produzida no país, diante da possível Omissão da Administração Pública ou do produtor rural no que diz respeito a falta de observância a campanhas de vacinação.

Observou ainda a pesquisa sobre o prejuízo sofrido tanto pelo poder público quanto pelo produtor, comerciante ou exportador da carne bovina, apresentando diante disso os conceitos acerca da atividade pecuária, sua importância econômica para o país e as situações que podem resultar em embargos à produção desta carne, tal como a Febre Aftosa. Adversidade esta que teve inclusive seu conceito e seus métodos de prevenção apresentados, ressaltando-se deste modo as campanhas de vacinação promovidas pelos Governos Federais e Estaduais e o dever do produtor mediante estas para a manutenção do seu rebanho em condições que não prejudiquem a exportação e a si mesmo posteriormente.

Neste sentido o trabalho fez uso de jurisprudências para esclarecer a questão sobre quem deve ser responsabilizado nos casos de omissão de uma das partes ou das duas, além do uso de artigos científicos sobre o tema, os quais são ainda um contingente pequeno diante da relevância do tema.

Assim, o estudo demonstrou que a frente desta vertente e de divergentes situações que resultam em prejuízo ao produtor pecuarista deve ser analisada mediante os elementos da Responsabilidade Civil, conduta, dano e nexo de causalidade, a quem cabe o dever de ressarcimento, e, no caso de Responsabilidade Civil Subjetiva a quem detém a culpa pelo prejuízo causado, alcançando o objetivo de não deixar o indivíduo lesado desamparado e prejudicado.

REFERÊNCIAS

AGUIAR DIAS, José de. **Da responsabilidade civil**. Vol. I. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, 7ª ed., v. 1.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral das obrigações: responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

BEVILÁQUA, Clovis. **Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado por Clovis Beviláqua**. Edição histórica. 4ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979. Vol. I.

BEZERRA, Joice de Souza. **Qual a diferença entre Responsabilidade Civil Contratual de Extracontratual?** Disponível em <<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1974721/qual-a-diferenca-entre-responsabilidade-civil-contratual-de-extracontratual-joyce-de-souza-bezerra>>. Acesso em 03 jul. 2015.

BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Instrução Normativa nº 44, de 02 de outubro de 2007**. Disponível em: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=18117>>. Acesso em 11 out. 2015.

BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. **Portaria nº 121, de 29 de março de 1993**. Disponível em: <http://www3.servicos.ms.gov.br/iagro_ged/pdf/721_GED.pdf>. Acesso em 11 out. 2015.

CAMPOS, Gustavo Lima. **Febre aftosa**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 889, 9 dez. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7704>>. Acesso em: 23 out. 2015.

CAPISTRANO, Márcio Anderson Silveira. **Responsabilidade do Estado por atos lícitos: do modelo liberal ao sistema solidarista**. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12586>. Acesso em: 03 jul. 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11. Ed. São Paulo: Editora, 2014.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 23. Ed. São Paulo: Saraiva: 2009. v.7: Responsabilidade civil.

EXPORTAÇÃO... **Exportação**. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/animal/exportacao>>. Acesso em 11 out. 2015.

EXPORTAÇÕES... **Exportações de carne caem 15% nos primeiros quatro meses de 2015.** Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/05/exportacoes-de-carne-caem-15-nos-primeiros-quatro-meses-de-2015.html>>. Acesso em 21 out. 2015.

FEBRE... **Febre Aftosa.** Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/febreaftosa>>. Acesso em 11 out. 2015.

FIÚZA, César. **Direito civil: curso completo.** 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FOLHA DE SÃO PAULO. **“Rússia embarga importação de carne de 10 unidades de frigoríficos do Brasil”**, 2015. Disponível em <<http://www.abiec.com.br/img/newsletter/clipping-abiec-280515.pdf>>. Acesso em 11 out. 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. **“Vaca Doente, Rússia embarga carnes brasileiras”**, 2004. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1809200404.htm>>. Acesso em 11 out. 2015.

FRANCISCO, Wagner De Cerqueira E. **Economia do Brasil; Brasil Escola.** Disponível em <<http://www.brasilecola.com/brasil/economia-brasil.htm>>. Acesso em 11 out. 2015.

FREITAS, Eduardo De. **Importância da Agropecuária Brasileira; Brasil Escola.** Disponível em <<http://www.brasilecola.com/brasil/a-importancia-agropecuaria-brasileira.htm>>. Acesso em 11 out. 2015.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil.** 8. Ed. São Paulo: Saraiva: 2010. V.3: Responsabilidade civil.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil.** 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil.** 8. Ed. Atual. E amp. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEITE, Ravênia Márcia de Oliveira. **A responsabilidade civil e os danos indenizáveis.** Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2009-set-09/conceito-responsabilidade-civil-danos-indenizaveis>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

LIMA, Alvino. **Da culpa ao risco.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1938.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores. 2007. P.979.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva: 2008.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil, Vol. 5, p. 449.**

MOREIRA, Danielle. **Responsabilidade Civil – Breve Histórico.** Disponível em <<http://www.webartigos.com/artigos/responsabilidade-civil-breve-historico/24861/>>. Acesso em 03 jul. 2015.

NORONHA, Fernando. **Direito das obrigações.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Vol. I.

OLIVEIRA, Aluisio Pires de. **FEBRE AFTOSA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.** Disponível em <<https://piresadvogados.wordpress.com/2010/10/01/febre-aftosa-responsabilidade-civil-do-estado/>> Acesso em 21 out. 2015.

OMISSÃO... **Omissão.** Disponível em:
<<http://jb.jusbrasil.com.br/definicoes/100007378/omissao>>. Acesso em 08 out. 2015.

PECUÁRIA... **Pecuária Brasileira.** Disponível em
<http://www.abiec.com.br/3_pecuaria.asp>. Acesso em 11 out. 2015.

PENAFIEL, Fernando. **Evolução histórica e pressupostos da responsabilidade civil.** Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13110>. Acesso em 03 jul. 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil.** 7ed. Rio de Janeiro: Forense: 1986. v. 3: Contratos, declaração unilateral de vontade e Responsabilidade civil.

PECUÁRIA... **Pecuária Brasileira.** Disponível em
<<http://www.colegioweb.com.br/pecuaria/pecuaria-brasileira.html>>. Acesso em 11 out. 2015.

PIB... **PIB de 2014 revela uma economia estagnada e queda de investimento.** Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/27/politica/1427458565_874347.html>. Acesso em 11 out. 2015.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de direito privado: parte geral.** Tomo 2. Campinas: Bookseller, 2000.

QUAL... **Qual o significado da palavra pecuária?** Disponível em
<<http://www.gestaonocampo.com.br/biblioteca/qual-o-significado-da-palavra-pecuaria/>>. Acesso em 11 out. 2015.

RAMOS, Vanderlei. **Responsabilidade civil no Direito brasileiro: pressupostos e espécies.** Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8754/Responsabilidade-civil-no-Direito-brasileiro-pressupostos-e-especies>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

REIS, Filipe de Abreu. **A Responsabilidade Civil.** Disponível em
<<http://rcsantos695.jusbrasil.com.br/artigos/112209728/a-responsabilidade-civil>>. Acesso em 03 jul. 2015.

RESPONSABILIDADE... **Responsabilidade Civil.** Disponível em
<<http://www.normaslegais.com.br/guia/responsabilidade-civil.htm>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

RESPONSABILIDADE... **Responsabilidade Civil Objetiva.** Disponível em:
<http://academico.direito-rio.fgv.br/wiki/Responsabilidade_civil_objetiva>. Acesso em 29 set. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n.º 13.756, de 15 de julho de 2011.** Disponível em
<<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.756.pdf>>. Acesso em 11 out. 2015.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil: responsabilidade civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. Vol. 4.

SAIBA... **Saiba o que é a febre aftosa e como ela age nos organismos dos animais**.

Disponível em <<http://www.canalrural.com.br/noticias/febre-aftosa/saiba-que-febre-aftosa-como-ela-age-organismo-dos-animais-7199>>. Acesso em 11 out. 2015.

SALANI, Fabíola. **Rússia embarga carnes brasileiras**. Disponível em <<http://www.brasil-russia.com.br/embargo.htm>>. Acesso em 11 out. 2015.

SARAIVA, Francisco Rodrigues dos Santos. **Dicionário Latino Português**. – 11^a.ed. – Rio de Janeiro/Belo Horizonte, 2000.

SIGNIFICADO... **Omissão**. Disponível em:

<<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=omiss%E3o>>. Acesso em 08 out. 2015.

SILVA, Giselle Miranda Rattón. **Responsabilidade contratual e extracontratual**.

Disponível em <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/874/Responsabilidade-contratual-e-extracontratual>>. Acesso em 03 jul. 2015.

STJ - **RECURSO ESPECIAL : REsp 1398164 ES 2013/0267982-0**, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 03/10/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/10/2013.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TJ-PR: **7904121 PR 790412-1 (Acórdão)**, Relator: Fabio Andre Santos Muniz, Data de Julgamento: 20/03/2012, 1^a Câmara Cível.

TJ-RS: **Apelação Cível: AC 70056933278 RS**, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Data de Julgamento: 20/11/2013, Segunda Câmara Cível.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009. Vol. IV.