

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

PROCESSO N°: 67830121/2016

NOME: [REDACTED]

ASSUNTO: REQUERIMENTO

PARECER N° 1919/2018- SEAP

EMENTA: DIREITO ADMNISTRATIVO. RESSARCIMENTO. QUEDA DE FRUTO. RESPONSABILIDADE DO MUNICIPIO NÃO CONFIGURADA. OMISSÃO NÃO COMPROVADA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de ressarcimento por dano material causado a veículo, formalizado por Marco Antônio Pereira de Moura, devido à queda de frutos de árvore localizada no Setor Central de Goiânia.

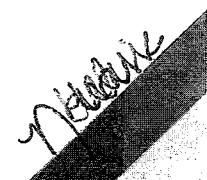
Às fls. 18/19 consta Parecer Técnico da Diretoria de Áreas verdes e Unidades de Conservação – DIRUC, da Agência Municipal de Meio Ambiente, informando que, conforme vistoria técnica realizada no dia 01/12/2016, “os exemplares da espécie Palmeira Imperial, mencionada neste processo, encontram-se em boas condições fitossanitárias, em fase de frutificação, não apresentando necroses no estipe e na copa. (...) Agentes naturais (chuvas e ventos fortes) no local, podem ter ocasionado a queda do cacho de frutos sobre o veiculo”.

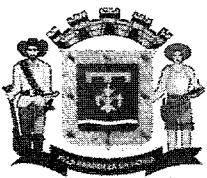
Após Parecer Jurídico nº 163/2017 da Chefia da Advocacia Setorial da Agência Municipal de Meio Ambiente, os autos vieram a essa Procuradoria para parecer conclusivo sobre o caso.

Com efeito, é o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.01 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. JURISPRUDÊNCIA. DOUTRINA





Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

Como é por todos sabido, o termo “processo” refere-se à relação jurídica entre pessoas, preordenada a um fim, ainda que se fale de uma noção teleológica. Pois bem, para se chegar ao fim do processo, há necessidade de inúmeros atos que, por consecutivo, impulsionam o feito, promovendo, assim, uma verdadeira marcha processual. Neste espectro, após a confecção do presente opinativo, necessário se faz a lavratura da decisão a ser tomada pela autoridade administrativa competente.

Quero com isto dizer que o parecer jurídico constitui-se, tão somente, como uma mera opinião emitida pela Procuradoria Geral do Município, não constituindo sua manifestação como ato administrativo em sentido formal e material apto a aumentar ou restringir a esfera de direito do servidor.

Ou seja, o parecer não outorga ou até mesmo retira direito do servidor, mas, tão só, confere uma opinião de cunho jurídico – frise-se! – a nortear o administrador a praticar – ou decidir o processo, como se diria no adágio popular -, de sorte que o Procurador do Município não se confunde com a pessoa do Administrador Público. Àquele opina. Este, por sua vez, administra, através de decisão.

No campo doutrinário, ensina o ex Procurador do Município do Rio de Janeiro, Dr. RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, que “os pareceres são atos administrativos que expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica (...). Em princípio, os pareceres não vinculam a decisão administrativa a ser proferida pela autoridade competente no caso concreto.”

Resta clarividente, pois, que o parecer é meramente opinativo, não sendo obrigatório e tampouco vinculante, de modo que não tem o condão de compelir a Administração que emitirá decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo então Ministro Joaquim Barbosa, no julgamento do MS 24.631. À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece normas sobre Advocacia Pública, determina, no artigo 184, que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”, pelo que garante o exercício das funções do Procurador efetivo, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal, com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão. No mesmo sentido, as



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

Súmulas n. 1, 2 e 6, todas do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Por fim, a lei complementar municipal n. 262/14, determina em seu art. 40 que “o ocupante do cargo de Procurador do Município, no exercício de suas funções, goza de independência e das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, inclusive imunidade funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial.”

Com isto, vejamos mais a fundo o caso admoestado.

II.02 – DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Em regra, a responsabilidade civil está relacionada à violação de um dever jurídico.

No campo da responsabilidade do Estado, a ilicitude desloca-se da conduta estatal para o resultado (dano antijurídico). Independentemente da conduta do agente (lícita ou ilícita), a responsabilidade do Estado restará configurada quando comprovado o dano ilícito, anormal, desproporcional, causado à vítima.

A configuração da responsabilidade do Estado pressupõe três elementos: fato administrativo (conduta comissiva ou omissiva atribuída ao Poder Público), dano e nexo causal.

Conforme Rafael Rezende de Oliveira:

A conduta administrativa é o primeiro elemento necessário à responsabilização estatal. O Estado somente pode ser responsabilizado pela atuação ou omissão de seus agentes públicos. É preciso, portanto, demonstrar que o dano tem relação direta com o exercício da função pública ou a omissão **relevante** dos agentes públicos. O segundo elemento fundamental para responsabilização do Estado é a comprovação do dano que pode ser definido como lesão a determinado bem jurídico da vítima. O terceiro pressuposto da responsabilidade civil do Estado é o nexo de causalidade, que significa a relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano suportado pela vítima.

Dispõe o artigo 37, §6º da Constituição Federal:



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

§ 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.

Observa-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.

Advira-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.

II.03 – DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO

Em casos de omissão, a doutrina e a jurisprudência majoritárias adotam a Teoria da responsabilidade subjetiva, onde o elemento subjetivo condiciona o dever de indenizar.

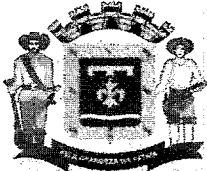
Nesse caso, para fins de responsabilização do ente público, é necessária a comprovação da má prestação de serviço ou da prestação ineficiente do serviço ou, ainda, da prestação atrasada do serviço como causadora do dano.

A respeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do RE 369820/RS-2003, RE 382054/RJ-2004 e RE 179147/SP1997, 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

Diecavix



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.”

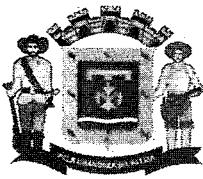
O Superior Tribunal de Justiça também se posiciona nesse sentido, como se pode analisar do RESP 1069996/RS-2009. O fato é que o **Estado não pode ser um garantidor universal**, não podendo ser responsável por todas as faltas ocorridas em seu território.

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 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.” (grifo nosso)

Nesse sentido, discorre o doutrinador Matheus Carvalho:

“Sendo assim, são elementos definidores da responsabilidade do Estado em casos de omissão de seus agentes: **o comportamento omissivo do Estado, o dano, o nexo de causalidade e a culpa do serviço público.** Com efeito, a responsabilização, neste contexto, depende da ocorrência de ato omissivo ilícito, ou seja, a omissão do agente deve configurar a ausência de cumprimento de seus deveres legalmente estabelecidos. Neste diapasão, o Estado não responde por fatos da natureza como enchentes, raios, entre outros. Portanto, se o serviço foi prestado de forma devida, a atuação pública atendeu aos padrões normais e ainda assim ocorreu dano a um particular por situação alheia à conduta do Estado, considerando-se a impossibilidade para o ente estatal



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

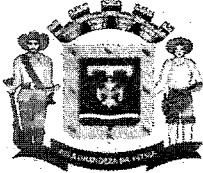
de evitar o fato danoso, não há que se cogitar em responsabilização desse.”

Ou seja, 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 resume com maestria esse ponto:

“É razoável e impositivo que o Estado responda objetivamente pelos danos que causou. Mais 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 arguir 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 a 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.**” (grifo nosso)

Não haverá razão para responsabilização do Estado, se este, atuando organizada e diligentemente, não consegue impedir o evento danoso por força alheia (humana ou da natureza). E, se é assim, não existe nexo de causalidade entre qualquer ação do Estado e o dano sofrido



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

pelo lesado.

A consequência, pois, não pode ser outra que não a de que tais fatos imprevisíveis não ensejam a responsabilidade do Estado. Em outras palavras, são eles excludentes da responsabilidade.

Assim, somente será possível responsabilizar o Estado nos casos de omissão específica, quando demonstradas a previsibilidade e a evitabilidade do dano, notadamente pela aplicação da teoria da causalidade direta e imediata quanto ao nexo de causalidade. Vale dizer: a responsabilidade restará configurada nas hipóteses em que o Estado tem a possibilidade de prever e de evitar o dano, mas permanece omissivo.

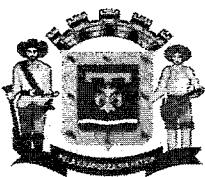
Em síntese, quando um dano causado a um particular não decorre de uma atuação de agentes públicos, e sim de outras circunstâncias, tais como atos de terceiros ou eventos climáticos, o Estado somente poderá ser obrigado a indenizar nos termos da teoria da culpa administrativa, isto é, **se a vítima lograr comprovar que, para aquele resultado danoso, concorreu determinada omissão culposa da administração pública.**

Caso se verifique que o dano foi produzido exclusivamente por fatores que não consubstanciam atividade administrativa, a exemplo de atos de terceiros ou intempéries, sem concurso de qualquer omissão culposa do poder público, não restará caracterizada a responsabilidade extracontratual estatal.

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.**

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.

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



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

Administração por danos eventualmente causados pela queda dos frutos.

Além do mais, 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, dentro dos padrões esperados, e conforme registrado, não havia como exigir conduta anterior.

Por fim, valida esse posicionamento o Parecer Técnico da Diretoria de Áreas Verdes e Unidades de Conservação (fls. 18/19) que, ao realizar vistoria técnica no local, informou que a árvore encontra-se em boas condições biológicas, não existindo área permeável ao redor dos exemplares e que agentes naturais (chuvas e ventos fortes) podem ter ocasionado a queda do cacho de frutos.

Ou seja, pode-se inferir que não havia condições indicativas da existência de risco iminente de queda do cacho, deste modo, não há o que exigir da Administração nesse sentido, posto que não restou demonstrada, pelo interessado, o nexo de causalidade entre o dano e a Edilicidade, inexistindo responsabilidade do Município de Goiânia.

Neste caso, nenhuma pretensão resarcitória tem o administrado se o dano sofrido tem sua causa exclusiva em eventos inevitáveis da natureza; a exclusão da responsabilidade do Estado, decorre, portanto, da não identificação do nexo de causalidade entre o evento danoso e a atividade ou incúria do Poder Público.

Opina-se neste sentido em razão das informações e documentos constantes nos autos, posto que se sobrevier novas informações que a isto contradizem, há de ser reformado o entendimento aqui posicionado. Salvo melhor juízo.

III – CONCLUSÃO

Modus in rebus, à luz do exposto e de tudo o mais que do feito consta, forte no princípio da Legalidade, artigo 37, §6º da Constituição Federal, e construção pretoriana sobre o tema, invocando a ressalva exposta no tópico II.01, opino pela impossibilidade legal do ressarcimento pleiteado, haja vista a inexistência de responsabilidade civil do Município de





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

PGM – SEAP

Folha ou peça nº **30**

Assinatura / Rubrica

Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

Goiânia.

É o entendimento sobre o caso objurgado, salvo melhor juízo, pelo que submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos à Secretaria Municipal de Finanças para os fins declinados.

Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal, aos 28 de maio de 2018.


Nara Helissa de Abreu Silva Santos
Procuradora do Município de Goiânia
OAB/GO nº 31.343 – Mat. 1316362

