

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — DANOS CAUSADOS POR MEMBROS DAS FÔRÇAS ARMADAS — MOVIMENTO REVOLUCIONÁRIO

— O mau exercício da função militar pelos membros das Fôrças Armadas acarreta a responsabilidade da Fazenda Nacional no dano causado a terceiros.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

João Câmara e Irmãos *versus* União Federal
Apelação cível n.º 7.264 — Relator: Sr. Ministro
HAHNEMANN GUIMARÃES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de embargos infringentes na apelação cível n.º 7.264, do Rio Grande do Norte, em que são embargantes João Câmara e Irmãos, sendo a União Federal embargada, acordam, por maioria de votos, os Ministros do Superior Tribunal Federal receber, em parte, os embargos, em conformidade com as notas juntas.

Rio de Janeiro, 13 de abril de 1949.
— *Laudo de Camargo*, Presidente. —
Hahnemann Guimarães, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro *Hahnemann Guimarães* — Relatou, de fls. 113 a 119, o Sr. Ministro *Laudo de Camargo*, que João Câmara e Irmãos propuseram em Natal ação para que fôsse a União Federal condenada a indenizar prejuízos causados a suas propriedades, quer na Capital, quer na cidade de Baixa-Verde com o movimento operado em 1935 por soldados da guarnição federal, a que civis se incorporaram.

A sentença de fls. 79 a 81 acolheu o pedido.

Houve recurso de ofício e apelação da Procuradoria da República.

O Sr. Ministro Relator deu provimento ao recurso de ofício, e julgou improcedente a ação, porque não se provou a culpa da ré, quer por ação, quer por omissão (fls. 121 a 122).

Concordou com êsse julgamento o Sr. Ministro *Barros Barreto* (fls. 123).

O Sr. Ministro *Filadelfo Azevedo* proferiu longo voto em que estudou a responsabilidade da Fazenda Pública no dano causado por seus agentes, concluindo pela divisão do prejuízo em partes iguais, e, assim, reduziu a condenação à metade (fls. 124 a 153).

Os Srs. Ministros *Castro Nunes* (fls. 154 a 156) e *Aníbal Freire* (fls. 157 a 160) seguiram os votos do Relator e do Revisor.

Pelo acórdão de 12 de abril de 1943 (fls. 161) foi reformada por maioria de votos, a sentença apelada, sob a ementa seguinte: "O Estado responde, em regra, pela ordem pública. Deposto, porém, o Governo estadual e nenhuma prova sendo dada, contra a União, por ato ou omissão no cumprimento de seus deveres, não se pode fazê-la responsável pelos danos causados por uma malta sediosa" (fls. 163).

Os autores embargaram o acórdão insistindo em que ficou provado terem sido os danos causados pelo movimento subversivo que a guarnição federal encabeçou (fls. 165 a 176).

O Sr. Procurador Geral da República, então, o Dr. *Temístocles Brandão Cavalcânti*, impugnou os embargos, alegando que nenhuma culpa se pode atribuir à autoridade pública (fls. 181 a 183).

VOTO

O Sr. Ministro *Hahnemann Guimarães* — A sentença de fls. 79 a 81 acen-tua que o movimento iniciado em a noite de 23 de novembro de 1935, não par-

tiu da massa popular, mas de elementos militares componentes do 21.º B. C. A ré omitiu as providências necessárias para debelar a sedição, evitando os danos que os autores sofreram e que, não obstante o seguro contra motim devem ser reparados.

Devem, pois, os embargos ser acolhidos apenas em parte, para que se liquide, na execução, o valor do dano que sofreram os embargantes, acrescido dos honorários de seu advogado, correspondente a 0,20 da indenização, juros da mora e custas.

A disposição do art. 15 do Código Civil foi incorporada ao art. 171 da Constituição de 1934, que, além de estabelecer a solidariedade da Fazenda Pública e do funcionário, exigiu a citação dêste para o processo da ação interposta, facilitando o exercício do direito regressivo (§§ 1.º e 2.º).

As Constituições de 1937 no art. 158, e de 1946, no art. 194 e seu parágrafo, não exigiram mais o consórcio passivo da pessoa jurídica de direito público interno e de seu funcionário na ação de ressarcimento.

As pessoas jurídicas chamadas de direito público, respondem pelo dano que no exercício de suas funções, causem seus representantes.

O mau exercício da função militar pelos membros das Forças Armadas acarreta a responsabilidade da Fazenda Nacional no dano causado a terceiros.

A sedição dos militares que compunham o 21.º B. C. constituiu, sem dúvida procedimento contrário ao direito que regula as funções militares; o dano, resultante dêsse mau procedimento no exercício da função pública há de ser reparado, e à Fazenda Pública incumbe, tanto quanto a seu servidor, o dever da reparação.

Recebo, pois, os embargos, em parte, nos termos acima indicados.

VOTO

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato: — Sr. Presidente em matéria de responsabilidade do Estado minha posição é mais radical que do eminente Sr. Ministro Relator. S. Excia., acantoa esta

responsabilidade aos termos estritos do art. 15 do Código Civil e na Constituição que somente a considera quando representantes da União se desviam de seus deveres e causam danos a particulares.

Tenho aliás adotado nesta matéria idéias já defendidas desde o princípio do século por Amaro Cavalcânti e que vão abrindo margem larga na jurisprudência de todos os povos cultos. Não chego ao extremo de dizer como Pedro Lessa, que só o apêgo demasiado à tradição pode impedir se tome daquelas diretrizes. Não. Até porque em favor da aplicação estrita do aludido critério manifestou-se mais de uma vez a maioria dêste Egrégio Tribunal e êle encontra, ainda entre os juristas, defensores de prol. Mas, a meu ver, ligar a responsabilidade do Estado ao conceito civil da culpa será, logicamente, negá-la.

O Estado não incide em culpa quer *in vigilando* quer *in eligendo*, se não ofende as condições legais de investidura.

O princípio, pois extremoso, mas lógico, seria o da irresponsabilidade do Estado a proclamação da procedência, literalmente do "King do no wrong". Mas na Inglaterra mesma, êste princípio já foi repellido e o que abre caminho cada vez mais largo é a idéia da ampla responsabilidade do Estado através de critérios objetivos. Essa tendência se manifestou através das decisões do Conselho Francês e atende a razões de justiça e de conservação do consórcio civil.

O Estado é responsável sempre que a ordem pública não se mantém e que daí decorra prejuízo para o particular.

O art. 15 do Cód. Civil trata do assunto mas não o esgota inteiramente. Trata apenas de um de seus aspectos e fixa a responsabilidade em casos de culpa do funcionário. Não exclui, porém, outros casos em que dominam os princípios gerais de direito.

Tenho aplicado um rôr de vezes êsse princípio não só pelas razões políticas

e jurídicas como pelo mandamento da própria justiça distributiva.

A teoria dos ônus e dos cômodos, a do risco, a de acidente administrativo é que dominam atualmente. A meu ver o nosso direito não consagra literalmente essas idéias mas não as repele; porque o Código Civil não é completo a respeito e não pode abranger tôdas as hipóteses, nem completa é a Constituição.

No caso não se torna, porém necessário voltar àqueles princípios para justificar a tese do eminente Sr. Ministro Relator. A força pública que tem o dever de manter a ordem, perturbou-a. O argumento de que ela não se destinava a descumprí-la de que não tinha outra vocação senão a de resguardá-la, a meu ver prova demais e, portanto, nada prova, porque levaria a concluir-se metódicamente, sempre pela irresponsabilidade do Estado por quaisquer danos causados por seus funcionários. Em todos os casos de desvio da função pública os funcionários estariam operando contra as finalidades do Estado.

Entre nós houve decerto, ao tempo da Revolução, que fixou a responsabilidade do Estado apenas nos casos em que não houvesse *crime* da parte do funcionário. Mas foi um retrocesso violento na nossa evolução jurídica e que teve existência efêmera, como devia ter, porque dava a responsabilidade do Estado em casos menos graves e negava-a em casos mais graves.

No caso, como observa o eminente Sr. Ministro Relator, a guarnição federal descumpriu seu dever de velar pela ordem pública.

O Sr. Ministro Aníbal Freire: — Não descumpriu, foi além. Sendo de seu dever manter a ordem pública rebelou-se contra a mesma.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Revisor) — É exato. Mas não se cumpre o dever de dois modos: não só quando se age contra a função específica de manter a ordem como quando, em lugar de mantê-la se fomenta a desordem.

O eminente Sr. Ministro Aníbal Freire, cuja opinião sempre acato, há de concordar que raras vezes ocorreria ordem de autoridade maior da República para que o Exército fomentasse a desordem e se voltasse contra o poder constituído...

O Sr. Ministro Aníbal Freire: — Mas é necessário que haja o exercício da função. Se o poder público nega-se a intervir no bando e a praticar os atos objetivos necessários à manutenção da ordem, evidentemente a União fica responsável.

Mas, no caso de rebeldia, de revolução, a hipótese é diferente.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato — A meu ver, *data venia*, o argumento de V. Excia. Sr. Ministro Aníbal Freire denuncia o contrário que, na hipótese é mais grave a desobediência, porque o dever existe não só quando há a ordem expressa, como pela função da força militar.

Mas ainda colocada a questão do ponto de vista da culpa civilista acho que a razão está com o eminente Sr. Ministro Relator.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães (Relator) — Sigo a teoria da culpa.

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Mas é possível caracterização da culpa no caso dos autos?

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — Trata-se de agentes do poder público que exerceram mal suas funções.

O Sr. Ministro Aníbal Freire — Houve omissão do poder público.

O Sr. Ministro Hahnemann Guimarães — O art. 15 não exige este elemento da parte do preponente. Só o mau exercício da função.

O Sr. Ministro Orosimbo Nonato (Revisor) — Mas o exercício regular da função não poderia dar ensejo a dano em princípio. Daí dizer eu que o argumento do Sr. Ministro Aníbal Freire prova demais e levaria sempre à conclusão da irresponsabilidade da União. Mas essa conclusão choca nossa sensibilidade, nossa consciência jurídica.

Data venia, acompanho o voto do eminente Sr. Ministro Relator, ainda por motivos de ordem mais radical daquelas que tiveram o alto prestígio do voto de S. Excia.

Recebo *in totum* os embargos.

PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Sr. Presidente, dada a relação evidente que tem o presente julgamento com o caso Matarazo de S. Paulo de cujos autos pedi vista, peço também vista destes.

VOTO

O Sr. Ministro Abner de Vasconcelos — Demanda-se a União por prejuízos provenientes de um levante comunista que arrebatando o poder estadual fez desaparecer por algum tempo, a defesa à propriedade particular. A maioria da força federal aderiu ao movimento sem a inspiração dos seus chefes. A ação de indenização proposta pelos autores, foi totalmente dirigida contra a Fazenda Nacional. Vencendo na primeira instância perderam eles na apelação em cujo julgamento a egrégia Primeira Turma num pronunciamento notável revolveu o material jurídico referente à responsabilidade civil do Estado, no que diz respeito ao aspecto particular da causa. E então, os votos eruditos dos eminentes ministros Laudo de Camargo, Relator Castro Nunes, Barros Barreto e Aníbal Freire mostraram a verdadeira orientação do direito brasileiro consubstanciado no art. 15 do Cód. Civil. E' verdade que o eminente Ministro Filadelfo Azevedo com a projecção da sua cultura, emitiu em sentido contrário, um voto brilhante e exaustivo que é mais uma formosa construção jurídica do que propriamente

a exegese dos textos legais. Refletiu as tendências da doutrina moderna, na dilatação das raíais da responsabilidade civil, mas reconheceu e enumerou a série de julgados da nossa Justiça especialmente dêste Egrégio Tribunal, no sentido de que o Estado não responde por fatos anormais que na realidade, representam motivos de força maior, que escapam à vigilância ordinária da Administração pública e não podem gerar laços obrigacionais de reparação. *

Nossa legislação civil não chegou ainda à etapa atingida e preconizada pela doutrina e assim não é possível substituir a fonte positiva do direito pela aceitação de uma teoria jurídica que ainda flutua e da qual Ripert teve um hino de louvor no *Regimen Democrático e o Direito Civil Moderno*.

VOTO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Sr. Presidente, acompanho o voto do eminente Ministro Abner de Vasconcelos coerente com os pronunciamentos que tenho enunciado em casos análogos.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Receberam, em parte, os embargos contra os votos dos Exmos. Srs. Ministros Abner de Vasconcelos e Barros Barreto.

Deixaram de comparecer por motivo justificado, os Exmos. Srs. Ministros Aníbal Freire, Goulart de Oliveira. Edgar Costa e Ribeiro da Costa e os Exmos. Srs. Ministros Castro Nunes e Orosimbo Nonato, substituídos respectivamente pelos Exmos. Srs. Ministros Armando Prado e Abner de Vasconcelos, por se acharem em gozo de licença.

* NOTA DA RED.: Acórdão embargado e voto referido publicados na *Revista de Direito Administrativo*, vol. 1, págs. 561-678.