



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Responsabilidade Civil dos Concessionários pelos danos causados a terceiros não usuários dos serviços públicos prestados por delegação

Marcelo Autran Duarte

Rio de Janeiro

2013

MARCELO AUTRAN DUARTE

A Responsabilidade Civil dos Concessionários pelos danos causados a terceiros não usuários dos serviços públicos prestados por delegação

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro

2013

A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS CONCESSIONÁRIOS PELOS DANOS CAUSADOS A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS POR DELEGAÇÃO

Marcelo Autran Duarte

Graduado em Direito pela Universidade Estácio de Sá. Advogado.

Resumo: A responsabilidade civil dos Concessionários de Serviço Público é matéria objeto de controvérsias. Doutrina e jurisprudência não se furtam em manifestar suas concepções sobre a matéria, na busca de soluções para o tema, flagrando-se diante de variados impasses. A discussão sobre a responsabilidade do Ente Público, da qual decorre a do particular que presta os serviços públicos por delegação, não deixa de engendrar uma série de indagações, exigindo resposta urgente. O presente trabalho objetiva analisar os diversos aspectos que englobam o tema, de modo a identificar os problemas envolvidos na aplicação da responsabilidade, sobretudo nos casos em que alude a ato omissivo, principalmente no caso de terceiros que, por não se enquadrarem na condição de usuários, não são protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Responsabilidade Civil do Concessionário. Danos causados a Terceiros. Omissão. Ausência de Relação de Consumo. Delegação do Serviço Público.

Sumário: Introdução. 1. Algumas considerações acerca da responsabilidade civil do Estado; 1.1 A responsabilidade do Estado no ato omissivo; 1.2 Breve análise acerca da transferência da execução dos serviços públicos para o particular; 2. Aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor às relações entre o Concessionário de Serviços Públicos e os usuários. 2.1 Análise do alcance da norma contida no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal; 3. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A responsabilidade extracontratual das pessoas jurídicas de direito público é um tema complexo, que envolve muitas controvérsias.

Este artigo versará sobre a responsabilidade civil do Concessionário de Serviços Públicos delegados, que em princípio seriam prestados pela Administração Pública, em relação aos atos por eles praticados que resultem em danos a administrados não abrangidos pela condição de destinatários dos serviços e, dessa forma, não enquadrados como consumidores, não se

aplicando a eles a responsabilidade objetiva prevista no Código de Defesa do Consumidor, tendo por escopo trazer as principais divergências atualmente envolvidas.

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, por se tratar de matéria que possui abordagens sob variadas óticas, sendo necessário esclarecer, a título de delimitação do tema escolhido, que a modalidade aqui tratada é a responsabilidade extracontratual do Estado, originada de danos causados a terceiros não usuários dos serviços prestados por seus delegatários, portanto decorrente de ato ilícito, restando excluída a vertente de natureza contratual, que, no caso dos concessionários, em relação aos usuários do serviço, será regida pelo Código de Defesa do Consumidor.

Dessa forma, visa questionar os tratamentos legal, doutrinário e jurisprudencial dispensados à forma pela qual deverão ser ressarcidos os danos causados aos administrados, bem como elucidar aspectos referentes ao alcance das responsabilidades do Concessionário, delegatário e do Ente Federativo, poder delegante, discutindo ainda eventuais dúvidas a respeito da natureza da responsabilidade civil aplicada ao caso.

Pretende explicar a origem da responsabilidade civil dos Concessionários dos Serviços Públicos, de modo a estabelecer uma ligação com o Poder Delegante e ressaltar a sua permanência subsidiária na relação. Realizará um estudo sobre a possibilidade de aplicação da responsabilidade, na sua vertente objetiva, de forma indistinta, a todos os vitimados pelos atos por eles praticados, seja pela relação contratual ou extracontratual.

A principal discussão em relação ao tema reside em torno do alcance subjetivo da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito privado, que na condição de delegatárias dos serviços públicos, foram equiparadas às pessoas jurídicas de direito público, em relação aos danos causados em decorrência da prestação dos serviços.

Cinge a controvérsia em razão da diversidade doutrinária e jurisprudencial na interpretação da norma prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, lembrando-se também da questão dos atos omissivos que venham a provocar consequências danosas, objetivando estabelecer hipóteses de aplicação da responsabilidade por condutas omissivas do Concessionário, nas modalidades genérica e específica.

O crescente número de concessões e permissões atualmente realizadas pela Administração Pública provoca frequentes questionamentos sobre o tema, existindo imperativa necessidade de análise dos argumentos trazidos pela doutrina e jurisprudência, com vistas ao alcance de um consenso sobre a natureza e modalidade da responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado, na qualidade de prestadoras de serviços públicos em relação aos danos que alcancem administrados não usuários do serviço.

1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado, ou simplesmente responsabilidade do Estado, como orientam alguns doutrinadores, advém do dever de ressarcir as vítimas de eventuais condutas danosas por ele praticadas, em respeito às obrigações gerais, que todos têm o dever de obedecer, referentes ao patrimônio e à incolumidade alheios, uma vez que se sujeita ao ordenamento jurídico pátrio. Tal responsabilidade se origina, na maioria das vezes, da atuação administrativa do Estado, por ser essa a função que comporta maior risco de causar danos ao administrado, podendo, contudo, resultar de atos judiciais ou legislativos.

A evolução histórica do tema se deu com base em algumas teorias, que tiveram aplicação em determinados períodos de tempo.

O início se deu com a Teoria da Irresponsabilidade, que, como o próprio nome já sugere, excluía por completo a responsabilização estatal por quaisquer atos, em função do regime

absolutista dominante naquele contexto histórico, que, conforme a expressão inglesa utilizada na época *The King can do no wrong* (O Rei não erra), não era admitido o erro estatal o que colocava os soberanos acima das leis, não respondendo os agentes públicos por quaisquer danos causados aos administrados. Segundo Diógenes Gasparini,¹ essa teoria teve aplicação no Brasil durante o período colonial, porque nessa fase, era seguido o ordenamento jurídico português, cujas normas obedeciam à forma monárquica de governo, vigente naquele momento, sendo essencialmente regida por essa teoria, não respondendo a Monarquia Portuguesa por quaisquer danos causados por seus agentes.

Em uma segunda fase evolutiva, surgiu a Teoria da Culpa Civilística, que consistiu na primeira hipótese de responsabilização estatal, fundada no Direito Civil. Essa teoria colocava o Estado em igualdade de condições com o particular e respondia indiretamente pelo ato de terceiro, forma pela qual considerava os agentes estatais, que tinham assim, natureza de prepostos. Nesse modelo, a análise da culpa incidia em suas modalidades *in vigilando* e *in eligendo* exigindo-se, portanto, a prova do elemento subjetivo, de maneira notadamente desfavorável ao administrado, porque além de já se encontrar vitimado por um dano que lhe foi causado, era-lhe imposto o ônus de comprovar a culpa do agente público que de forma direta fosse o causador do evento danoso.

A fase da Teoria Objetiva de Inspiração Publicista trouxe um maior envolvimento do Estado na composição do dano causado pelos atos de seus prepostos, em razão do surgimento das modernas idéias de justiça e solidariedade social, cuja aplicação nessa fase, consistia na repartição entre os beneficiados pela atividade estatal dos prejuízos advindos da reparação do dano suportado pela vítima, dando início, ainda que de forma superficial, ao conceito de responsabilidade objetiva. Dessa fase surgiram três subdivisões, que decorreram da substituição

¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 884.

do conceito de culpa, pelo conceito de falta do serviço, quais sejam: a inexistência; o mau funcionamento e o retardamento do serviço estatal.

A Teoria da Culpa Administrativa tem aplicação nos casos em que reste configurado um dano causado pela falta do serviço público. Nessa fase, mais evoluída e próxima do modelo atual, o agente estatal já é percebido como parte integrante do Estado e não como mero preposto e, quando encontrado na qualidade de gerador de determinado dano, o faz em nome do Estado, suportando este a responsabilização por ato próprio e na forma direta, já que o ato do funcionário passou a ser compreendido como ato da administração.

Dela se derivou a Teoria do Acidente Administrativo, que traz uma maior proximidade com a responsabilidade objetiva, em razão da suficiência de uma imprevisível irregularidade do serviço, bastando a ocorrência de um acidente, para que o Estado fosse responsabilizado, ou seja, estabelece que seria suficiente provar a deficiente condução do serviço, à qual possa ser imputado um dano, pois nessa modalidade, não era necessário apontar exatamente o agente causador do dano, mas apenas comprovar que a causa foi dada pelo Estado.

Por fim, a Teoria do Risco Administrativo vem consagrar a responsabilidade objetiva do Estado, em razão de ser imputado à Administração Pública o risco de vir a causar danos a terceiros, pelo simples desenvolvimento de suas atividades e, na medida em que essa administração é favorável a todos que a custeiam, deverão igualmente suportar os danos que ela causar. Nessa esteira, será suficiente a ocorrência do dano e do nexos causal, para que a vítima seja indenizada, não mais sendo necessário se perquirir a culpa dos agentes ou o defeito na prestação do serviço, bastando que reste provada a existência e a autoria do ato lesivo, advindo daí, o nome dessa teoria.

Contudo, essa teoria ainda não se mostra suficiente para abarcar determinadas hipóteses, nas quais se identifica a culpa concorrente do lesado ou sua culpa exclusiva, na causação do

evento, dando origem à Teoria do Risco Integral. Por essa teoria, que adota como premissa uma presunção absoluta *iuris et de iure*, de que a vítima jamais terá culpa ou dolo na ocorrência do evento danoso, inadmite-se em razão de tal presunção, prova em contrário, o que resulta em hipótese extremada, na qual o Estado responderia pela forma objetiva, ainda que presentes excludentes do nexa causal.

Não é sem razão que assevera Sérgio Cavalieri Filho², sobre o extremismo de responsabilização da Teoria do Risco Integral e, dessa forma, sua adoção só é permitida em hipóteses muito restritas, como por exemplo, no caso de acidentes nucleares:

É modalidade extremada da doutrina do risco para justificar da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. É o que ocorre, por exemplo, no caso de acidente de trabalho, em que a indenização é devida mesmo que o acidente tenha decorrido de culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito. Se fosse admitida como regra, o Estado ficaria obrigado a indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular, ainda que não decorrente de sua atividade, posto que estaria impedido de invocar as causas de exclusão do nexa causal, o que, a toda evidência, conduziria ao abuso e à iniquidade.

Assumiria, portanto, a Administração Pública, todas as hipóteses de risco decorrentes de sua atividade, sem a análise de culpa ou de causas excludentes do nexa causal, o que não ocorre na Teoria do Risco Administrativo, que admite essas excludentes.

A Constituição Federal de 1988 traz no § 6º, do artigo 37, a origem da responsabilidade do Estado, na qualidade de pessoa jurídica de direito público, adotando como regra, a moderada Teoria do Risco Administrativo, que tem por escopo a reparação de eventuais lesões a bens jurídicos de terceiros, independentemente da regularidade de sua atuação, ainda que existam isolados entendimentos no sentido da adoção da Teoria do Risco integral.

Importante destacar a redação da norma prevista no artigo 37, § 6º, da CRFB/88:

Art. 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,

² CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 224.

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação da EC n. 19/98)

[...];

§ 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.

Da análise do dispositivo constitucional se extrai que a responsabilidade estatal possui natureza objetiva, sendo assim, dispensada a análise do elemento subjetivo, bastando a existência de dano a bem jurídico de terceiro e do nexos causal com a atuação estatal, para que se tenha o dever jurídico do Estado de reparar os prejuízos sofridos. Assim, pode-se verificar que o elemento subjetivo só será objeto de análise, nos casos em que envolva o regresso, com a finalidade de atribuir responsabilidade ao agente público causador do dano.

A responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus agentes é consectário da adoção da Teoria do Risco Administrativo e é estendida às entidades prestadoras de serviços públicos, como se dá no caso dos Concessionários, que desenvolvem esses serviços, por meio de delegação.

Por essa razão, tanto o Estado quanto seus delegatários responderão apenas nas hipóteses em que exista relação de causa e efeito entre a conduta do agente público e o dano, não sendo responsabilizados em quaisquer dos casos em que restar excluído o nexos causal, como quando o evento lesivo se originar de caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou culpa exclusiva da vítima, inferindo-se assim, que o dispositivo constitucional não teve por escopo a adoção da Teoria do Risco Integral.

1.1. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO ATO OMISSIVO

É pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial no que se refere às ações comissivas, hipótese na qual responderá o Estado objetivamente, em razão da norma insculpida no artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988. Contudo, tal assertiva não é regra, na hipótese de atos estatais omissivos, sendo a matéria objeto de divergentes entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

Inicialmente, se faz necessário estabelecer uma distinção entre os diferentes tipos de omissão que podem ensejar a responsabilização do Estado, que podem ser classificadas como omissão genérica e omissão específica. Na primeira, o Poder Público será responsabilizado pela forma subjetiva e consiste nas situações nas quais as obrigações envolvidas são de incumbência da Administração, cujo regular cumprimento, produziria um resultado hábil a evitar o resultado danoso. Contudo, são casos que não fogem à normalidade do dia a dia local, nos quais a Administração não se encontrava presente no momento da consecução do dano, nem teve ciência específica da necessidade de agir, não se podendo considerar razoável exigir a presença do Estado em todas as situações de risco cotidianas, pois seria como equipará-lo a uma espécie de “segurador universal”. De forma diversa, dá-se na chamada omissão específica, porque nessa modalidade, estão abarcadas as hipóteses em que o Poder Público foi pontualmente cientificado do risco existente ou mesmo estava presente no momento da causação do dano, podia agir e nada fez para evitá-lo, incidindo nesse caso, a responsabilização pela via objetiva. Para ilustrar as omissões genérica e específica, podemos citar em relação à primeira espécie, uma pessoa que é vitimada por roubo em uma via pública na qual não há incidência desse delito e, portanto, não é esperada sua ocorrência e em relação à segunda, a hipótese de a Administração Pública receber diversos avisos acerca da prática reiterada de crimes em determinado local, sendo

estatisticamente elevado o número de vezes em que ocorrem esses delitos, negligenciando tal fato e deixando de providenciar reforço no policiamento.

Note-se que nas duas hipóteses o Poder Público é responsável pela segurança dos administrados, porque é atribuição sua prover a segurança pública, contudo, na primeira, esbarra na razoável impossibilidade de ser onipresente, enquanto na segunda, tinha ciência inequívoca da necessidade pontual de agir para evitar resultados danosos e nada fez.

Parte da doutrina, capitaneada por Gustavo Tepedino, entende que a responsabilidade pelos atos omissivos do Estado deverá adotar sempre a vertente objetiva, desde que reunidos os requisitos necessários para a incidência quais sejam, a conduta e o nexos, somente permitindo o afastamento pela aplicação das causas excludentes, que promovem a quebra do nexos causal, porque a omissão consiste em forma hábil a permitir a efetivação do dano, não se podendo desconsiderar a gravidade das condutas omissivas, que são sempre vedadas pelo ordenamento jurídico, além de ser a forma mais adequada a garantir o tratamento isonômico dos administrados, mantendo-se o sentido do desenvolvimento da responsabilidade estatal, que caminha na direção da objetivação da responsabilidade, promovendo a Carta Constitucional de 1988 a revogação de qualquer dispositivo que abarque a subjetividade.

Afirma que a Constituição Federal, ao introduzir a responsabilidade objetiva para os atos estatais, o fez principalmente norteando-se nos princípios da isonomia, que pretendeu dar tratamento igualitário a todos os administrados vitimados por atos do Poder Público e da justiça distributiva, que consiste na divisão dos danos causados pela Administração Pública devendo ser suportados por todos os que a custeiam, de modo que a vítima do fato não suporte sozinha os prejuízos do evento.

Os adeptos desse posicionamento, como José Cretella Júnior³, entendem que a aplicação do artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988 também aos atos omissivos, de forma idêntica à que é feita em relação aos atos comissivos, é sem dúvidas mais favorável ao administrado, que restaria desincumbido de provar a culpa da Administração Pública, para obter reparação pelos danos oriundos dos atos estatais omissivos. De outro modo, entendimento diverso traria para a vítima a difícil obrigação de comprovar a culpa do Estado, dificultando sobremaneira o ressarcimento pelo dano sofrido, que não ocorreria em quase a totalidade dos casos.

Outra parte da doutrina, capitaneada por Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, defende que o enquadramento da responsabilidade pelos atos omissivos estatais deverá se dar sempre na modalidade subjetiva, exigindo-se a comprovação do elemento culpa, que nesse caso, por se tratar de prestação estatal, encontra fundamento na teoria da culpa do serviço. Por esse entendimento, o Estado somente seria responsabilizado quando restasse provada pelo menos uma das três hipóteses caracterizadoras da falta do serviço ou culpa anônima, que são: a ausência do serviço, sua prestação defeituosa, ou a demora para que seja realizado, lembrando-se que relacionados à obrigações de cunho estatal além da imperativa necessidade de que as situações ora elencadas se traduzam em causa adequada à consecução do evento danoso.

Essa parte da doutrina aponta ser irrazoável se conferir responsabilidade objetiva à Administração Pública, sem que tenha ela efetivamente praticado qualquer ato hábil a ensejar a produção do dano, pois dessa maneira, o resultado seria equiparado ao de uma conduta comissiva, impondo-se os mesmos efeitos, apenas por não ter agido de modo a evitar o resultado, o que também traria excessiva oneração dos cofres públicos.

³Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/22422/responsabilidade-civil-do-estado-por-condutas-omissivas-concorrenca-entre-as-teorias-objetiva-e-subjetiva/2>>. Acesso em 03 set 2013.

⁴MELLO *apud* CARVALHO FILHO, p. 518.

Importante destacar que além dos argumentos particulares trazidos por cada parcela doutrinária, de modo a fundamentar seus respectivos entendimentos sobre a aplicação da responsabilidade pela atuação omissiva do Estado nas modalidades objetiva ou subjetiva, existe um conjuntamente apontado por ambas e igualmente importante, que consiste na diversidade de interpretação do verbo “causarem”, contido na norma prevista pelo artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, de modo a esclarecer se o legislador se referiu também às condutas omissivas, ou somente às condutas comissivas.

Nessa esteira, a doutrina adepta à aplicação da responsabilidade subjetiva, possui entendimento no sentido de não estarem incluídas no citado dispositivo, as condutas omissivas, enquanto para a parte que entende ser a responsabilidade objetiva, a norma constitucional compreende ambas as modalidades de conduta, porque a Constituição federal não fez qualquer distinção entre elas, sendo certo que onde o legislador não fez restrição, não é dado ao intérprete fazê-lo.

Há ainda uma corrente doutrinária, sustentada por Sérgio Cavalieri Filho⁵, que defende a aplicação das responsabilidades objetiva ou subjetiva nos atos omissivos, com base na distinção entre omissão genérica e específica, atingindo resultados idênticos aos encontrados por aqueles que defendem a aplicação da responsabilidade subjetiva entendendo que na primeira, há a necessidade de ser provada a culpa do Poder Público para que se possa impor sua responsabilização.

O entendimento jurisprudencial igualmente apresenta divergências em relação à matéria, contudo, posiciona-se predominantemente no sentido da aplicação da responsabilidade objetiva aos atos de omissão da Administração Pública, restando patente a objetivação de todas as

⁵ Disponível em: <<http://news.gamamalcher.com.br/artigo/19/a-responsabilidade-civil-objetiva-e-subjetiva-do-estado--por-Sergio-cavalieri-filho>>. Acesso em 03 set 2013.

condutas a ela atribuíveis, o que se coaduna com as tendências atuais. Essa tendência é analisada pelo Professor Sílvio de Salvo Venosa⁶, que conclui pela crescente ampliação da responsabilidade estatal, de modo a abranger também as práticas omissivas, alertando para a necessidade de ser feita uma espécie de filtragem, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, para que sejam estabelecidos os limites desse movimento de extensão e assim, evitadas situações extremas, nas quais se tornaria demasiadamente gravosa a responsabilidade estatal, de modo a gerar dificuldades, ou até mesmo impossibilitando a atuação da Administração Pública.

1.2. BREVE ANÁLISE ACERCA DA TRANSFERÊNCIA DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PARA O PARTICULAR

De uma forma geral, incumbe ao Estado a realização de interesses coletivos da sociedade, por meio da prestação de serviços de utilidade pública, conforme preceitua a Constituição Federal, no seu artigo 175, que reza *verbis*: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.”

Nas lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto ⁷, o conceito de serviços públicos, na sua acepção ampla, englobaria todas as atividades da Administração Pública, que, na forma sustentada pela escola francesa clássica, o exercício dessa prestação representaria a única ou primordial função estatal. Sob essa ótica, impossível seria a distinção entre os serviços públicos propriamente ditos, quais sejam, aqueles decorrentes de atividades administrativas de prestação de serviços essenciais aos administrados, como segurança pública, serviços de saneamento,

⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 282.

⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 472.

transporte, entre outros, e as funções públicas essenciais, aquelas que consistem em atos de governo, compreendidas nesse rol, as atividades legislativas, executivas e judiciárias.

Por essa razão restou imperativa a necessidade de diferenciá-los, buscando-se para tal, um sentido estrito, que se referisse àqueles voltados à satisfação das necessidades das pessoas, coletivas ou individuais, chegando-se assim ao conceito funcional de serviço público, que é o que se conhece como atividade administrativa, ou seja, aquela voltada para a consecução do interesse público.

Contudo, não é qualquer serviço que se faz objeto da prestação estatal, compreendendo-se apenas aqueles de extrema importância, que possuem caráter essencial para a sociedade, de modo que, uma vez enquadrados nesse conceito, serão regidos pelo regime jurídico dos serviços públicos, regime esse, informado pelos princípios da generalidade, continuidade, regularidade, eficiência, atualidade, segurança, cortesia e modicidade, conjunto de princípios que devidamente observados, formam o que se entende por serviço adequado, presente nos artigos: 175, parágrafo único, IV, da Constituição Federal, 6º, § 1º, da Lei n. 8987/95 e 6º, X, da Lei 8078/90, diferenciando os serviços prestados pela Administração Pública e trazendo diretrizes, de modo a dotá-los de qualidade e segurança para os administrados usuários.

Pelo princípio da generalidade, se tem a característica isonômica, universal e democrática dos serviços públicos, o que significa dizer, o asseguramento da maior abrangência possível da oferta dos serviços aos interessados, a igualdade de tratamento dos usuários e a participação deles nos serviços ofertados.

O princípio da continuidade visa garantir a permanência das prestações aos usuários, o que não significa dizer a total ausência de interrupções que serão toleráveis, na medida em que se fizerem necessárias à manutenção do sistema utilizado para a consecução do serviço, ou em razão de fatos inevitáveis, plenamente justificáveis. Atualmente é aceita a paralisação em razão da

inadimplência do usuário, na hipótese de serviços divisíveis, nos quais é possível a individualização do destinatário e a quantidade de serviço que utilizou, nos moldes do preceituado pelo artigo 6º, § 3º, II, da Lei n. 8078/90.

O princípio da regularidade diferencia-se da continuidade e obriga o executor a manter o equilíbrio técnico da prestação, afastando variações significativas, devendo tais aspectos técnicos serem regulamentados, de modo a permitir adequado controle pelos usuários.

A eficiência, princípio moderno, instituído pela Constituição Federal de 1988, atribuído como dever de toda a Administração Pública, difere da eficácia, já que esta alude apenas à capacidade de produzir o resultado esperado, e a eficiência, destina-se a alcançá-lo da melhor maneira possível, ou seja, com o atingimento de determinados parâmetros de qualidade, que tragam maior satisfação ao administrado e o menor custo para o Poder Público. Vale ressaltar que com a inclusão desse princípio pela Constituição Federal, a eficiência foi integrada ao rol dos direitos difusos, passando a ser exigível pela coletividade.

O princípio da atualidade, previsto nos artigos 37, § 3º, I, da Constituição Federal e 6º, § 2º, da Lei n. 8987/95, impõe ao prestador o dever de adotar as mais modernas técnicas para a prestação do serviço, utilizando-se de avanços científicos e tecnológicos disponíveis, de modo a assegurar a melhor qualidade dos serviços prestados, tendo o dever de fornecer aos usuários os mais atuais mecanismos, com a maior brevidade possível.

A segurança, como princípio integrante da prestação de serviços estatais, dispensa maiores esclarecimentos, atendo-se a garantir a incolumidade dos usuários dos serviços prestados.

A cortesia, que vai além do conceito de adequado convívio social, destina-se a garantir o tratamento adequado e o bem estar dos destinatários dos serviços públicos, sempre com o escopo de lhes proporcionar a plena satisfação.

O princípio da modicidade é aplicável aos serviços custeados por meio de taxa, preço público ou tarifa e deverá ser sempre atributo implícito ao custeio das atividades, já que este é feito pelos administrados, para que não lhes seja retirada a possibilidade de utilização dos serviços e assim suprimida a generalidade. Dessa forma, a modicidade trabalha diretamente com a possibilidade, levando em conta sempre de um lado a capacidade econômica dos usuários e de outro o exclusivo custeio dos serviços prestados. Contudo, não poderá deixar de levar em conta a totalidade do custo dos serviços, porque, como indicado, se trata de serviços divisíveis, que deverão ser suportados apenas por aqueles que deles se utilizam, uma vez que, se não forem totalmente custeados por taxas ou tarifas, recairão sobre toda a sociedade, por meio de impostos, o que não se revela justo, sob o ponto de vista social. Por esse princípio, infere-se que o objetivo maior da prestação de serviços estatais não é a geração de lucros, o que não impede que ocorram em pequena margem, com a finalidade de garantir o não recaimento do custo dos serviços em parte da sociedade que deles não se utiliza, bem como para que sejam mantidas a autossuficiência e a evolução técnica do prestador.

Inicialmente, a forma adotada era a prestação direta dos serviços públicos pelo Estado, de forma centralizada, o que gerava uma estrutura demasiadamente grande, impedindo-o de dotar os serviços de adequada qualidade, bem como, em razão das mais diversas dificuldades burocráticas, não conseguia implantar as mais modernas técnicas em tempo hábil, além de não poder se dedicar de modo mais profundo à sua atividade precípua.

Com o passar dos anos, a tendência mundial foi a transferência da execução dos serviços estatais ao setor privado, o que de forma alguma importará na disposição dos serviços em si, porquanto tal delegação não é permitida, mas somente de sua prestação, mantendo o Estado a disponibilidade e fiscalização.

A justificativa dessa movimentação se dá em razão da necessidade de diminuição do tamanho estatal, aliviando o Estado de grande número de serviços públicos, que vêm sendo prestados de forma burocrática, ineficiente e onerosa, trazendo diversos transtornos para os usuários.

Assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁸ ao tratar da delegação:

Isto se justifica porque ela é um dos instrumentos de que o Poder Público pode utilizar-se para diminuir o tamanho do Estado, pela transferência de atribuições para o setor privado. Ainda que a concessão se faça por contrato administrativo, portanto, regido pelo direito público, e, ainda que o Poder Público conserve a plena disponibilidade sobre o serviço, exerça a fiscalização e cobre tarifa, a execução do serviço estará entregue a uma empresa privada, que atuará pelos moldes das empresas privadas, livre de procedimentos como concursos públicos, licitação, controle pelo Tribunal de Contas e outros formalismos que emperram hoje a atuação da Administração Pública Direta e Indireta.

Essa solução possibilita a utilização da máquina pública para um melhor desempenho de suas atividades típicas, como por exemplo, a segurança pública, a educação, a saúde e o desenvolvimento do fomento público, já que a prestação dos serviços em si, será feita por empresas privadas, atuando nos moldes destas e em pé de igualdade, livres de determinadas formalidades, obrigatórias à prestação estatal, que atualmente engessam a atuação da Administração Pública dificultando a competitividade e uma melhor prestação dos serviços à sociedade, uma vez que, indubitavelmente, a execução de tarefas de exploração econômica são melhor desempenhadas pela iniciativa privada.

A transferência ou privatização em sentido amplo da execução dos serviços públicos para o particular se dá por meio de três formas de delegação, que são a concessão, a permissão e a autorização, ressaltando-se que a transferência operada não retira do Estado a responsabilidade pelo serviço nem a capacidade de fiscalização.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 70.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹ conceitua a concessão como sendo um contrato administrativo, através do qual a execução de serviços de utilidade pública é delegada a particulares, sob regime misto, público e privado.

Essa transmissão se dá por meio da delegação pelo Poder Concedente, detentor da atribuição de realizar o serviço público, ao concessionário, que irá executá-lo em benefício do usuário, que é o destinatário da prestação.

No que tange à permissão, também consiste em modalidade de delegação do serviço público ao particular, contudo, difere da concessão, em razão da forma e garantia diferentes e, em que pese as discussões doutrinárias acerca da natureza do instituto, majoritariamente será caracterizada como ato unilateral discricionário e precário, não existindo direito do particular em face da Administração Pública, porquanto estabelecida, em regra, sem prazo definido, decorrendo daí, a ausência de garantia, porque poderá ser objeto de revogação a qualquer momento, por ato discricionário do Poder Público, balizado na conveniência e oportunidade, sem qualquer direito à indenização, sendo a precariedade a principal diferença em relação à concessão, porque nela não se encontra presente.

Quanto à autorização, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰ descreve como sendo "ato unilateral e discricionário pelo qual a Administração faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos. Trata-se de autorização como ato praticado no exercício do poder de polícia."

Dessa forma, a autorização de serviço público consiste no ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual o Poder Público delega ao particular o uso particular de bem público ou a exploração de serviço público, a título precário, inexistindo também qualquer garantia.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 487.

¹⁰ DI PIETRO, op. cit., p. 132.

Diferencia-se da permissão porque a autorização é dada no interesse exclusivo do particular que a obtém, inexistindo qualquer delegação de prerrogativas públicas, restando presente a atividade fiscalizatória do Poder Público, enquanto na permissão, o interesse precípua é o público, podendo-se citar como exemplos de autorização os serviços particulares de táxi e os de pavimentação de logradouros pelos próprios moradores.

Vistos de forma breve os três institutos, nos dedicaremos apenas à modalidade de concessão.

A concessão de serviços públicos possui previsão constitucional no artigo 175, da Constituição Federal e na Lei n. 8987/95, norma nacional que estabelece diretrizes gerais sobre os regimes de concessão e permissão.

Trata-se, portanto, de um instituto, por meio do qual o Estado atribui a execução de um serviço público a um particular, que o exerça em nome próprio, por sua conta e risco, em condições previamente estabelecidas e alteráveis de forma unilateral pelo Poder Concedente, garantido o equilíbrio econômico-financeiro, que na modalidade de concessão pura e simples, será remunerado pela própria exploração do serviço, por meio de cobrança direta de tarifas dos usuários.

Celso Antônio Bandeira de Mello¹¹ assim define a natureza jurídica do instituto da concessão:

A concessão é uma relação jurídica complexa, composta de um ato regulamentar do Estado que fixa unilateralmente condições de *funcionamento, organização e modo de prestação do serviço*, isto é, as *condições* em que será oferecido aos usuários; de um ato-condição, por meio do qual o concessionário voluntariamente se insere debaixo da situação jurídica objetiva estabelecida pelo Poder Público, e de contrato, por cuja via se garante a equação econômico-financeira, resguardando os legítimos objetivos de lucro do concessionário.

¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 662.

A natureza jurídica do instituto da concessão será de extrema importância para a definição da modalidade de responsabilidade civil da concessionária.

2. APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR ÀS RELAÇÕES ENTRE O CONCESSIONÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E OS USUÁRIOS

Inicialmente, impende-se destacar a aplicação do Código de Defesa do Consumidor no tema em análise, uma vez que a responsabilidade do concessionário de serviços públicos em relação aos seus usuários é regida por esse diploma legal, juntamente com a Lei 8987/95, que regula por meio de normas gerais o regime de concessão e permissão de serviços públicos. Essa Lei trata de regular a disciplina constitucional contida no artigo 175, II, da Constituição Federal, sem, contudo, afastar a incidência das regras consumeristas.

Em se tratando de serviços essenciais, o Diploma Consumerista disciplina de forma direta, no seu artigo 22, a qualidade dos serviços fornecidos pela Administração Pública, determinando que a ela cabe a obrigação de fornecê-los de maneira correta, de modo a não trazer quaisquer tipos de transtornos aos administrados, mantendo-lhes o bem estar, notadamente no que tange à continuidade, segurança, eficiência e adequação.

O Código de Defesa do Consumidor por si só já atribui ao fornecedor de produtos e serviços, responsabilidade objetiva nas relações de consumo, entendidas dessa forma aquelas nas quais figuram o fornecedor e o consumidor, nos termos dos artigos 2º e 3º dessa norma. Por esse diploma legal, restaria desnecessário o comando descrito na norma contida no artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, no caso de se tratar apenas daqueles que se utilizam dos serviços prestados pelos concessionários.

Isso porque as concessionárias prestadoras de serviços públicos se amoldam nos conceitos trazidos pelo Diploma Consumerista, bem como também ocorre com os usuários dos

serviços públicos delegados, devendo sobre eles serem aplicadas todas as normas do Código de Defesa do Consumidor, com especial destaque para aquelas que tratam diretamente da responsabilidade dos fornecedores em relação aos consumidores. O citado enquadramento pode ser verificado nos dispositivos abaixo elencados:

Artigo 2º. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Artigo 3º. Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Artigo 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Importante lembrar que a finalidade do Código de Defesa do Consumidor foi, por meio do favorecimento do consumidor, parte mais fraca nas relações de consumo, estabelecer um equilíbrio em nessas relações, nas quais as partes figurantes são notadamente desiguais, tendo, além disso, sido criado com a natureza de sobreestrutura jurídica multidisciplinar, o que significa dizer que possui aplicação sobre todos os ramos do direito, que, dessa forma, deverão nas suas respectivas aplicações, atender às normas das relações consumeristas, sempre que seja identificada a presença de relação de consumo.

O entendimento jurisprudencial há muito já aponta no sentido da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos usuários dos serviços públicos concedidos, conforme exemplificam os julgados abaixo:

PROCESSUAL CIVIL - RECURSO ESPECIAL - PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 211/STJ - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - LEGITIMIDADE DA JUSTIÇA ESTADUAL - FUNDAMENTOS SUFICIENTES PARA MANTER O ACÓRDÃO RECORRIDO NÃO IMPUGNADOS: SÚMULA 283/STF - APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

1. É inadmissível o recurso especial quanto a questão não decidida pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento.

2. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

3. Se a parte deixa de impugnar os fundamentos suficientes para manter o acórdão recorrido, o recurso especial não merece ser conhecido, dada a ausência de interesse recursal.

4. Tratando-se de serviços remunerados por tarifas ou preços públicos, as relações entre o Poder Público e os usuários são de Direito Privado, aplicando-se o Código de Defesa do Consumidor, ao identificarem-se os usuários como consumidores, na dicção do art. 2º do CDC.

5. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, não provido.

(REsp 914.498/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2009, DJe 25/05/2009).

RECURSO ESPECIAL – PROCESSO CIVIL E DIREITO ADMINISTRATIVO – SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÕES – TELEFONIA FIXA – TARIFA DE ASSINATURA BÁSICA – DISCRIMINAÇÃO DE PULSOS ALÉM DA FRANQUIA E DE LIGAÇÕES DO TELEFONE FIXO PARA TELEFONE CELULAR MÓVEL – SISTEMÁTICA DE MEDIÇÃO – LEI GERAL DE TELECOMUNICAÇÕES X CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

1. De acordo com o art. 21, XI, da CF/88 e com a Lei 9.472/97 - Lei Geral de Telecomunicações, a ANATEL detém o poder-dever de fiscalização e regulação do setor de telefonia em relação às empresas concessionárias e permissionárias, o que inclui o papel de controle sobre a fixação e o reajuste das tarifas cobradas do usuário dos serviços de telefonia, a fim de, dentro dessa linha principiológica, garantir o pleno acesso às telecomunicações a toda a população em condições adequadas e com tarifas razoáveis.

(...)

5. Não existe incompatibilidade entre o sistema de regulação dos serviços públicos de titularidade do estado prestados de forma indireta e o de proteção e defesa do consumidor, havendo, ao contrário, perfeita harmonia entre ambos, sendo exemplo disso as disposições constantes dos arts. 6º, inc. X, do CDC, 7º da Lei 8.987/95 e 3º, XI; 5º e 19, XVIII, da Lei 9.472/97.

6. Os serviços públicos são prestados, na atualidade, por empresas privadas que recompõem os altos investimentos realizados no ato da concessão com o valor recebido dos usuários, através dos preços públicos ou tarifas, sendo certa a existência de um contrato estabelecido entre concessionária e usuário, de onde não ser possível a gratuidade de tais serviços, o que inclui a disponibilidade do "tronco" telefônico na comodidade do lar dos usuários, cobrado através do plano básico mensal.

(...)

10. Não existe incompatibilidade entre o sistema de regulação dos serviços públicos de titularidade do estado prestados de forma indireta e o de proteção e defesa do consumidor, havendo, ao contrário, perfeita harmonia entre ambos.

11. Recurso especial não provido.¹²

Daí se pode notar que os concessionários prestadores dos serviços públicos, na qualidade de empresas privadas, ostentam a natureza de fornecedores, possuindo responsabilidade objetiva em relação aos usuários dos serviços prestados, em decorrência da existência de relação de

¹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 993.511/MG, Relator Ministra Eliana Calmon, julgado em 11 dez 2007. Disponível em: < https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3562268&sReg=200702328690&sData=20081201&sTipo=5&formato=PDF >. Acesso em 03 set 2013.

consumo entre as partes, devendo ser aplicado de forma ampla, o Código de Defesa do Consumidor, legislação de proteção ao usuário.

Entendendo-se pela aplicação das normas consumeristas, deve-se lembrar da figura do consumidor por equiparação, presente no artigo 17, do Código de Defesa do Consumidor, hipótese que trazida para o âmbito das concessionárias de serviços públicos, fará com que, por vezes, o fornecedor/concessionário responda objetivamente perante terceiros não usuários dos serviços, em relação aos danos causados pelos serviços prestados.

2.1 ANÁLISE DO ALCANCE DA NORMA CONTIDA NO ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O foco principal, norteador da discussão sobre a incidência da responsabilidade objetiva dos concessionários, em face de terceiros não usuários do serviço público delegado é a divergência jurisprudencial existente, no que tange à interpretação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

O entendimento firmado no RE 262651/SP¹³, da relatoria do Ministro Carlos Velloso, que estabeleceu distinção entre as responsabilidades pelos danos causados a usuários e a terceiros, foi no sentido de que só há a necessidade de a concessionária seguir a norma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, nas hipóteses em que o dano for causado em face de usuários do serviço concedido, procedendo-se, de forma diversa, à análise do elemento culpa, no caso de se tratar de terceiros não usuários, o que faz restar subjetiva, a responsabilidade do concessionário, quando o dano for causado a terceiros.

¹³ Disponível em:< <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258931>>. Acesso em 03 set 2013.

O fundamento desse entendimento é a interpretação da palavra “terceiros” como sendo apenas os usuários das atividades exercidas, uma vez que são os destinatários dos serviços delegados e, portanto, os únicos detentores do direito de tê-los prestados de forma ideal.

Contudo, o julgado foi objeto de divergências e embora os votos vencedores tenham sido no sentido acima indicado, não seria esse o mais adequado entendimento sobre o tema. O voto divergente do Ministro Joaquim Barbosa parece trazer a melhor interpretação do dispositivo constitucional e entende ser a responsabilidade dos concessionários dos serviços públicos sempre objetiva, desde que se trate de danos causados na qualidade de prestadores desses serviços, ou seja, no desempenho dessas funções.

Estabelece que quando o Estado transfere ao particular uma parcela de suas atividades, não se opera qualquer modificação da natureza delas, mantendo-se as características que lhes são próprias, ou seja, o serviço, pela simples transferência ao particular, não deixa de ser público, mantendo-se a titularidade em poder do Estado, que também não se exonera do dever de fiscalizar as atividades exercidas.

Além disso, não se pode deixar de ressaltar a responsabilidade subsidiária que persiste em face do Estado, quando o dano não for suficientemente reparado pelo delegatário, nas hipóteses de insolvabilidade do concessionário.

Em outras palavras, se substituído o concessionário pela Administração Pública, na qualidade de prestador do serviço no evento danoso, restar configurada a responsabilidade objetiva, essa também será a responsabilidade do particular, já que decorre da natureza da atividade administrativa, que não se modifica pelo advento da delegação.

Outro ponto a ser observado é aquele atinente a um dos fundamentos iniciais da responsabilidade objetiva, que pode ser chamado de solidariedade social e determina a divisão por toda a sociedade, dos prejuízos causados pelas atividades administrativas, que não raras

vezes, envolvem grandes riscos, necessários ao desenvolvimento da sociedade, causando, por vezes, danos para algumas pessoas.

Assim, não se reputaria justo que um administrado, vítima de um desses danos, suportasse sozinho esse prejuízo, uma vez que as atividades são exercidas em prol da coletividade, mostrando-se razoável a repartição do custo de reparação por todos os seus integrantes.

Dessa forma, a melhor interpretação da norma constitucional contida no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal é no sentido de que o dispositivo não faz qualquer qualificação do sujeito passivo dos danos causados, entendendo que o termo “terceiros”, abrange os usuários e os não usuários.

No que tange ao julgamento pelos danos causados a terceiros não usuários dos serviços públicos prestados por delegação, hipótese na qual se enquadram os Concessionários, o melhor entendimento parece ser aquele que determina que deverá obedecer aos mesmos fundamentos utilizados pelos tribunais para o julgamento desses mesmos danos, quando causados pela prestação dos serviços diretamente pela Administração Pública.

Isso porque a responsabilidade extracontratual dos delegatários, nos termos do artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, foi equiparada à do Estado.

3. CONCLUSÃO

Pelo que foi enfrentado, pode-se concluir que, conforme o melhor entendimento sobre a sistemática de responsabilidade vigente, a responsabilidade dos concessionários de serviços públicos será sempre objetiva, tanto em relação aos usuários desses serviços, quanto em relação aos terceiros não usuários.

A aplicação do Código de Defesa do Consumidor traz essa forma de responsabilidade, incidindo diretamente sobre os usuários e sobre os terceiros não usuários, esses últimos, nas hipóteses em que sejam enquadrados como consumidores por equiparação.

Quanto à interpretação do artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, o melhor sentido é aquele que não faz distinção dos terceiros usuários e não usuários, incidindo esse mesmo dispositivo de forma idêntica, tanto para as pessoas jurídicas de direito público quanto para as de direito privado prestadoras de serviço público por delegação, sempre que o dano decorrer do exercício dessa atividade, trazendo sempre a responsabilidade na sua forma objetiva.

A delegação não possui o condão de alterar a natureza dos serviços públicos, mantendo-se inalteradas suas características, pertencendo às concessionárias os riscos inerentes à sua execução, mantendo-se para elas, a responsabilidade em idênticos moldes dos estabelecidos para o Poder Concedente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Código de Defesa do Consumidor. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em 03 set 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03 set 2013.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em 03 set 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 262651-SP, Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=258931>>. Acesso em 03 set 2013.

CAPELETI, Célia Regina. *Responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas: concorrência entre as teorias objetiva e subjetiva*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22422/responsabilidade-civil-do-estado-por-condutas-omissivas-concorrenca-entre-as-teorias-objetiva-e-subjetiva/3#ixzz2dtHuGh8n>>. Acesso em 03 set 2013.

CARVALHO FILHO, J.S. *Manual de Direito Administrativo*. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *A Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva do Estado – por Sérgio Cavalieri Filho*. Disponível em: <<http://news.gamamalcher.com.br/artigo/19/a-responsabilidade-civil-objetiva-e-subjetiva-do-estado--por-Sergio-cavalieri-filho>>. Acesso em 03 set 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.