

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Elton Ricardo SANT'ANA¹
Vera Lúcia Toledo Pereira de Gois CAMPOS²

RESUMO: Este trabalho tem como tema a responsabilidade civil do Estado frente a uma omissão ou comissão por parte do administrador, causando sérios prejuízos para a população, seja de ordem social ou econômica. Será tratada sobre a responsabilidade civil sob a ótica da responsabilidade objetiva, posto que, quando o Estado produz um prejuízo ao administrado, aquele responderá objetivamente pelo dano causado. Também serão abordadas as causas de exclusão da responsabilidade civil por parte do Estado quando a pessoa lesada concorre para o resultado lesivo. Porém o tema principal do trabalho é a responsabilidade quando o Estado não fornece ou fornece precariamente educação para a população. Ainda, procurar-se-á analisar as teorias relativas à responsabilidade civil e o caminho a ser seguido para evitar prejuízos ao cidadão, bem como a forma de solucionar os prejuízos já causados e a melhor maneira de suprimir a omissão ou comissão já efetivada para com a população. O ideal seria uma indenização ou o fornecimento do serviço por outros meios, como por exemplo, no caso de não haver vagas suficientes em escolas públicas, ao invés de indenizar os cidadãos que delas se utilizam, deveria o governo colocá-los em escolas particulares com as despesas custeadas pelo Estado.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Educação. Indenização.

¹ Discente do curso de Direito pela Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente – e-mail: elton_577@hotmail.com.

² Docente das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

DISCUSSÃO TEORICA DO TEMA

Primeiramente, antes de se adentrar no mérito da questão, é mister conceituar o que é “Responsabilidade Civil” e, posteriormente, definir a Responsabilidade Civil por parte do Estado.

Responsabilidade Civil nada mais é do que o dever de indenizar em face de uma conduta, seja ela comissiva ou omissiva, valendo-se dos fatos que dependendo, terá como regra a responsabilidade objetiva ou subjetiva.

Maria Helena Diniz (2000, pág. 562) diz que:

A Responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesmo praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou simples imposição legal.

Celso Antonio Bandeira de Mello (1991, pág. 320) diz que, como qualquer outro sujeito de direitos, o Poder Público pode vir a se encontrar na situação de quem causou prejuízo a alguém, do que lhe resultará a obrigação de recompor os agravos patrimoniais oriundos da ação ou abstenção lesiva.

Tendo em vista que hoje não prevalece mais a regra - *The King can do not wrong*³ - ou, nas palavras de Luiz Roldão de Freitas Gomes (2000, p. 185), de que não havia a possibilidade de se acionar o rei ou funcionários diretamente dependentes dele com base na responsabilidade civil.

O artigo 37, § 6º da Constituição Federal, quando da responsabilidade do Estado acolheu a teoria objetiva, como se verifica:

Artigo 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus

³ O rei não pode fazer nada errado.

agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Porém, há discussão quanto à aplicação soberana da teoria objetiva, e quanto à possibilidade de, em certos casos, ser aplicada a responsabilidade subjetiva do Estado.

Existe, na doutrina, divergência quanto à terminologia “civil” para qualificar a responsabilidade do Estado, porém, assim como para Ricardo Mendes Tahan Jr. (2002, p. 10), “não é a intenção deste trabalho adentrar no mérito das discussões terminológicas”.

Elcio Trujillo (1996, 73) diz que:

[...] a utilização do termo “civil” surge inadequada por induzir sempre à idéia de uma relação jurídica regida pelo Direito Privado, ensejando a busca de princípios privatísticos para fundamentar a matéria. (...) não se justifica a continuidade do uso de uma expressão que pode, *a priori*, conduzir à formulação de conceitos nem sempre exatos.

Trujillo (ano, pagina), fala, ainda, que a responsabilidade do Estado, conforme já assinalado, é formada por princípios publicísticos, exorbitantes e derogatórios do direito comum, não se cogitando, como na responsabilidade entre particulares, o requisito “culpa”, bastando para a sua configuração a existência do dano e do nexo causal.

No que tange à Responsabilidade Civil (ou responsabilidade do Estado) do Estado, os estudos do tema durante os vários anos determinaram teorias diversas, quais sejam: Teoria da Irresponsabilidade do Estado e Teorias Civilistas que, por sua vez, subdividem-se em Teoria dos Atos de Império e de Gestão e Teoria da Culpa Civil ou da Responsabilidade Subjetiva; e as Teorias Publicistas, também subdividem-se em Teoria da Culpa Administrativa ou Culpa do Serviço Público e Teoria do Risco Integral ou Administrativo ou Teoria da Responsabilidade Objetiva.

A Constituição de 1988, em seu artigo 37, § 6º, adotou a teoria objetiva da responsabilidade, segundo a qual as pessoas jurídicas de direito público e 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.

Em nenhum momento, nosso ordenamento jurídico adotou a teoria da irresponsabilidade, isso porque a jurisprudência já entendia que o Estado tinha uma parcela de responsabilidade. E, hoje, assim como ensina Luiz Roldão (2000, p. 185), tal irresponsabilidade do Estado está destinada a desaparecer, posto que, assim como qualquer outro, o Estado não está livre de erro, e, sendo o Estado o responsável pela efetivação e aplicação de todas as garantias constitucionais, não seria ético, moral e, principalmente, constitucional, que este contrariasse a Constituição e as demais leis e não fosse responsabilizado. Seria, no mínimo, má influência e precedente para a prática reiterada de violação geral pelos cidadãos, uma vez que o ente público deve, obrigatoriamente, dar o bom exemplo.

Caio Mario (2000, pág. 186) esclarece que, admitindo-se que, ora o Estado procede na qualidade de “pessoa publica” no exercício do poder soberano e pratica atos em virtude de seu *imperium* (atos *iure imperii*), ora age como “pessoa civil”, assemelhado-se ao indivíduo na gestão de seu patrimônio (atos *iuri gestionis*). No primeiro caso, prevaleceria a imunidade; no segundo, sujeitar-se-ia a reparar o dano da mesma forma que qualquer particular. “Em outros termos: o Estado-soberano colocava-se fora do direito civil; somente o Estado-empresa a ele estaria sujeito”.

Simplificando a idéia acima, o Estado, em certas ocasiões, estaria atuando como particular, e, às vezes, como um ente público e soberano, sendo que, no primeiro caso, incidiria sobre ele as regras do direito civil, atuando como se particular fosse; já, no segundo caso, ou seja, atuando como ente público, sobre ele não incidiriam as regras de Direito Civil e sim as de Direito Público.

Essa separação causava dificuldade quando se aplicava, na prática, essa distinção e, por conseqüência, ocasionava reflexos negativos no mundo do direito.

Em relação à responsabilidade civil por parte do Estado, quando este descumpre um preceito fundamental garantido pela Constituição Federal, no caso específico deste trabalho, o acesso à educação (de qualidade), sabe-se que a

educação é um direito social, elevado por nossa Constituição a *status* de norma fundamental e, por isso, deve o Estado fornecê-la de maneira eficaz.

A 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Apelação nº. 70017460387, reafirmou que é obrigação do Estado como um todo determinar, no caso tratado na apelação, que o município é obrigado a garantir vaga em creche para crianças com até seis anos ou, na impossibilidade, oferecer vaga na rede privada, bem como transporte escolar.

Os desembargadores mandaram o Município de Canoas cumprir a lei. O Relator, Ricardo Raupp Ruschel, destacou que a educação é um direito assegurado pela Constituição Federal e também pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

O Desembargador fala que a Constituição Federal dispõe que a Educação é um direito social e que é dever do Estado efetivá-lo mediante a garantia "de atendimento em creche ou pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (artigo 208, IV). O ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), no artigo 54, e a Lei de Diretrizes e Bases, no artigo 4º, I e IV, repetem a determinação constitucional.

O Tribunal decidiu de forma sábia, pois, ao invés de ressarcir monetariamente a pessoa, determinou que a ela fosse oferecido o acesso à educação em conformidade com a lei.

Euclides Benedito de Oliveira (2002, pág. 209) explana sobre a relevância do direito à saúde como componente do direito à vida e à subsistência da pessoa humana em condições de dignidade.

Diz ainda o autor que, em se tratando de direito fundamental das pessoas, a saúde deve merecer proteção integral por parte do Estado, mediante a assistência que garanta a efetividade daquele direito em todos os planos, sejam preventivos, de manutenção ou de recuperação.

Mas, por quê falar do direito à saúde em um estudo que tem como foco o direito à educação?

Simplesmente pelo fato de que, assim como a saúde, a educação também está elevada a *status* de norma constitucional fundamental. Diz o artigo 6º da Constituição Federal: "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o

trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Mais especificamente, a saúde está constitucionalmente normatizada no artigo 196 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Assim como a saúde, a educação também é direito fundamental e garantido em nossa Carta Constitucional, mais precisamente no artigo 205 e 206 da Magna Carta:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

E o artigo 206 complementa:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - garantia de padrão de qualidade.

Euclides Benedito (2002, p.221) diz que a saúde constitui direito social; por conta disso, é elevada ao título constitucional de “direitos e garantias fundamentais”, além de ser direito subjetivo e, portanto, pode ser objeto de instrumentos judiciais adequados quando o poder público falhar na sua função constitucional.

E mais: o autor acima citado (2002, pág.221) fala que “o poder público não pode agir discricionariamente no atendimento a esse dever assistencial”.

Por ser a educação também um direito social fundamental, a ela se aplica o exposto acima, sendo possível nesse caso fornecer, através de instrumentos jurídicos adequados, o efetivo direito garantido em nossa lei maior. E, como o próprio autor acima citado (2002, p. 221) explana:

Não pode o poder publico agir com discricionariiedade, deve o Estado agir com o que determina a lei, principalmente a Constituição Federal, e nela a educação é norma fundamental e essencial para garantir a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

O artigo 5º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) estabelece que é obrigatório o acesso ao ensino fundamental e o parágrafo 3º do citado artigo garante a prerrogativa de recorrer ao judiciário, caso seu direito não seja respeitado.

Art. 5º. O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º. Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

§ 2º. Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º. Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

Quando se fala em ensino fundamental, está-se referindo à educação básica, formada pela educação infantil, pelo ensino fundamental e pelo ensino médio. É importante fixar o que vem a ser ensino fundamental, posto que há uma

idéia errada no sentido de que o ensino fundamental seria apenas da pré-escola a 8ª série, quando, na verdade, compreende todo esse período mais a 1ª, a 2ª e a 3ª séries do colegial. Nesse sentido o artigo 21 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação dispõe: “Art. 21. A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio”.

Os ensinamentos de Ives Gandra da Silva Martins (1985, pág. 21/27) nos ensinam que:

[...] o ser humano é a única razão do Estado. O Estado está conformado para servi-lo, com o instrumento por ele criado com tal finalidade. Nenhuma construção artificial, todavia, pode prevalecer sobre os seus inalienáveis direitos e liberdades, posto que o Estado é um meio de realização do ser humano e não um fim em si mesmo. E, cabe a todos nós, profissionais do Direito, a difícil tarefa de realizá-lo voltado para o homem e seus fins existenciais. Nós somos, portanto, todos, sem exceção, magistrados, promotores, advogados, consultores, serventuários, auxiliares, muito mais que profissionais do Direito; somos os verdadeiros profissionais do maior ideal humano: o ideal da Justiça.

Não parece que o dever de indenizar seja o melhor caminho. O Estado quando não oferece educação, ou a oferece ceifada de qualidade, deve, nesse caso, ao invés de reparar de forma pecuniária, fornecer ou melhorar a qualidade quando for o caso.

Euclides Benedito de Oliveira (2002, pág. 223) diz que, quando tiver o poder público falhado na prestação dos serviços e da assistência que lhe compete, haverá que se garantir a efetivação daquele direito mediante o instrumental jurídico de alçada do Poder Judiciário. Além disso, o autor enumera diversos meios judiciais para a efetiva proteção dos direitos fundamentais, tais como o direito de petição, o mandado de segurança, o mandado de injunção, a ação civil pública, a medida cautelar inominada, a ação ordinária, a tutela antecipada, dentre outros.

Germano Schwartz (2001, p. 63) diz que todas as garantias individuais concernentes aos direitos fundamentais são legítimas na busca da efetivação do direito à saúde mediante a oposição de um vínculo obrigacional entre o cidadão-credor e o Estado-devedor.

Assim como a saúde, a educação também é um direito fundamental, e, da mesma forma, deve a esta serem aplicadas as palavras do autor citado.

CONCLUSÃO

Podemos tirar a conclusão de que é perfeitamente aplicável a responsabilidade civil do Estado e da Administração Pública quando estes não fornecem uma educação de qualidade à população, devendo o Estado arcar com a total responsabilidade frente à sua incapacidade de fornecer uma educação de qualidade, devendo, nesse caso, solucionar o problema que a cada dia piora e leva o país ao atraso social e econômico.

Deve o Estado melhorar a qualidade da educação através de políticas públicas eficientes, melhorando a qualificação dos professores, remunerando de forma digna essa profissão tão essencial para a formação dos cidadãos e para o país. E, no caso de falta de vagas, deve a Administração Pública fornecê-las, mesmo que em escolas particulares, arcando com todas as despesas que a criança venha a ter, uma vez que a falta de vaga ou de qualidade na educação só existe devido à incapacidade dos governantes eleitos pelo povo em administrar de forma efetiva e igualitária os recursos do Estado.

BIBLIOGRAFIA

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 8 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Lisboa: Almedina, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

CRUANDES, Maria Cristina dos Santos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000..

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Discricionabilidade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Discricionabilidade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil, Responsabilidade Civil**. 7º v. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO NETO, José Baptista de. **O Tribunal de Contas no Exercício do Controle dos Atos de Admissão de Pessoal**: um instrumento de garantia dos direitos do cidadão. Dissertação (Mestrado) não publicada: UFPE/CCJ/FD, 2003, 167p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. **Elementos de direito administrativo**. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 1991.

MERKL, Adolfo. **Teoria general del derecho administrativo**. México: Nacional, 1980.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. T. IV. Coimbra: Coimbra, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: Comentários aos artigos 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 1997.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Do Direito Social aos Interesses Transindividuais**. São Paulo: Livraria dos Advogados, 1996.

SÁNCHEZ, Carlos Viamonte. Manual de derecho constitucional. 4.ed. Buenos Aires, 1959.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SCHWARTZ, Germano. **Direito à saúde: efetivação em uma perspectiva sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TRUJILLO, Elcio. **Responsabilidade do Estado por ato ilícito**. Leme: LED, 1996.

UNESCO. **Lês dimensions internationales des droits de l`homme**. Unesco, 1978.