

28/05/96

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 109615-2 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
RECORRENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDA : NELMA DE CASTRO DIAS DE OLIVEIRA

E M E N T A: INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO.

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL.

- A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.

- 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 o 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 (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417).

- O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou



RE 109.615-2 RJ

evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50).

RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO POR DANOS CAUSADOS A ALUNOS NO RECINTO DE ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO.

- O Poder Público, ao receber o estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo jurídico, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno.

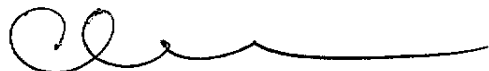
- A obrigação governamental de preservar a intangibilidade física dos alunos, enquanto estes se encontrarem no recinto do estabelecimento escolar, constitui encargo indissociável do dever que incumbe ao Estado de dispensar proteção efetiva a todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos oficiais de ensino. Descumprida essa obrigação, e vulnerada a integridade corporal do aluno, emerge a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados a quem, no momento do fato lesivo, se achava sob a guarda, vigilância e proteção das autoridades e dos funcionários escolares, ressalvadas as situações que descaracterizam o nexó de causalidade material entre o evento danoso e a atividade estatal imputável aos agentes públicos.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Primeira Turma, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer do recurso extraordinário.

Brasília, 28 de maio de 1996.

MOREIRA ALVES - PRESIDENTE



CELSON DE MELLO - RELATOR

/llpc.

28/05/96

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 109615-2 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MINISTRO CELSO DE MELLO
RECORRENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
RECORRIDA : NELMA DE CASTRO DIAS DE OLIVEIRA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - O Município do Rio de Janeiro interpõe recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado, que, reconhecendo a responsabilidade civil objetiva do ora recorrente, condenou-o a indenizar vítima de acidente ocorrido nas dependências de uma de suas escolas municipais. Esse infortúnio, que atingiu aluno da rede escolar pública, gerou, na vítima, deformidade traumática com incapacidade permanente para o trabalho (perda total do globo ocular direito).

Alega o Município recorrente ofensa ao art. 107 da Carta Federal então vigente (CF/69), eis que "(...) o infeliz acidente que acarretou dano à Autora foi provocado por uma sua colega de classe (...)" (fls. 213), objetivando afastar, desse modo, com tal argumento, qualquer responsabilidade da Administração Pública municipal na eclosão dos gravíssimos danos causados à aluna que foi vitimada na própria sala de aula da escola municipal.

Regularmente processado, o presente apelo extremo



0018350100
0437109610
0520000030

Supremo Tribunal Federal

RE 109.615-2 RJ

84

subiu a esta Corte em virtude de provimento do respectivo
Agravo de Instrumento.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a long, horizontal stroke that tapers to the right.

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO (RELATOR) -
Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Município do
Rio de Janeiro contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado,
que está assim ementado (fls. 208), **verbis**:

"Responsabilidade civil. Lesão causada em
aluna, por outra, em sala de aula, ambas
impúberes.

Perda total do globo ocular direito, pela
vítima, com deformidade traumática permanente,
percentual incapacitatório para o trabalho, de
75%. Evento causado por omissão da administração
da escola, onde o mesmo se verificou, nas
cautelas compatíveis com a segurança dos alunos
durante a atividade escolar. Responsabilidade
objetiva do Município, proprietário da escola,
face ao que preceitua o art. 107 da Constituição
Federal. Dano estético com repercussão
patrimonial." (grifei)

A discussão em causa gira em torno do
reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Município
do Rio de Janeiro.

O ora recorrente, buscando descaracterizar a sua
responsabilidade civil, argumenta, nas razões recursais (fls.



213), que:

"Conforme doutrina e jurisprudência pacíficas, na interpretação do art. 107 da CF, esta só atribui responsabilidade objetiva à Administração pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Portanto, o legislador constituinte só cobriu o risco administrativo da atuação ou inação dos serviços públicos; não responsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares (cf. HELY MEIRELLES, *Dir. Adm. Bras.*, texto integral às fls. 182/183).

Na hipótese sub examine, como se apura das peças do processo, o infeliz acidente que acarretou dano à Autora foi provocado por uma sua colega de classe que, apesar das diligências e fiscalizações normalmente realizadas nos objetos portados por alunos, tinha a posse de uma agulha de injeção."

Entendo não assistir qualquer razão ao Município recorrente.

A situação de fato que gerou o evento imputado ao Município do Rio de Janeiro/RJ põe em evidência **todos** os pressupostos primários **determinadores** do reconhecimento constitucional da responsabilidade civil objetiva dessa pessoa jurídica de direito público, eis que a vítima, com apenas 10



RE 109.615-2 RJ

anos de idade, na condição de aluna de Escola pública, achava-se, **no momento do fato**, sob os **cuidados**, a **vigilância** e a **fiscalização** do Poder Público, em estabelecimento escolar oficial mantido e administrado pelo próprio Município, que foi incapaz de impedir a consumação de evento danoso **gravíssimo**, consistente na perda total do globo ocular direito, com deformidade traumática permanente, causada por outra menor impúbere que **também** estudava na **mesma** unidade de ensino fundamental.

No caso, o Município do Rio de Janeiro/RJ, "pela falta dos recursos necessários ao funcionamento regular e satisfatório dos estabelecimentos públicos de ensino" (fls. 209), **incidiu** em comportamento configurador de típica falha funcional, com conseqüências danosas para um dos alunos da rede escolar pública, que sofreu - ante a **incapacidade** da Administração Pública de prover os serviços adequados e de dispensar **proteção** eficaz aos que se acham matriculados em seus estabelecimentos escolares - dano de conseqüências extremamente graves.

A teoria do risco administrativo, consagrada em **sucessivos** documentos constitucionais brasileiros desde a **Carta Política de 1946**, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos, por ação ou por omissão, houverem dado causa. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, **faz emergir**, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o **dever** de indenizá-la pelo dano pessoal



e/ou patrimonial sofrido, **independentemente** de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público, consoante **ênfatiza** o magistério da doutrina (HELY LOPES MEIRELLES, "**Direito Administrativo Brasileiro**", p. 561, 21ª ed., 1996, Malheiros; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, "**Direito Administrativo**", p. 412/413, 5ª ed., 1995, Atlas; DIOGENES GASPARINI, "**Direito Administrativo**", p. 410/411, 1989, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, "**Comentários à Constituição do Brasil**", vol. 3, tomo III/172, 1992, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "**Curso de Direito Constitucional Positivo**", p. 620/621, 12ª ed., 1996, Malheiros, v.g.).

Impõe-se destacar, neste ponto, que 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 o **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 (RTJ 140/636) e (d) a **ausência** de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417).

A **ausência** de qualquer desses pressupostos basta para **descaracterizar** a responsabilidade civil objetiva do Estado, **especialmente** quando ocorre circunstância que **rompe** o nexo de causalidade material entre o comportamento do agente público e a consumação do dano pessoal ou patrimonial. Tal

situação, contudo, não ocorreu no caso em exame.

O princípio da responsabilidade objetiva - já advertiu o Supremo Tribunal Federal - não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50).

As circunstâncias do presente caso - apoiadas em pressupostos fáticos soberanamente reconhecidos pelo Tribunal a quo - evidenciam que o nexu de causalidade material restou plenamente configurado em face do comportamento omissivo em que incidiu o agente do Poder Público (funcionário escolar), que se absteve de adotar as providências reparatórias que a situação estava a exigir. Na realidade, consta dos autos que, por incompreensível omissão administrativa, não só deixou de ser solicitado e prestado imediato socorro médico à vítima, mas, também, absteve-se a própria administração escolar de notificar os pais da aluna atingida, com a urgência que o caso requeria.

Essa sucessão de erros culminou no resultado dramático que este processo registra: a pequena vítima sofreu a enucleação de seu globo ocular direito, com perda correspondente da visão, além de deformidade traumática permanente, com elevado índice percentual incapacitante das atividades laborais ordinárias. E todas essas conseqüências -



RE 109.615-2 RJ

tal como pôde reconhecer o Tribunal a quo - resultaram de omissão da Administração escolar no emprego e na adoção das medidas de cautela **impostas** pela exigência de segurança a que o Poder Público - enquanto guardião de alunos confiados à sua vigilância - está sujeito no plano das atividades escolares desenvolvidas pela rede pública de ensino.

Impõe-se reconhecer, **por irrecusável**, que o Município **tem o dever** de proporcionar segurança aos alunos que freqüentam as escolas públicas por ele mantidas, **enquanto permanecerem no recinto das unidades de ensino**.

Essa obrigação jurídica do Município projeta-se em relação a **todos** e a **cada um** dos alunos, que, matriculados na rede escolar municipal, estejam, **no momento do fato lesivo**, no interior do próprio estabelecimento de ensino, sob a guarda, a vigilância e a proteção do Poder Público, **ressalvadas**, evidentemente - consoante adverte o magistério da doutrina (LUCIA VALLE FIGUEIREDO, "**Curso de Direito Administrativo**", p. 186, item n. 10, 2ª ed., 1995, Malheiros; CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, "**Curso de Direito Administrativo**", p. 456/458, itens n. 77-82, 4ª ed., 1993, Malheiros) -, as situações que descaracterizam o nexó de causalidade material entre o evento danoso e a atividade estatal imputável aos agentes públicos.

Impõe-se ao Poder Público, desse modo, como **específica** conseqüência de seu dever de proteção e de vigilância sobre **todos** os que se acham sob sua guarda nas escolas públicas, a obrigação de adotar providências que,



diligentemente executadas, destinem-se a **evitar** situações lesivas aos alunos, **notadamente** quando estes - **sendo ainda menores impúberes** - se encontrem na **própria** sala de aula, sob a direta e imediata supervisão do Professor.

Não tem sentido, por isso mesmo, que, **por falha na vigilância ou por falta de adequada fiscalização**, as crianças, que se acham sob o cuidado do Poder Público nas escolas integrantes da rede oficial de ensino, venham a sofrer injusta ofensa em sua própria incolumidade física, agravada pela ausência de **imediata** adoção, por parte dos órgãos competentes da administração escolar, de **medidas eficazes** destinadas a atenuar os **gravíssimos** efeitos decorrentes do ato lesivo.

Se é certo que incumbe ao Poder Público garantir o acesso de todos à educação formal - que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho -, **também é irrecusável** reconhecer que assiste à entidade governamental o **dever** de preservar o bem-estar e a segurança de todos os que, matriculados nas escolas da rede oficial - e **durante o período de sua permanência no recinto escolar** - freqüentem as aulas ministradas nos estabelecimentos escolares mantidos pelas instituições estatais.

A obrigação de preservar a intangibilidade física dos alunos, **enquanto estes se encontrarem no recinto do estabelecimento escolar**, constitui encargo indissociável do **dever** que incumbe ao Estado de dispensar **proteção efetiva** a

todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos **oficiais** de ensino. **Descumprida essa obrigação**, e vulnerada a integridade corporal do aluno - **tal como no caso ocorreu** -, emerge a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados a quem, **no momento do fato lesivo**, se achava sob a guarda, atenção, vigilância e proteção das autoridades e dos funcionários escolares.

É preciso enfatizar que o Poder Público, ao receber o menor estudante em **qualquer** dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o **grave compromisso** de velar pela preservação de sua integridade física, **devendo** empregar **todos** os meios necessários ao **integral** desempenho desse encargo jurídico, **sob pena** de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno, os quais, **muitas vezes**, decorrem da inércia, da omissão ou da indiferença dos servidores estatais.

Essa é a razão pela qual YUSSEF SAID CAHALI ("**Responsabilidade Civil do Estado**", p. 412, item n. 69, 2ª ed., 1995, Malheiros), em autorizado magistério, **assevera**, na perspectiva do princípio constitucional da responsabilidade objetiva do Estado, que "*Responde, também, a Fazenda Pública pelo dano derivado de ofensa física de um estudante contra outro ocorrida em estabelecimento escolar*", eis que - **em tal situação** - a ausência de **vigilância necessária** dos agentes estatais atua como fato gerador da responsabilidade civil do Poder Público.



Cumpre acentuar que essa mesma tese - ora acolhida neste voto - foi prestigiada em julgamento proferido pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, analisando essa **quaestio juris**, enfatizou a responsabilidade estatal pela segurança pessoal de todos aqueles que, **como alunos**, freqüentam os **estabelecimentos oficiais** da rede pública de ensino (**RJTJSP** 93/156-157):

"Ao receber o menor estudante, deixado no estabelecimento de ensino da rede oficial para as atividades de aprendizado, a entidade pública se investe no dever de preservar a sua integridade física, havendo de empregar, através dos mestres e demais servidores, a mais diligente vigilância para evitar qualquer conseqüência lesiva, que possa resultar do convívio escolar.

E responde, no plano reparatorio, se, durante a permanência no interior da unidade de ensino, o aluno vem, por efeito de inconsiderada atitude de colega, a sofrer violência física, restando-se lesionado de forma irreversível.

A responsabilidade, aí, é inerente à extensão dos cuidados exigidos para a custódia do menor vitimado. E, com respeito ao ente estatal, se filia ao princípio consagrado no art. 107 da CR, configurando-se pela simples falha na garantia de incolumidade, independentemente da culpa concreta de qualquer servidor."



O Ministério Público Federal, ao opinar pelo não acolhimento da postulação recursal ora deduzida, observou, corretamente, que "o Estado só se exime da responsabilidade se conseguir provar que o dano resultou de ato exclusivo do prejudicado. Não é esta, pois, a hipótese dos autos. Aqui, se é verdade que não foi imputada culpa pessoal à professora, não há dúvida de que houve pelo menos a falta do serviço. A criança foi entregue sã e salva nas dependências escolares do Município. E de lá saiu com 75% de perda de sua capacidade para os atos normais da vida. Houve falha na vigilância, sem dúvida. A responsabilidade é objetiva" (fls. 250 - grifei).

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar causa na qual se pôs em discussão tema **virtualmente** idêntico ao dos presentes autos, assim decidiu:

"Responsabilidade civil do Estado. Artigo 107 da Constituição. Assentada no risco administrativo, independe da prova de culpa. Basta que o lesado demonstre o nexo causal entre o fato e o dano. Recurso conhecido e provido."
(RE 116.333-RJ, Rel. Min. CARLOS MADEIRA, DJU de 19/08/88).

De outro lado, ainda que ausente qualquer parcela de responsabilidade da servidora municipal (Professora da Escola pública) na eclosão do evento de que resultou a cegueira parcial da aluna de sua própria classe, tal circunstância, só por si, não teria o condão de exonerar o Município do Rio de Janeiro/RJ da responsabilidade civil - que é objetiva -



decorrente do fato danoso em questão.

É que a responsabilidade objetiva do Poder Público não deriva, necessariamente, da conduta eventualmente culposa dos agentes estatais. **Posto que é inteiramente objetiva**, essa modalidade de responsabilidade civil **prescinde** da demonstração de dolo ou culpa subjacente ao comportamento do servidor público. Daí a observação de YUSSEF SAID CAHALI ("**Responsabilidade Civil do Estado**", p. 44, item 14, 2ª ed., 1995, Malheiros):

"Tendo a Constituição da República de 1988 (a exemplo das anteriores) adotado a teoria da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas indicadas em seu art. 37, § 6º, a que bastaria o nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão do ente público ou privado prestador de serviço público, mostra-se, em princípio, despicienda qualquer averiguação do dolo ou da culpa por parte de seus agentes, por desnecessária a sua prova" (grifei).

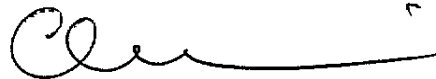
No caso presente, restou plenamente evidenciado que o Tribunal a **quo** proferiu decisão que interpretou, **com absoluta fidelidade**, a norma constitucional que consagra, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público. O acórdão impugnado nesta sede recursal extraordinária, ao fazer aplicação do preceito constitucional em referência, reconheceu, **com inteiro acerto**, no caso em exame, a **cumulativa ocorrência** dos requisitos concernentes



(1) à **consumação** do dano, (2) à **omissão** administrativa, (3) ao **vínculo causal** entre o evento danoso e o comportamento estatal e (4) à **ausência** de qualquer causa excludente de que pudesse eventualmente decorrer a exoneração da responsabilidade civil do Município.

Sendo assim, e pelas razões expostas, **não conheço** do presente recurso extraordinário, **mantendo**, em consequência, o acórdão proferido pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

É o meu voto.



/llpc.

/csf.

Supremo Tribunal Federal

PRIMEIRA TURMA

97


EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINARIO N. 109.615-2
ORIGEM : RIO DE JANEIRO
RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO
RECTE. : PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV. : MILTON FLAKS
RECDA. : NELMA DE CASTRO DIAS DE OLIVEIRA
ADVA. : SANDRA GARCIA FEITOSA

Decisão: A Turma não conheceu do recurso extraordinário.
Unânime. 1a. Turma, 28.05.96.

Presidência do Senhor Ministro Moreira Alves. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Celso de Mello e Ilmar Galvão.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner Natal Batista.


RICARDO DIAS DUARTE
Secretário