



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

**VIOLÊNCIA CONTRA CORPO DOCENTE EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO:  
UM CASO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO POR CONDUTA  
OMISSIVA ?**

Claudia Coelho do Amaral

Rio de Janeiro  
2016

CLAUDIA COELHO DO AMARAL

VIOLÊNCIA CONTRA CORPO DOCENTE EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO:  
UM CASO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO POR CONDUTA  
OMISSIVA ?

Artigo Científico apresentado como exigência  
de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro.  
Professor Orientador: Ubirajara Fonseca Neto

Rio de Janeiro  
2016

## VIOLÊNCIA CONTRA CORPO DOCENTE EM INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO: UM CASO DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO POR CONDUTA OMISSIVA ?

Claudia Coelho do Amaral

Graduada pela Universidade Gama Filho.  
Advogada. Pós-graduada em Direito Tributário pela  
Fundação Getúlio Vargas

**Resumo:** O presente artigo visa o estudo da responsabilidade civil do Estado em atos omissivos geradores de danos materiais, morais e estéticos à professores de escolas públicas. Prevalece o entendimento que, sendo o ato danoso ao corpo docente em ambiente escolar no exercício de sua função praticado por terceiros, caracterizador apenas do acidente do trabalho, decorrente da responsabilidade contratual. Nesse viés, na maioria das vezes o dano sequer é compensado e/ou indenizado, violando o princípio da *restitutio in integrum*. A jurisprudência, entretanto, caminha no sentido de afirmar ser objetiva a responsabilidade civil por ato omissivo do Estado, face ao dever de proteção e segurança devido pelo empregador a seus empregados, deslocando a compensação do dano para a seara extracontratual.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil omissiva. Violência contra professores. Rede pública de ensino. Natureza jurídica da responsabilidade estatal. Acidente do trabalho e violência nas escolas.

**Sumário:** Introdução. 1. A responsabilidade extracontratual e objetiva por ato omissivo do Estado no ambiente escolar e o fato de terceiro. 2. A omissão específica ou genérica do Estado, o fato de terceiro e a natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado por omissão. 3. O integral ressarcimento de danos por fato ocorrido contra corpo docente em exercício da função, produzido por terceiros e por omissão do dever de segurança nos ambientes escolares. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

Trata o presente artigo da natureza da responsabilidade civil do Estado em atos omissivos, acarretando danos materiais, morais e estéticos à professores e funcionários de escolas públicas.

Faz-se relevante o tema diante da controversa natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado nos atos considerados omissivos, se objetiva ou subjetiva, redundando em consequências jurídicas diametralmente opostas.

Considerando o atual contexto social, em que o baixo investimento público nas escolas, seja em equipamentos e instalações, seja em recursos humanos, acrescido do crescimento de bolsões de comunidades violentas nos grandes centros urbanos, exige reflexão sobre a escola de portas abertas à sua comunidade, para proteção de pessoas e preservação dos

equipamentos ainda existentes, especialmente nas áreas de risco, e até que políticas públicas se mostrem eficientes na prevenção e repressão da violência social.

O que se busca é investigar a natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado, em relação ao corpo docente; a omissão específica ou genérica do Estado, e o fato de terceiro; e ainda, tratar da discussão sobre o integral ressarcimento de danos por fato ocorrido contra corpo docente em exercício da função por terceiros, por omissão específica do dever de segurança nos ambientes escolares.

Assim sendo, o primeiro capítulo discorre sobre o tratamento dado ao tema no âmbito da Constituição Federal, e a ótica da doutrina, como relevante fonte do Direito, bem como análise da jurisprudência.

No segundo capítulo, aborda-se aspecto da conduta omissiva e a natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado, com a discussão da responsabilidade pela conduta omissiva, se específica ou genérica, e em qual das hipóteses é possível a responsabilização, em ocorrendo dano perpetrado por terceiros.

No terceiro capítulo, a questão nodal é o dano e seu ressarcimento, se pertinente ao Estado ou ao terceiro, se integral ou considerado como acidente do trabalho, decorrente do vínculo empregatício do servidor público.

Tem-se em mente, pois, que o integral ressarcimento do dano material ou moral, abrangendo o dano estético, se cabível, permite ao docente atingido possibilidade de continuidade de uma vida digna e próxima daquela que deixou de ter, por descuro do dever de prover a segurança pelo ente estatal.

A pesquisa utilizará a metodologia do tipo bibliográfica, parcialmente exploratória e qualitativa.

## 1. A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL POR ATO OMISSIVO DO ESTADO E O FATO DE TERCEIRO

O ato omissivo relevante para a responsabilidade civil, tem sido objeto de estudo pela doutrina, sendo conveniente a breve apreciação de suas características, de modo a destacar nuances e conceitos.

No direito lusitano, o resultado danoso é o determinante para o surgimento da obrigação de indenizar, conforme Código Civil português<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>PORTUGAL. *Código Civil*. Disponível em <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=775&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis)>. Acesso em 01 dez.2016.

Art. 483. Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.

Naquele codex, a omissão, Elucida João de Matos Antunes Varela<sup>2</sup>, da seguinte forma:

A omissão, como pura atitude negativa, não pode gerar física ou materialmente o dano sofrido pelo lesado; mas entende-se que a omissão é causa do dano, sempre que haja o dever jurídico especial de praticar um acto que, seguramente ou muito provavelmente, teria impedido a consumação do dano.

No ordenamento jurídico pátrio, o Código Civil vigente, em seu art. 927, assevera que todo aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. À evidência que ato ilícito decorrente de conduta comissiva ou omissiva, ou seja, basta a violação do direito de outrem.

Na seara da responsabilidade civil do Estado, preconiza o art. 37 § 6º da Constituição Federal, que as pessoas jurídicas de direito público, e as entidades a estas equiparadas, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Conforme entendimentos de alguns doutrinadores, capitaneado por Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>3</sup>, há responsabilidade subjetiva do Estado sempre que o dano ocorrer por sua omissão. Justifica o preclaro doutrinador:

[...]a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por ato ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo).

Em posição oposta, discorre Sergio Cavalieri Filho<sup>4</sup>, entendendo que o dispositivo constitucional em destaque “não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva”.

Isto porque o ato ilícito, em harmonia com o art. 186 do Código Civil, não mais integra o elemento subjetivo (culpa), ou seja, é o ato ilícito em sentido lato – ação ou omissão, que gera

---

<sup>2</sup> VARELA, João de Matos Antunes. *Das obrigações em geral*. 10 ed. Lisboa: Almedina, 2000, p.528.

<sup>3</sup> MELLO apud CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 296-297.

<sup>4</sup> Ibid., p. 297.

a responsabilidade, que poderá ser objetiva ou subjetiva. E, o ato ilícito é o núcleo oculto do dispositivo constitucional, em substituição a ato comissivo ou omissivo.

Assim, ao menos da perspectiva doutrinária, parece mais acertado considerar a possibilidade de haver a responsabilidade civil do Estado por ato omissivo, sendo portanto, pertinente a indagação se esta omissão deverá ser específica ou genérica.

Por omissão, em contraponto a ação, consiste em movimento volitivo, caracterizado pela inatividade ou abstenção de um comportamento, que produz efeitos, implicações que sejam relevantes juridicamente, ou seja omissão é aquilo que se faz não fazendo<sup>5</sup>.

A doutrina do jurista André Saddy<sup>6</sup>, esclarece que a omissão é também uma decisão da Administração:

A constatação da inatividade formal ou omissão específica da Administração por si já viola a ordem jurídica que, por conseguinte, enseja o dever sucessivo da reparação, cuja responsabilidade é um dever jurídico sucessivo decorrente da violação de um dever originário que resulta uma obrigação sucessiva de indenizar o prejuízo.

Em sede jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal, na ementa do Acórdão, de relatoria do Ministro Celso de Mello<sup>7</sup>, julgado em 2009, tratando do dever do Estado em preservar a incolumidade física de detento, destaca os elementos da responsabilidade civil objetiva do Estado, e os atos omissivos ilícitos como geradores de responsabilidade civil objetiva, conforme abaixo:

Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem: a) a alteridade do dano; b) a causalidade material entre *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público; c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RJT 140/636); e d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

---

<sup>5</sup> VIEIRA apud CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 38.

<sup>6</sup> SADDY, André. *Silêncio administrativo no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p.118.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI n. 299.125/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24%2ESCLA%2E+E+299125%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/axlx7ra>>. Acesso em: 12 set. 2016.

Adiante no tempo, em 30.03.2016, em voto da relatoria do Ministro Luiz Fux<sup>8</sup>, em matéria de repercussão geral, destaca:

1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral.
2. A omissão do Estado reclama nexos de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso.

O cotejo dos arestos acima, revela a evolução da jurisprudência, com o devido cuidado de afastar a teoria do risco integral, que, conforme leciona o Prof. Sergio Cavalieri Filho<sup>9</sup>: “é uma modalidade extremada da doutrina do risco destinada a justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexo causal ou em que este se encontra extremamente diluído”.

Foi firmada a aplicação da teoria do risco administrativo, em que Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup>, define como o risco que a atividade pública pode produzir para os administrados e caso acarrete dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais, deverá haver a compensação aos administrados prejudicados, pelos demais integrantes dessa comunidade, dentro do princípio da solidariedade e de justiça distributiva.

Adite-se que o risco não gera dever de indenizar, e sim o dano injusto, compreendido como a violação de algum dever jurídico, sendo certo que a responsabilidade objetiva, embora dispense o exame da culpa, exige que a conduta causadora do dano seja contrária ao direito.

No caso dos professores que trabalham em escolas localizadas em áreas de risco, é cada vez maior o número de casos de violência contra esses profissionais, envolvendo danos físicos e morais, que acompanham as vítimas pelo resto de suas vidas, seja na forma de traumas psicológicos e/ou limitações funcionais.

Os professores são servidores públicos, que vitimados por terceiros, no exercício da função e no ambiente escolar, inteiramente despreparados para tais circunstâncias, vivem rotina bastante diversa daquela que se propuseram ao ingressarem na carreira do magistério público.

Nesse panorama, pode-se afirmar que o ato violento de terceiro é capaz de romper o liame do nexo de causalidade, blindando o ente estatal de quaisquer responsabilidades?

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE n. 841526/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28841526%2EENUME%2E+OU+841526%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jb925p4>>. Acesso em: 12 set. 2016.

<sup>9</sup> CAVALIERI FILHO, op.cit., p. 184.

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 561.

Parece cristalino que a Administração, no encargo de prover segurança a seus funcionários públicos em exercício da função pública, sendo o ato de terceiro, praticado em locais com histórico de violência, deverá tomar providências preventivas ao dano.

Ora, na hipótese de ataque a escolas públicas, seja pelo crime organizado, ou até mesmo a agressão física ou moral a professores, perpetrado por pais intolerantes e violentos, em locais de risco, gera a omissão no dever de segurança do Estado, se houver dano ao corpo docente.

À evidência, tal omissão deve ser considerada concausa do evento danoso.

Cabe enfrentar a natureza da responsabilidade civil omissiva do Estado, em relação ao servidor público vitimado no ambiente escolar de risco, por terceiros, se contratual ou extracontratual.

Tomando-se o artigo 37 § 6º da Constituição Federal<sup>11</sup>, que estabelece a responsabilidade civil do Estado, e, ainda, o artigo 7º, inciso XXVIII, do mesmo diploma<sup>12</sup>, que fixa como direito do trabalhador o seguro contra acidente de trabalho, a cargo do empregador, sem todavia, excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa, sendo claro o tratamento do tema dispensado à responsabilidade contratual.

No entanto, na seara da responsabilidade extracontratual do Poder Público, há regra especial sobre os elementos que caracterizam o dever de indenizar. Conforme recente julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, pelo voto do Relator Des. Leonel Pires Ohlweiler<sup>13</sup>:

Não se poderia argumentar que o dispositivo do artigo 7º, inciso XXVIII, CF, é regra especial e por esta razão deve prevalecer sobre o artigo 37, § 6º, CF, pois a primeira hipótese trata de circunstância específica da responsabilidade civil do empregador, dentro do sistema geral de responsabilidade civil, que é o da responsabilidade subjetiva. No horizonte de tal espécie de responsabilidade, a responsabilidade objetiva somente é adotada em algumas circunstâncias expressamente previstas em lei ou decorrentes do exercício de determinadas atividades consideradas perigosas.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 01 dez. 2016.

<sup>12</sup> *ibid.*

<sup>13</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação nº 70059250985. Relator: Des. Leonel Pires Ohlweiler. Disponível em: <[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70059250985&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&filter=0&getfields=\\*&aba=juris&entsp=a\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang\\_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as\\_qj=&site=ementario&as\\_epq=&as\\_oq=&as\\_eq=&as\\_q=#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70059250985&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=#main_res_juris)>. Acesso em: 06 out. 2016.

Seguindo nessa lógica, verifica-se que o artigo 39, § 3º da Carta Magna<sup>14</sup>, vincula o regime jurídico do servidor público ao art. 7º do mesmo diploma, a exclusão do inciso XXVIII, aplicável ao acidente do trabalho. Todavia, não se poderá argumentar a inexistência desse direito social, ligado à dignidade da pessoa humana, aos servidores públicos.

A inexistência da remissão se deve ao sistema próprio de responsabilidade do Estado, baseado na responsabilidade objetiva, confirmando a natureza extracontratual.

Por se tratar de via excepcional, mister se faz analisar a omissão, ou dito de outra forma, os casos de exigibilidade da conduta estatal, invocada como a causa do dano, o que deverá ser apreciado em cada caso concreto.

## 2. A OMISSÃO ESPECÍFICA E GENÉRICA DO ESTADO, O FATO DE TERCEIRO E A NATUREZA JURÍDICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

São diversos os fatores que deverão ser considerados na compreensão da exigibilidade da conduta estatal, que evitaria o evento danoso, com foco na ideia de proporcionalidade, diligência e prudência.

O Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado, pela relatoria da Ministra Assusete Magalhães<sup>15</sup>, destacou a necessidade da demonstração do nexo de causalidade entre a omissão do Estado e a falta/falha do serviço e o efetivo dano.

Segundo posicionamento jurisprudencial<sup>16</sup>, salienta-se que a responsabilidade civil do Estado, por ato omissivo, é subjetiva. Ou seja, deve haver a demonstração do nexo de causalidade entre a omissão do Estado, a falta/falha do serviço e o efetivo dano, para que nasça a responsabilidade de indenizar.

Em sede doutrinária, Flávio Willerman de Araújo<sup>17</sup> defende que:

[...] não se pode chegar ao absurdo de imaginar que todas as situações que configurarem omissão estatal serão passíveis de fazer surgir o dever de indenizar das

---

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 01 dez. 2016.

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt no AREsp n. 835396 / PR. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=omissao+especifica+do+Estado&b=ACOR&p=true&l=10&i=1>>. Acesso em: 12 set. 2016.

<sup>16</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp n. 140.365/DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201200305188&dt\\_publicacao=22/05/2012](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200305188&dt_publicacao=22/05/2012)>. Acesso em: 12 set. 2016.

<sup>17</sup> WILLERMAN, Flávio de Araújo. *Responsabilidade civil das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 31-32.

peças jurídicas de direito público, com fundamento na sua responsabilização objetiva. O Estado não pode ser concebido como uma seguradora universal de todos os males ocorridos na sociedade, [...].

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho<sup>18</sup> esclarece:

Todavia, quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar prejuízos.

Com efeito, julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul<sup>19</sup>, datado de 28.09.2016, o Des. Relator Jorge André Gailhard assevera que:

A responsabilidade dos entes da administração pública, em regra, é objetiva, ou seja, independe de culpa, [...]. No entanto, há situações que ensejam a verificação da culpa para se configurar a responsabilidade civil do Estado. Quando se trata de danos causados por omissão é imperioso distinguir a omissão específica da genérica. A omissão é específica quando o Estado, diante de um fato lesivo, tinha a obrigação de evitar o dano, sendo objetiva a responsabilidade. É genérica quando o Estado tinha o dever legal de agir, mas, por falta do serviço, não impede eventual dano ao seu administrado, razão pela qual, a responsabilidade é subjetiva, havendo necessidade da prova de culpa.

O primeiro elemento caracterizador do ato omissivo que gera a responsabilidade civil do Estado é a alteridade do dano, ou seja, o dano causado por terceiros, mas com liame causal na conduta omissiva do Estado.

Retomamos a ideia primária da relevância jurídica da conduta omissiva, como sendo simplesmente aquilo que se faz, não fazendo. A alteridade do dano e o nexo de causalidade ligada a conduta omissiva do Estado espelham essa circunstância, criando contornos indispensáveis à apreciação da ocorrência omissiva.

Por outro lado, a Constituição Federal responsabiliza o Estado objetivamente apenas pelos danos causados por seus agentes. Sendo excludentes o fato de terceiro, fato da natureza, e situar a omissão neste campo, é tarefa desafiadora.

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 517-518.

<sup>19</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação n. 70068770247. Relator: Desembargador Jorge Andrea Pereira Gailhard. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70068770247&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&file=0&getfields=\\*aba=juris&entsp=a\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang\\_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as\\_qj=&site=ementario&as\\_epq=&as\\_oq=&as\\_eq=&as\\_q=#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70068770247&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&file=0&getfields=*aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=#main_res_juris). Acesso em: 06 out. 2016.

Para balizar com acerto e segurança a responsabilidade do Estado por conduta omissiva, surge a omissão específica e genérica.

Haverá omissão específica quando o Estado estiver na posição de garante ou de guardião, e por omissão sua, surge situação a qual deveria impedir, tal como a morte de detento.

A omissão genérica, ocorre quando, não se podendo exigir atuação específica do Estado, o resultado danoso advém pela inobservância de dever secundário, como por exemplo o dever de fiscalizar postes de ferro para iluminação pública, localizados a beira mar, corroídos, em que um deles acabou quebrando, ferindo idosa.<sup>20</sup>

Em havendo a omissão específica, a responsabilidade será objetiva, enquanto que a omissão genérica tem natureza de responsabilidade subjetiva. Tais premissas estão em rota de coerência com a teoria do risco administrativo, adotada pela Constituição Federal, na qual a responsabilidade está condicionada a conduta do ente estatal.

No caso em tela, a responsabilidade do Estado pela proteção da integridade física de professores e alunos, deverá assumir contornos distintos.

Nas escolas localizadas em áreas de risco, locais de rotineira violência perpetrada por terceiros, a motivar inclusive suspensão das aulas, ex-surge o dever específico de promover a segurança, com maior presença e aparato de força policial, e portanto, não havendo a observância dessa peculiaridade, surge a omissão específica, a reclamar a responsabilidade objetiva.

Por outro lado, nas escolas onde, favorecido pela localização da unidade escolar, não apresente relatos de violência, roubos, depredações e ameaças a professores e alunos, embora possam ocorrer eventos de terceiros de natureza violenta, eventual omissão estatal no dever de proteção aos docentes e discentes, cinge-se à omissão genérica, de caráter subjetivo, a reclamar o liame direto entre a conduta omissiva e o evento danoso.

A aplicação da teoria do risco administrativo, respeitando o fato de terceiro como excludente da responsabilidade civil, desde que não tenha havido como concausa a omissão do ente estatal, oferece a segurança na aplicação do direito aos fatos da vida.

Verifica-se então a responsabilidade civil extracontratual por ato omissivo do Estado, que se caracterizada a omissão específica, desloca a responsabilidade para o campo objetivo, e se verificada a omissão genérica, é patente a responsabilidade subjetiva.

---

<sup>20</sup> CAVALIERI FILHO, op. cit., p. 299.

### 3. O INTEGRAL RESSARCIMENTO DE DANOS POR FATO OCORRIDO CONTRA CORPO DOCENTE EM EXERCÍCIO DA FUNÇÃO, PRODUZIDO POR TERCEIROS E POR OMISSÃO DO DEVER DE SEGURANÇA NOS AMBIENTES ESCOLARES.

Aclarada a responsabilidade civil do Estado na conduta omissiva, seja genérica ou específica, atenuada pela concorrência de causas, na hipótese de fato de terceiro ou da natureza, cabe a discussão sobre o ressarcimento do corpo docente, face ao vínculo trabalhista, a desafiar o acidente do trabalho: seria as licenças médicas e eventuais aposentadorias e pecúlios, previsto no regime estatutário, seria suficiente à compensação do dano?

A Constituição Federal, em seu art. 7º, inciso XXVIII, destaca que o seguro contra acidentes de trabalho é obrigatório, sob a responsabilidade do empregador, sem exclusão da indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

A definição legal de acidente de trabalho, contida na Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991, em seu art.19 :

Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

E, conforme julgado proferido na Tribunal Regional do Trabalho<sup>21</sup>, é excludente da responsabilidade estatal o fato produzido por terceiro. Vejamos:

DANOS MORAIS. ACIDENTE DO TRABALHO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. Não há como responsabilizar o empregador pelo acidente ocorrido quando ausente a prova de conduta, omissiva ou comissiva, e tampouco constatada qualquer vinculação direta com o exercício do trabalho.

No âmbito da Administração Pública do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, tal excludente está expressa, conforme Lei n. 94/1979, art. 99, § 2º<sup>22</sup>.

Sob esse ângulo, os casos de violência em escolas públicas seriam meros acidentes do trabalho, excludente de responsabilidade do ente estatal por fato de terceiro. O empregador

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. RO n. 00011990520125010060. Relatora: Monica Batista Vieira Puglia. Disponível em:

<<http://www.trt1.jus.br/web/guest/consultajurisprudencia;jsessionid=DFE0D9DC3FC1E51BDC2500D222A66BFD>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

<sup>22</sup> Art. 99. Em caso de acidente de trabalho ou de doença profissional, será mantido integralmente, durante a licença, o vencimento do funcionário, correndo ainda por conta do Município as despesas com o tratamento médico e hospitalar do funcionário, que será realizado, sempre que possível, em estabelecimento municipal de assistência médica.

§ 2º. Equipara-se ao acidente no trabalho, a agressão, quando não provocada, sofrida pelo funcionário no serviço ou em razão dele e o ocorrido no deslocamento para o serviço ou do serviço.

público arcará com o afastamento do docente em caso de lesão ou extinção do vínculo público no caso do resultado morte.

O Superior Tribunal de Justiça, em aresto de relatoria do Ministro Humberto Martins<sup>23</sup>, condenou o Estado do Paraná a indenizar policial preso, que suicidou-se com a própria arma de fogo, diante da omissão dos policiais que efetuaram a prisão sem a revista.

E, sobre a possibilidade de acumulação de verbas indenizatórias, o aresto mencionado assevera:

A jurisprudência desta Corte é disposta no sentido de que o benefício previdenciário é diverso e independente da indenização por danos materiais ou morais, porquanto têm origens distintas. O primeiro assegurado pela Previdência; e a segunda, pelo direito comum. A indenização por ato ilícito é autônoma em relação a qualquer benefício previdenciário que a vítima receba.

E, ainda, no mesmo julgado, menciona o dever do ente estatal, e sua conseqüente responsabilidade, ante aqueles que encontram-se sobre a sua custódia, guarda ou proteção direta, como colacionado:

Nas hipóteses de pessoas ou coisas sob custódia do Estado, haverá responsabilidade civil objetiva deste, mesmo que o dano não decorra de uma atuação comissiva direta de um de seus agentes. Quando o Estado está na posição de garante, quando tem o dever legal de "assegurar a integridade de pessoas ou coisas sob sua custódia, guarda ou proteção direta, responderá com base no art. 37, § 6, por danos ocasionados a essas pessoas ou coisas, mesmo que não diretamente causados por atuação de seus agentes.

São servidores públicos todos os indivíduos que estão a serviço remunerado das pessoas jurídicas de direito público, no conceito clássico trazido pelo Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>24</sup>.

E, por isso, são vários os deveres inerentes à atividade exercida. Em contrapartida, o ente público na condição empregador, tem deveres com os servidores, destacando-se “os direitos ao amparo social e à dignidade do status funcional”<sup>25</sup>, estes últimos entendidos como direitos relacionados a princípios gerais de trabalho.

À evidência que a segurança e preservação da incolumidade física e emocional do servidor encontra-se tutelado por essa norma.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp n. 1388266. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201301676148&dt\\_publicacao=16/05/2016](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201301676148&dt_publicacao=16/05/2016)>. Acesso em: 12 set. 2016.

<sup>24</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 275.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p.306.

Logo, nos casos de violência em escolas públicas, e em caso de omissão específica do ente estatal, não será suficiente à compensação do dano, as verbas decorrentes de acidente de trabalho.

As tragédias não são isoladas ou incomuns no dia a dia das escolas públicas, constituindo grande desestímulo ao desempenho da função pública do magistério o alto risco de morte ou lesão incapacitante, com redução da condição econômica, diante do aumento dos custos.

Além disso, o docente ao ser alocado nas unidades escolares, conforme a conveniência de seu empregador, o ente estatal, acredita nas condições seguras de trabalho, para alicerçar sua vida e família.

## CONCLUSÃO

Em paralelo às teorias acerca da responsabilidade contratual e extracontratual, vigentes na órbita privada, o ente estatal ao administrar direta ou indiretamente os interesses públicos, também está obrigado a respeitar o patrimônio dos administrados, dignidade e incolumidade.

A responsabilidade civil do ente estatal, quando ocorre lesão à incolumidade física de pessoa custodiada em prisões, por omissão específica no dever de oferecer proteção adequada, é de natureza objetiva, e já pacificada nos Tribunais Superiores.

No caso de professores em ambiente escolar, vitimados por ataques de terceiros, poderá haver omissão específica ou genérica do Estado. Se a unidade escolar se localizar em áreas de risco, com histórico de violência, ou se houver ameaças ou avisos de grupos criminosos, como é comum nas comunidades, a desatenção do Estado nesses locais, ocorrido o dano, gera invariavelmente a responsabilidade civil do Estado, de natureza extracontratual, em relação aos docentes, e objetiva, caracterizada a omissão específica.

Patente que o olvido do dever de proteção, pelos contornos de responsabilidade objetiva, na omissão específica, ou seja, ameaças reiteradas de terceiros a docentes, exigindo atitude defensiva da administração escolar, devendo o servidor público atingido credor da integral restituição ou indenização do dano sofrido, além dos direitos previstos no regime estatutário próprio, com base no art. 37 § 6º c/c art. 7º XXVIII, ambos da Constituição Federal.

Todavia, em havendo falha no dever de garantir a segurança ambiente escolar localizado em áreas consideradas seguras, sem qualquer justificativa ou ameaça prévia que pudesse alertar a Administração Pública para possibilidade de atos violentos à pessoa ou patrimônio, caracterizada a omissão genérica, carreando a responsabilidade subjetiva.

Neste caso, o servidor público, se inexistente liame da culpa, fará jus do amparo que o regime estatutário próprio da Administração Pública determinar, respeitadas as garantias constitucionais.

No que pertine aos direitos decorrentes da relação jurídica de subordinação do servidor ao ente estatal, também ocorre deveres bilaterais inafastáveis, como o de preservar a incolumidade e dignidade do servidor público, cuidando para que o ambiente de trabalho seja adequado e seguro. Do contrário, em acumulação as verbas previdenciárias ou estatutárias, há que se indenizar pelo dano físico ou moral sofrido pelo servidor, sob pena de grave infração contratual e violação ao princípio *restitutio in integrum*.

Em conclusão, a responsabilidade civil do Estado pela omissão poderá ter natureza subjetiva ou objetiva, relacionando a omissão a concausa do fato de terceiro, sujeitando o ente estatal a indenização pelo dano, além das regras previdenciárias e estatutárias destinadas ao servidor.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgInt noAREsp n. 835396PR. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=omissao+especifica+do+Estado&b=ACOR&p=true&l=10&i=>1>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. AgRg no REsp n.1388266. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201301676148&dt\\_publicacao=16/05/2016](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201301676148&dt_publicacao=16/05/2016). Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. AgRg no REsp n.140.365/DF. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201200305188&dt\\_publicacao=22/05/2012](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201200305188&dt_publicacao=22/05/2012). Acesso em: 12 set. 2016.

Supremo Tribunal Federal. AI 299.125/SP. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AI%24%2ESCLA%2E+E+299125%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/axlx7ra>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. RE 841526/RS. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28841526%2ENUME%2E+OU+841526%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jb925p4>. Acesso em: 12 set. 2016.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação n. 70059250985. Relator: Desembargador Leonel Pires Ohlweiler. Disponível em:

<[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70059250985&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&filter=0&getfields=\\*&aba=juris&entsp=a\\_\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang\\_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as\\_qj=&site=ementario&as\\_epq=&as\\_oq=&as\\_eq=&as\\_q=#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70059250985&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=#main_res_juris)>. Acesso em: 06 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Apelação n. 70068770247. Relator: Desembargador Jorge Andrea Pereira Gailhard. Disponível em:

<[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70068770247&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&filter=0&getfields=\\*&aba=juris&entsp=a\\_\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang\\_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as\\_qj=&site=ementario&as\\_epq=&as\\_oq=&as\\_eq=&as\\_q=#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=70068770247&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a__politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&lr=lang_pt&sort=date%3AD%3AR%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&as_q=#main_res_juris)>. Acesso em: 06 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. RO n. 00011990520125010060. Relatora: Monica Batista Vieira Puglia. Disponível em:

<<http://www.trt1.jus.br/web/guest/consultajurisprudencia;jsessionid=DFE0D9DC3FC1E51C2500D222A66BFD>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2911.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001

PORTUGAL. *Código Civil*. Disponível em <[http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=775&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=775&tabela=leis)>. Acesso em 01 dez.2016.

SADDY, André. *Silêncio administrativo no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VARELA. João de Matos Antunes. *Das obrigações em geral*. 10 ed. Lisboa: Almedina, 2000

VIEIRA apud CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

WILLERMAN, Flávio de Araújo. *Responsabilidade civil das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.