

## RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — RISCO ADMINISTRATIVO — REAJUSTAMENTO

— *A responsabilidade civil do Estado independe de culpa do preposto da pessoa jurídica pública, impondo-se a indenização pela teoria do risco administrativo.*

### TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

União Federal *versus* Maria Alda Bonfim  
Apelação Cível n.º 45 061 — Relator: Sr. Ministro  
CARLOS MÁRIO VELLOSO

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima indicadas.

Decide a Terceira Turma do Tribunal Federal de Recursos, por unanimidade, dar parcial provimento à apelação, na forma do relatório e notas taquigráficas precedentes, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Custas, como de lei.

Brasília, 4 de dezembro de 1978.

O presente acórdão deixa de ser assinado por motivo de licença do Sr. Ministro (Relator). *Ministro Aldir G. Passarinho*, Presidente. *Ministro Carlos Mário Velloso*, Relator.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 45 061 —  
RIO DE JANEIRO

#### RELATÓRIO

*O Ex.º Sr. Ministro Carlos Mário Velloso*: A r. sentença recorrida, às f. 100-102, lavrada pelo Dr. Francisco Dias Trindade, assim relata e decide a espécie:

“1. Maria Alda Bonfim promove a presente ação, de procedimento ordinário, com o objetivo de haver da União o ressarcimento de dano resultante de ato ilí-

cito de preposto seu, bem como de pensão alimentar.

2. Alega que seu esposo Manoel Moreira do Bonfim, que também se assinava Manoel Honório Bonfim, foi atropelado e morto por um veículo de propriedade da Ré, dirigido pelo motorista Edson Guimarães Gomes, condenado criminalmente pelo evento.

3. A Ré contestou, argüindo ilegitimidade da Autora, à falta de demonstração de interesse de agir, e invocando, no mérito, decisões que limitam os valores das indenizações e pensões pleiteadas, bem assim a não incidência de correção monetária.

4. Supriu a Autora a falta apontada na contestação, fazendo juntar certidão do seu casamento com o falecido. E, trazidas aos autos peças do processo administrativo em torno do acidente, vieram-se conclusos os autos. Não havendo necessidade da produção de qualquer outra prova, estando regularizado o feito, antecipo o julgamento, nos termos do art. 330-I do Código de Processo Civil.

5. Examinei e decido:

5.1 A responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público, por danos causados por seus funcionários, nessa qualidade, a terceiros, inscrita no art. 107 da Constituição em vigor, dispensa a

discussão sobre as teorias que envolvem a responsabilidade civil. No entanto, necessário se apresentasse fazê-lo, estou com a Autora, de que qualquer das aventadas pelos doutrinadores se aplicaria ao caso vertente, onde a culpa do motorista, causador do acidente letal, se apurou escancaradamente.

5.2 Basta, porém, o evento danoso, para acarretar a responsabilidade que tem a Ré em ressarcir o dano. Não se trata de indenizar pela morte, mas de reparar a falta que representa para a economia doméstica o desaparecimento de quem a sustentava. E na fixação do valor dessa reparação não pode deixar de se ater o Juízo aos ganhos da vítima, no momento de sua morte, pois que foram esses ganhos suprimidos à família, por certo deles carentes. E é evidente que há de a Autora continuar a receber, com os reajustamentos devidos à desvalorização da moeda e ao aumento do custo de vida, pensão igual a esses ganhos, pelo tempo provável de vida do seu falecido esposo. Também devidas são as despesas de funeral, luto e de jazigo, conforme a lei e a jurisprudência.

6. Isto posto, e pelo que mais dos autos consta, julgo procedente a ação, para condenar a Ré a pagar à Autora o valor correspondente aos ganhos do seu marido, no momento do seu óbito, com os reajustamentos subseqüentes e a lhe proporcionar pensão correspondente, no valor desses mesmos ganhos, também reajustável, pelo tempo provável de vida da vítima, tudo a ser apurado, na liquidação desta sentença, a ser feita por artigos, acrescentado-se, ao valor das prestações vencidas, juízo desde a citação, bem como honorários de advogado, fixados em dez por cento do valor da condenação, além das parcelas relativas às despesas de luto e funerais, bem como ereção de um modesto mausoléu.

7. Vencidos os prazos de recursos, subam os autos ao segundo grau de jurisdição." (f. 100-102).

Apelou a União Federal (f. 104-106). Diz que não seria aplicável a norma do art. 107 da Constituição Federal, porque o motorista não era servidor público. Por outro lado, a reparação não poderia ser fixada nos termos em que a concedeu a sentença, mas ser limitada na forma do art. 1537, I e II do Código Civil. Vale dizer: deve haver exclusão das parcelas e reajustes excedentes da previsão daqueles dispositivos. Caberia, em suma: pagamento das despesas de funeral e luto, desde que comprovadas, além da pensão mensal pelo tempo de vida provável da vítima, correspondente, no máximo, à metade dos estípedios de natureza permanente percebidos à época do evento danoso. Não há falar em correção monetária do ressarcimento, "inclinando-se a jurisprudência, como se sabe, pela majoração periódica das pensões com base nos percentuais de aumento do salário-mínimo regional, no caso o vigorante no Maranhão."

Respostas às f. 108-117.

A douta Subprocuradoria-Geral da República oficiou às f. 120-123, concluindo assim o parecer:

" . . . . .

Em face do exposto, somos pelo conhecimento da remessa de ofício, e provimento da apelação para:

a) anular o processo por falta de intervenção dos litisconsortes necessários;

b) julgar improcedente a ação, ou reduzir a indenização a 2/3 dos ganhos da vítima, pagando-se metade à Autora e a outra metade aos filhos menores da vítima até atingirem a maioridade, veda a reversão das parcelas, e excluir da condenação a construção de mausoléu." (f. 122-123).

Despachei, à f. 124, mandando que fossem pedidas informações a respeito da sen-

tença criminal que condenou o motorista do veículo oficial.

Veio para os autos o ofício de f. 127, com os documentos de f. 128-132v.

Dei vista dos autos às partes e à douta Subprocuradoria-Geral da República (f. 127).

Somente esta última se manifestou, emitindo o parecer de f. 134-137, lavrado pelo Dr. José Ribamar de Castro Viana, com aprovação do Dr. Geraldo A. Fonteles, 5.º Subprocurador-Geral, do seguinte teor:

“ . . . . .  
Após a emissão do parecer de f. 120 a 123, foi acostada aos autos a prova do trânsito em julgado da sentença condenatória do preposto da União Federal, responsável pelo acidente que causou a morte do marido da autora.

2. Desse modo, ratificando e retificando o parecer em referência, somos pelo conhecimento da remessa de ofício e provimento da apelação para:

a) preliminarmente, anular o processo por falta de intervenção dos litisconsortes necessários;

b) no mérito, para reduzir a indenização a 2/3 dos ganhos da vítima, pagando-se metade à autora e a outra metade aos filhos menores da vítima até atingirem a maioridade, veda a reversão das parcelas, e excluir da condenação a construção de mausoléu.

3. Quanto à *irreversibilidade das parcelas da pensão mensal*, a título de amostra e em aditamento ao parecer anterior, transcrevem as seguintes decisões do TFR e STF:

“RE 65 614 — SP.

Rel.: Min. Amaral Santos.

Ementa: Indenização por ato ilícito.

1) A pensão mensal deve ser calculada com base no salário vigente à época da sentença.

2) *A pensão mensal não reverte à viúva, em razão de os filhos atingirem a maioridade*”.

(sem grifo o original).

(Cf. DJU de 7.8.70, p. 3372).

No mesmo sentido, decidiu o S.T.F. nos seguintes recursos extraordinários:

RE 36 910, RE 37 179 e RE 34 531 (DJ de 5.10.59, p. 3398).

“E.A.C. n.º 27 977 — Guanabara.

Rel.: Min. Jorge Lafayette Guimarães.

Ementa: Responsabilidade civil — Pensão: Reversão.

As pensões concedidas como indenização com fundamento em responsabilidade civil, falecendo um dos beneficiários não revertem ao sobrevivente.”

(Cf. DJU de 10.9.74, p. 6426).” (f. 135-136).

É o relatório.

APELAÇÃO CÍVEL N.º 45 061 —  
RIO DE JANEIRO

VOTO

O Ex.º Sr. Ministro Carlos Mário Velloso (Relator):

I

A preliminar de nulidade argüida pela Subprocuradoria-Geral da República, de nulidade do processo, por falta de intervenção dos litisconsortes necessários (filhos menores do *de cujus* e da autora), tenho como improcedente, *data venia*.

É que os filhos menores ou são representados pela própria autora, se menores impúberes, ou assistidos pela mesma, se púberes. Alcançada a maioridade, perdem o direito à pensão, considerada, no caso, a maioridade civil, 21 (vinte e um) anos.

Em termos rigorosos de técnica processual, justifica-se o requerido pela Subprocuradoria-Geral da República. Deve o Tri-

bunal, todavia, tudo fazer para salvar o feito, presente o princípio da economia processual que domina todo o processo.

Assim, tendo em vista a circunstância acima aludida, não acolho o requerido pelo douto órgão do Ministério Público junto a esta Eg. Corte.

## MÉRITO

### II

A responsabilidade civil do Estado, segundo o Prof. Wilson Melo da Silva, da Universidade de Minas Gerais, teve jornada longa: “partindo-se da absoluta irresponsabilidade do Poder Público dos tempos medievais, quando vigia o preceito do *The King can do no wrong*, e que, até há pouco, ainda perdurava na Inglaterra, de onde desapareceu em decorrência do *Crow Proceedings Act*, de 1947, e nos Estados Unidos em virtude do *Federal Tort Claims Act*, de 1946, com trânsito posterior pela dicotomia dos chamados *atos de império e atos de gestão* a qual, segundo o Prof. Caio Mário, teria implicado aquela brecha que se abriu na cidadela da absoluta irresponsabilidade estatal, acabamos por desembocar nos tempos modernos do risco. A culpa publicizou-se. Desgarrou-se do direito privado onde teimosamente insistia em permanecer e ganhou seus verdadeiros domínios, seja por um labor verdadeiramente pretoriano, seja por um esforço doutrinário que terminaram por trasladar a responsabilidade civil do Estado dos códigos para os textos constitucionais, como aconteceu, *verbi gratia*, no Brasil”. (“Da responsabilidade Civil Automobilística”. Saraiva, São Paulo, 1974, p. 143-144).

No Brasil, a partir de 1946, adotou-se, no que concerne às entidades de direito público, a responsabilidade objetiva (C.F. de 1946, art. 194 e seu § único; C.F. de

1967, art. 105, § único; EC n.º 1, de 1969, art. 107, § único), com base na teoria do *risco administrativo*, ou da *faute du service* dos franceses (Orozimbo Nonato, voto no RE n.º 19 452, RF 147/107; Philadelpho Azevedo, *apud* Aguiar Dias, “Da Responsabilidade Civil”, v. II, n.º 210; Aguiar Dias, *idem*, *idem*; Castro Nunes, “Do Mandado de Segurança”, 3.ª ed., Forense, p. 404; Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 3.ª ed., São Paulo, 1975, p. 593; Wilson Melo da Silva, *ob. cit.*, p. 144).

Essa teoria, a do *risco administrativo*, de cunho objetivo, não chega, todavia, aos extremos do *risco integral* (Hely Lopes Meirelles, *ob. cit.*, p. 593; Wilson Melo da Silva, *ob. cit.*, p. 144).

Esta última, a do *risco integral administrativo*, que Jean Defroidmont (“La Science du Droit Positif”, p. 339) denomina de “brutal”, e que não admite temperamentos, encontrou defensores em Pedro Lessa (“Do Poder Judiciário”, 1915, p. 165) e Mário Mazagão (“Curso de Direito Administrativo”, 1960, v. II/323, n.º 495). Este último, aliás, sustenta que a nossa Constituição, referindo-se à de 1946, teria adotado a teoria do risco integral:

“A Constituição, na cabeça do art. 194, adotou a teoria do risco integral. Para que a indenização seja devida pela Fazenda Pública, basta que tenha havido dano, e que exista nexa causal entre ele e ação ou comissão de funcionário público, nessa qualidade”. (*Ob. cit.*, v. II/323).

Não admitindo temperamentos, não admite a teoria do *risco integral*, ensina o Prof. Wilson Melo da Silva, indagação a respeito da “culpa ou não culpa da vítima na produção do evento, o que tornaria a indenização total, vale dizer, verdadeiramente “brutal” ou iníqua”. (*Ob. cit.*, p. 145).

### III

A teoria do *risco administrativo*, que foi adotada pela nossa Carta Magna (CF, art. 107, § único), todavia, inobstante o seu caráter objetivo, admite abrandamentos, vale dizer: a culpa da vítima, desde que comprovada, influi “para minorar ou mesmo para excluir a responsabilidade civil do Estado”, preleciona Wilson Melo da Silva, com apoio em Paul Duez e Aguiar Dias (Ob. cit., p. 147).

No RE n.º 68 107-SP, Relator o Sr. Ministro Thompson Flores, a Eg. Corte Suprema deixou expresso o acolhimento à tese do risco administrativo:

“Responsabilidade civil. Ação contra a União Federal. Culpa parcial da vítima. Redução da indenização.

II. A responsabilidade objetiva, insculpida no art. 194 e seu parágrafo, da Constituição Federal de 1946, cujo texto foi repetido pelas Cartas de 1967 e 1969, arts. 105-107, respectivamente, não importa no reconhecimento do risco integral, mas temperado.

III. Invocada pela ré a culpa da vítima, e provado que contribuiu para o dano, autoriza seja mitigado o valor da reparação. Precedentes. Voto vencido. Recurso não conhecido”. (RTJ 55/50).

O voto do Ministro Thompson Flores contém lição que merece ser reproduzida, dado que o assunto da responsabilidade civil do Estado é sempre de relevância.

Disse S. Ex.<sup>a</sup>:

“... embora tenha a Constituição admitido a responsabilidade objetiva, aceitando mesmo a teoria do risco administrativo, fê-lo com temperamentos, para prevenir os excessos e a própria injustiça.

Não obrigou, é certo, à vítima e aos seus beneficiários, em caso de morte, a prova da culpa ou dolo do funcionário, para alcançar indenização. Não privou,

todavia, o Estado do propósito de eximir-se da reparação, que o dano defluíra do comportamento doloso ou culposo da vítima.

A contrário senso, seria admitir a teoria do risco integral, forma radical que obrigaria a administração a indenizar sempre, e que, pelo absurdo levaria Jean Defroidmont (La Science du Droit Positif, p. 339) a cognominar de brutal”.

“Dessarte, admitindo o aresto impugnado a concorrência de culpa entre o servidor da União e a vítima, longe de negar vigência ao art. 194 e seu parágrafo, da Constituição Federal, então vigente, deu-lhe correta exegese, considerando a tese insusceptível, nesse passo, de qualquer reparo”.

(RTJ 55/52-53).

Extrai-se do voto do Ministro Eloy da Rocha, o seguinte:

“... Nenhuma dúvida há de que essa responsabilidade do Estado não se condiciona à culpa ou dolo do agente causador do dano. O dolo ou a culpa deste só podem interessar, nas relações entre o Estado e o funcionário, para a ação regressiva. Outra questão é a da existência de culpa da vítima, que pode ser exclusiva, ou não.

O acórdão recorrido considerou a culpa da vítima, para atenuar a responsabilidade do Estado. Certo, se houvesse culpa exclusiva da vítima, não responderia o Estado. Caracterizada a culpa parcial da vítima, a decisão admitiu a atenuação da responsabilidade do Estado. Essa interpretação do preceito constitucional não importou negativa de sua vigência”.

(RTJ 55/53).

Nas Apelações Cíveis 40 201-SP, 49 539-DF, e na REO 38 736-DF, *inter plures*, foi esse o entendimento que sustentei nos

meus votos, com acolhimento dos meus eminentes pares.

O Acórdão da REO n.º 38 736-DF ficou assim ementado:

“Constitucional. Responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público.

Provado o dano, sem o concurso do particular, existindo relação de causalidade entre aquele e o evento danoso praticado pelo preposto da pessoa jurídica pública, não há necessidade da configuração da culpa do agente desta. Impõe-se, neste caso, a indenização, com base na teoria do risco administrativo que a Constituição consagra (CF, art. 107)”.

#### IV

A teoria da responsabilidade objetiva da administração pública, com base no risco administrativo, tem aplicação, é evidente, nos casos de danos ocasionados por veículos oficiais. Isto parece-me óbvio, e é o que tenho sustentado em votos (recursos mencionados), com apoio, v.g., no moderno doutrinador da responsabilidade civil automobilística, o eminente professor mineiro Wilson Melo da Silva, que leciona:

“Seja em colisões, seja em abalroamentos, a responsabilidade do Estado em tais acidentes estaria sempre fixada pela responsabilidade objetiva que apenas se elidiria ou se atenuaria naquelas hipóteses, respectivamente, de culpa total ou de culpa parcial da própria vítima na concretização do evento danoso”. (Ob. cit., p. 149).

#### V

In casu, está comprovada a culpa do preposto da União Federal: foi o mesmo condenado criminalmente, passando em julgado a sentença (f. 127-132).

Desnecessária seria essa prova, vimos de ver, dado que as entidades de direito público respondem, objetivamente, pelos danos que seus servidores, nessa qualidade, causarem a terceiros (CF, art. 107).

A documentação de f. 127-132, todavia, põe pá de cal sobre o assunto.

A condenação deve abranger as despesas com o funeral da vítima e o luto da família. Também entendo que a União deve responder pelo pagamento de modesto mausoléu, conforme decidiu a sentença.

Confirmo a sentença, no particular.

Quanto à pensão, corresponderá ela a 2/3 dos ganhos permanentes da vítima, no momento do seu óbito. Será devida à autora e aos filhos menores do casal. A medida em que forem alcançando a maioria, as suas quotas-partes revertirão em favor da viúva.

Observar-se-á, no particular, o tempo provável de vida da vítima. A pensão será devida nesse tempo.

A pensão será corrigida, enquanto durar, tal como quer a União Federal, com base nos percentuais de aumento do salário mínimo regional, vigente no Maranhão. Toda vez, pois, que o salário mínimo sofrer reajustamento, a pensão também será reajustada, na mesma base.

Diante do exposto, dou provimento parcial ao recurso da União, apenas para reduzir a pensão a 2/3 dos ganhos permanentes da vítima, no momento do seu óbito, pensão que será reajustada, enquanto durar, toda vez que o salário mínimo regional, vigente no Maranhão, sofrer reajustamento, tudo nos termos do presente voto.

#### VOTO

*O Exmo. Sr. Ministro José Cândido (Revisor): In casu, tenho posição idêntica ao do eminente Relator, pelo que me*

dispenso ao julgá-lo, tecer quaisquer outras considerações.

Dou provimento parcial ao recurso da União.

#### EXTRATO DA ATA

AC 45 061-RJ — Rel. Sr. Min. Carlos Mário Velloso. Rev. Sr. Min. José Cândido de Carvalho Filho. Remte: Juiz Federal da 3.<sup>a</sup> Vara. Apte: União Federal. Apda: Maria Alda Bonfim. Advs: Drs. Anselmo Roque Bezerra e outro.

Decisão: A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento à apelação, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. (em 04 12 78 — 3.<sup>a</sup> Turma).

Os Srs. Mins. José Cândido de Carvalho Filho e Aldir G. Passarinho votaram com o Relator. O Sr. Ministro José Cândido de Carvalho Filho é o Juiz Federal convocado, em virtude de se encontrar licenciado o Sr. Ministro Armando Rolembert. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Aldir G. Passarinho.