



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER CORAG/SEORI/AUDIN - MPU/Nº 0178/2007

Referência : Ofício nº 042/2007-CA/PR/SC. Prot. DIAPA/AUDIN/DF 456/2007

Assunto : Constitucional. Administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Indenização por danos causados pela queda de galho de árvore.

Interessado: Coordenadoria de Administração. Procuradoria da República em Santa Catarina

O Senhor Coordenador de Administração da Procuradoria da República em Santa Catarina encaminha cópia do processo nº 1.33.000.001093/2007-78, indagando sobre a legalidade de indenização de prejuízo causado a terceiro pela queda de galho de árvore situada naquela unidade.

2. Trata-se de pedido de ressarcimento de estagiário, no valor de R\$ 820,00, em face de danos sofridos em virtude da queda de um tronco de árvore sobre o carro que usava, um Pálio, placa LYM 3474, alegando responsabilidade objetiva da Procuradoria, porque o veículo estava estacionado em área reservada daquela Instituição.

3. Em exame, inicialmente é importante trazer à colação a previsão inserta no art. 37 da Constituição Federal, que regula as questões atinentes à responsabilidade civil do Estado, vejamos:

§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

4. Percebe-se que o dispositivo constitucional é taxativo, consagrando, como regra, a teoria da responsabilidade objetiva, segundo a qual o Estado responde pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros, independente de comprovação de culpa do Poder Público, sendo imprescindível a demonstração do nexo causal entre o prejuízo suportado pelo lesado e a conduta positiva do representante estatal.

5. Advirta-se, porém, que a responsabilidade somente será objetiva nos casos de danos derivados de uma conduta positiva do agente público, pois o texto utiliza o verbo “causar”, pressupondo uma atuação, de modo que o Estado não será objetivamente responsável por prejuízos decorrentes de suposta omissão. Nessas hipóteses, a responsabilidade será subjetiva, que segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (in Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros, pág. 966) “*é a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento contrário ao Direito – culposo ou doloso – consistente em causar um dano a outrem ou em deixar de impedi-lo quando obrigado a isto.*”

6. A respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do RE 369820/RS-2003, RE 382054/RJ-2004 e RE 179147/SP-1997, assim se manifesta:

“I.-Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.II. - A falta do serviço -- faute du service dos franceses -- não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro .”

7. Além dos requisitos vistos acima, é necessário avaliar, em cada situação concreta, se era exigível determinado comportamento da Administração, sob pena de isenção de responsabilidade. As lições de Yussef Said Cahali (in Responsabilidade Civil do Estado, 2ª edição, Editora Malheiros, pág. 286 e 287) não deixam dúvidas:

“Não exigível a conduta da Administração, ainda que se omitindo esta na execução de obra ou na prestação de serviço que eventualmente poderia ter prevenido ou evitado o dano, o prejuízo sofrido pelo particular por ato próprio, por fato da Natureza ou de terceiro, neste encontra a sua causa eficiente e suficiente, não havendo como imputá-lo à omissão estatal da obra ou serviço inexigível; em casos tais, não havendo como exigir-se razoavelmente a execução da obra ou a prestação do serviço administrativo, a omissão do Poder Público identifica-se como simples condicionante da verificação do evento danoso, insuficiente para determinar a responsabilidade civil do Estado.”

“só no exame de situações concretas permite-se identificar se seria razoavelmente exigível a atuação estatal no sentido da execução da obra ou prestação do serviço devido, e cuja ausência ou insuficiência terá sido a causa do dano sofrido pelo administrado.”

8. Navega em idêntica direção a doutrina de Marçal Justen Filho, constante na obra organizada por Juarez Freitas (*in* Responsabilidade Civil do Estado, Editora Malheiros, pág 235 e 237), *in verbis*:

“Se existiam elementos fáticos indicativo do risco de consumação do dano, se a adoção das providências necessárias e suficientes para impedir esse dano era da competência do agente, se o atendimento ao dever de diligência teria conduzido ao impedimento da adoção das condutas aptas a gerar o dano – então, estão presentes os pressupostos da responsabilização civil”.

“Será imperioso determinar a previsibilidade do evento danoso, a existência do dever de adotar providências para evitar tal evento e a ausência da adoção das medidas cabíveis. Somente em caso de resposta positiva a tais indagações é que se configurará a responsabilidade civil do Estado.”

9. Conclui-se, pois, que o Estado somente responde por omissão nos casos em que deixa de agir ou atua com deficiência para impedir o evento lesivo, diante de uma situação de fato ensejadora de risco a terceiros, e ainda assim, é necessária a demonstração do nexo de causalidade entre a falta do serviço e o prejuízo. Não seria justo, demais disso, imputar a ele o dever de indenizar todo e qualquer tipo de dano ocorrido na sociedade. Celso Antônio Bandeira de Mello, pág. 979, resume com maestria esse ponto:

“É razoável e impositivo que o Estado responda objetivamente pelos danos que causou. Más só é razoável e impositivo que responda pelos danos que não causou quando estiver de direito obrigado a impedi-los.

Ademais, solução diversa conduziria a absurdos. É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre argüir que o “serviço não funcionou”. A admitir-se responsabilidade objetiva nestas hipóteses, o Estado estaria erigido em segurador universal! Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto, se agentes policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evitá-lo, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo da água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou da culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública.”

10. No caso vertente, como o dano não foi causado por ação positiva de agente público, fica afastada, de plano, a possibilidade de ressarcimento fundado na responsabilidade objetiva da Administração, na qual se fundou o pedido. Todavia, considerando o objetivo do requerimento, cabe perquirir eventual responsabilidade subjetiva, mediante análise das circunstâncias do caso concreto.

11. Ora, se não era possível identificar o menor sinal de que a árvore apresentava condições de perigo, e ao que parece não havia, incabível exigir qualquer conduta a respeito, seja da Administração ou de qualquer pessoa, o que já é suficiente para afastar a responsabilidade da Administração por danos eventualmente causados pela queda de galhos. Não bastasse isso, o desfecho da própria situação realça tal assertiva, pois assim que se conheceu o possível risco, por mínimo que se apresentasse, a Administração tomou, com a tempestividade exigida, todas as providências cabíveis a fim de prevenir ocorrências da espécie, com relação ao conjunto de árvores. Foi diligente e prudente, dentro dos padrões esperados, e conforme registrado, não havia como exigir conduta anterior.

12. Aliás, corrobora esse posicionamento a autorização fornecida pelo órgão especializado, a Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis – FLORAM, que pugnou pelo corte das árvores somente se apresentassem tronco oco, o que seria possível observar só após a poda para averiguação do estado fitossanitário. Ou seja, pode-se inferir que não havia condições indicativas da existência de risco iminente de queda de galhos, portanto, não há o que exigir da Administração nesse sentido.

13. Em face do exposto, somos de parecer pela impossibilidade legal do ressarcimento pleiteado, haja vista a inexistência de responsabilidade civil da Procuradoria da República em Santa Catarina.

À apreciação superior.

Brasília, 11 de julho de 2007.

EDSON ALVES VIEIRA
Analista de Controle Interno

De acordo.
À consideração do Sr. Auditor-Chefe.

JOSÉ GERALDO DO E. SANTO SILVA
Coordenador de Orientação de Atos de Gestão

De acordo.
Encaminhe-se à PR/SC e à SEAUD.
Em / /2007.

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM
Secretário de Orientação e Avaliação

EDSON ALVES SÁ TELES
Auditor-Chefe