

08/05/2018

PRIMEIRA TURMA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : TRANSPORTADORA CAHO LTDA  
**ADV.(A/S)** : LUIZ ANTONIO BORGES TEIXEIRA E OUTRO(A/S)  
**RECDO.(A/S)** : DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S/A  
**ADV.(A/S)** : FABIANA COIMBRA SERVILHA E OUTRO(A/S)

RESPONSABILIDADE CIVIL – SERVIÇO PÚBLICO – FURTO – POSTO DE PESAGEM – VEÍCULO. A teor do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, há responsabilidade civil de pessoa jurídica prestadora de serviço público em razão de dano decorrente de crime de furto praticado em posto de pesagem, considerada a omissão no dever de vigilância e falha na prestação e organização do serviço.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal em prover o recurso extraordinário, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Alexandre de Moraes, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 8 de maio de 2018.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

08/05/2018

PRIMEIRA TURMA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : **TRANSPORTADORA CAHO LTDA**  
**ADV.(A/S)** : **LUIZ ANTONIO BORGES TEIXEIRA E OUTRO(A/S)**  
**RECDO.(A/S)** : **DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S/A**  
**ADV.(A/S)** : **FABIANA COIMBRA SERVILHA E OUTRO(A/S)**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pela assessora Dra. Raquel Rodrigues Barbosa de Souza:

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao apreciar apelação protocolada por Transportadora Cahó Ltda., confirmou o entendimento do Juízo, assentando inaplicável o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Afirmou não ter havido ato comissivo a configurar a responsabilidade objetiva do Estado quando do furto de caminhão ocorrido no posto de pesagem da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A. Frisou que o veículo foi furtado enquanto lavrado auto de infração por excesso de peso, inexistindo qualquer ação ou omissão do agente público. Entendeu não estar o caminhão sob a guarda da DERSA, afastando a configuração de nexos causal entre a parada para fiscalização e o furto praticado durante a retenção do automóvel. Destacou ser a lavratura do auto de infração decorrente de poder-dever legal.

Embargos de declaração foram desprovidos.

No extraordinário, interposto com alegada base na alínea “a” do permissivo constitucional, a recorrente articula com a ofensa ao artigo 37, § 6º, da Lei Maior. Sustenta que o simples fato de o condutor ou proprietário de veículo dar causa à

**RE 598356 / SP**

retenção por parte de órgão fiscalizador não afasta a negligência dos agentes do ente autuador, assinalando a responsabilidade deste em cuidar do bem alheio. Assevera englobar o poder de polícia não apenas o exame dos automóveis, mas também o dever de vigiá-los, adotando as medidas e precauções cabíveis.

A recorrida, nas contrarrazões, aponta o acerto do acórdão atacado. Salienta a falta de prequestionamento dos dispositivos tidos por violados e a necessidade de análise de elementos fáticos e probatórios. No mérito, anota incumbir ao preposto da empresa zelar pelo automóvel, e não aos agentes fiscalizadores.

O extraordinário não foi admitido na origem (folha 376 a 382). Seguiu-se a interposição de agravo, no qual buscada a seqüência do recurso. O ministro Ricardo Lewandowski, então relator, proveu-o, determinando a subida do extraordinário (folha 432).

O Ministério Público Federal manifestou-se pelo não conhecimento do recurso. Apontou a indispensabilidade de revolvimento do conjunto fático-probatório, sublinhando mostrar-se vedado considerado o verbete nº 279 da Súmula do Supremo (folha 481 a 485).

O Relator negou seguimento ao extraordinário, consignando que, no acórdão recorrido, presente o conjunto fático-probatório, verificou-se a ausência denexo causal entre o dano e a conduta do agente público (folhas 490 e 491). Foi interposto agravo interno, no qual postulado o reconhecimento da nulidade da decisão, por ter Sua Excelência participado do julgamento da apelação quando integrava o Tribunal de origem. O Relator reconheceu o impedimento, encaminhando o processo à Presidência, no que redistribuído a Vossa Excelência (folha 584 a 588).

**RE 598356 / SP**

Em nova manifestação, o Ministério Público Federal reitera os argumentos apresentados, preconizando o não conhecimento do extraordinário e, no mérito, o desprovimento (folha 596 a 599).

O extraordinário é anterior à entrada em vigor do sistema da repercussão geral. O processo encontra-se concluso no Gabinete.

É o relatório, distribuído com antecedência aos integrantes do Colegiado.

08/05/2018

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendeu-se aos pressupostos de recorribilidade. A peça recursal, subscrita por profissional da advocacia regularmente credenciado, foi protocolada no prazo legal.

Improcedem os óbices apontados pela Procuradoria-Geral da República. Descabe confundir enquadramento jurídico-constitucional da controvérsia, tais como retratados, soberanamente, no acórdão impugnado, com o revolvimento da prova coligida. Dizer-se que o recurso extraordinário amolda-se em um dos permissivos constitucionais pressupõe a consideração de certas premissas fáticas. O Supremo, ao julgar o extraordinário, já na fase de conhecimento, perquire o acerto, ou o desacerto, sob o ângulo constitucional, da decisão atacada. Tendo em vista a ordem processual, procede a partir de fatos e esses são os do acórdão que se pretende infirmar. O tema concernente à responsabilidade foi objeto de debate e decisão prévios, tendo havido alusão ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

Observem as balizas do caso. O Tribunal de origem reconheceu ter ocorrido furto de caminhão no posto de pesagem da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A., localizado na rodovia Anhanguera, quando o veículo foi autuado por excesso de peso, conforme comprovam documentos juntados à inicial. Então, adentrou o campo da definição da responsabilidade da recorrida, assentando não ser objetiva, mas subjetiva. Os fatos incontroversos estão delineados no acórdão impugnado, revelando a verdade formal. Cumpre saber se houve, ou não, ofensa ao artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Eis o teor do preceito:

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, impessoalidade, moralidade, publicidade e

**RE 598356 / SP**

eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 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.

A matéria também tem disciplina no Código Civil :

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Versando direito e garantia fundamental do cidadão, o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal encerra norma autoaplicável, de eficácia plena, incumbindo ao Poder Judiciário, verificado o nexo causal entre o ato administrativo e o dano, concretizar o comando em plenitude.

O dispositivo é inequívoco ao estabelecer a responsabilidade civil objetiva do Estado ou da pessoa jurídica privada prestadora de serviço público. A obrigação ocorre perante a vítima, fundamentando-se nos riscos decorrentes das atividades desempenhadas pelo ente estatal e na exigência de legalidade do ato administrativo. Sob o ângulo doutrinário, tem-se ensinamento de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 42. ed., 2016, p. 781):

**RE 598356 / SP**

O § 6º do art. 37 da CF seguiu linha traçada nas Constituições anteriores, e, abandonando a privatística *teoria subjetiva da culpa*, orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a *responsabilidade civil objetiva da Administração*, sob a modalidade do risco administrativo. Não chegou, porém, aos extremos do *risco integral*. É o que se infere do texto constitucional e tem sido admitido reiteradamente pela jurisprudência, com apoio da melhor doutrina [...].

A Constituição Federal consagra a responsabilidade objetiva do Estado, visando proteger o cidadão. A premissa encontra base na ideia de justiça social: a corda não deve arrebentar do lado mais fraco. O Estado, ou quem lhe faça o papel, é sujeito poderoso, contando com a primazia do uso da força, ao passo que o indivíduo situa-se em posição de subordinação. Os administrados não podem evitar ou sequer minimizar o perigo de dano proveniente da ação ou omissão do Estado. É o Poder Público quem dita os termos da própria presença no seio da coletividade e estabelece o teor e a intensidade do relacionamento com os membros do corpo social. As funções estatais dão ensejo à produção de danos mais acentuados que os suscetíveis de serem gerados pelos particulares, tendo em vista a singularidade da posição jurídica do ente estatal (Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 30. ed., 2012, p. 1013). Considerada a maior quantidade de poderes e prerrogativas, o Estado, que a todos representa, deve suportar o ônus das atividades desempenhadas (José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 28. ed., 2015, p. 574).

Não há espaço para afastar a responsabilidade, independentemente de culpa, mesmo sob a óptica da omissão, ante o princípio da legalidade, presente a teoria do risco administrativo. Vale atentar para o decidido pelo Supremo, sob o ângulo da repercussão geral, no recurso extraordinário nº 841.526, relator ministro Luiz Fux, oportunidade na qual consolidado o entendimento quanto à necessária observância do

**RE 598356 / SP**

artigo 37, § 6º, da Constituição Federal no tocante a omissões administrativas:

**EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**

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.

3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal).

4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

5. Ad impossibilia nemo tenetur, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinião doctorum a teoria do risco integral, ao arripio do texto constitucional.

6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural,



**RE 598356 / SP**

sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis.

7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso.

8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento.

9. In casu, o tribunal a quo assentou que incorreu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexo de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escorreita a decisão impositiva de responsabilidade civil estatal.

10. Recurso extraordinário DESPROVIDO.

Surge o liame causal a revelar a responsabilização da recorrida no caso concreto. Não fosse a conduta omissiva desta, que deixou de agir com o cuidado necessário quanto à vigilância no posto de pesagem, por ocasião do estacionamento obrigatório do veículo para lavratura do auto de infração, o evento não teria acontecido. De igual modo, está caracterizada falha na prestação e organização do serviço. É inviável reconhecer inexistente o nexo causal quando descuido de vigilância da pessoa jurídica privada prestadora de serviço público facilita furtos e, em consequência, acarreta danos. A responsabilidade, seja objetiva, seja subjetiva, encontra-se configurada. Enfoque diverso, afastando o direito à indenização, implicaria esvaziar o preceito do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal.

Conheço do extraordinário e o provejo para, reformando o acórdão recorrido, assentar a responsabilidade da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A. Ficam invertidos os ônus da sucumbência.

08/05/2018

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, cumprimento o ilustre Advogado, que se houve muito bem na tribuna.

Acompanho integralmente o voto do Ministro Marco Aurélio não apenas no conhecimento como também no provimento do recurso.

Chega a espantar-me que, em duas instâncias da Justiça de São Paulo, se tem entendido diversamente numa hipótese que me parece excessivamente óbvia. Mesmo que se entenda que não haja responsabilidade civil objetiva, aqui a *culpa in vigilando* é evidente pelo dever de guarda. Quer dizer, a concessionária está exercendo um poder que, em rigor, lhe é delegado pelo Poder Público, como observou o Ministro Marco Aurélio. A pesagem é feita - penso - por dois grandes motivos: por uma questão de segurança rodoviária e por uma questão de excessivo desgaste da rodovia. A competência que a concessionária exerce por delegação do Poder Público, quanto à segurança, e por interesse próprio, quanto à preservação da rodovia que lhe cabe conservar.

Portanto, não consigo imaginar que, para alguém que pare em um posto de pesagem por determinação da concessionária, desça do veículo para ser autuado e, quando volte, não tenha o veículo, não haja responsabilidade civil. De modo que eu concordo inteiramente com o Ministro Marco Aurélio.

Eu até não trouxe uma tese de julgamento, mas é uma questão anterior à repercussão geral, cuja lei exige a tese de julgamento. No entanto, aqui basicamente a concessionária de serviço público é responsável - como está na Constituição - pelos danos que atos seus causem ao usuário do serviço.

De modo que eu estou acompanhando integralmente o Ministro Marco Aurélio.

**08/05/2018**

**PRIMEIRA TURMA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, eu cumprimento o Doutor Luiz Antonio.

Acompanho na íntegra o voto do Ministro Marco Aurélio, com as achegas do Ministro Luís Roberto. Eximo-me de dizer mais, porque a minha compreensão é exatamente no sentido da responsabilidade objetiva no caso.

08/05/2018

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre Representante do Ministério Público, Senhor Advogado que se houve muito bem da tribuna, Doutor Luiz Antonio Borges, porque está o memorial muito bem elaborado pela parte recorrente, por Vossa Excelência.

Senhor Presidente, eu pertenci a Tribunais de Justiça. Eu fui do de Alçada e do de Justiça também. Na verdade, naquela oportunidade, havia muita dificuldade - que foi superada depois de uma obra muito bem elaborada pelo Professor Sérgio Cavalieri - nessa fixação da responsabilidade do Estado, principalmente, nos casos de omissão, em que se exigia a culpa. Então, eu atribuo, sinceramente, a um dos componentes do Tribunal local que era o Ministro Ricardo Lewandowski essa dificuldade na responsabilização aqui no caso concreto. Mas, de toda maneira, hodiernamente tem-se feito uma distinção muito interessante entre "valoração do fato" e "categorização jurídica dos fatos".

Então, nos Tribunais Superiores, não podemos analisar os fatos, revolver o conjunto fático-probatório, mas conseguimos emprestar categorização jurídica a esses fatos que são assentes.

E o que nós temos aqui decidido? O fato seria hilário se não fosse trágico: temos como realidade incontestada que o furto do caminhão de propriedade do recorrente ocorreu nas dependências da balança da recorrida, localizada na Rodovia SP-330, onde o veículo se achava estacionado e retido por alegado excesso de peso, enquanto seu condutor havia sido levado ao interior do escritório da concessionária, para a lavratura do auto de infração. A partir desse momento em que o veículo sai da esfera de vigilância do titular e passa para a do Estado, este passa a ser o responsável por aquele bem que ele está vistoriando.

Aqui não há que se falar em Súmula nº 7 do STJ nem em análise da matéria de fato, pois aqui nós só vamos dar, digamos assim, a

**RE 598356 / SP**

configuração jurídica desse fato. Porque restou provado no acórdão - eu estou vendo o acórdão aqui - que o caminhão se achava estacionado no pátio da recorrida por ordem de seus agentes, e o seu condutor estava no interior do escritório da concessionária sendo autuado. Desgraça pouca é bobagem! Estava sendo autuado dentro do escritório, enquanto estavam roubando o caminhão dele. E fica por isso mesmo.

De sorte que eu, reconhecendo a dificuldade à época de se elaborar uma teoria da omissão, à luz do art. 37, entendo que só o fato de ter sido furtado nas dependências da recorrida, enquanto o condutor estava lá sofrendo aquela autuação, já seja o suficiente para impor a responsabilidade estatal.

Assim sendo, eu acompanho integralmente o voto do Ministro Marco Aurélio, agradecendo a menção à ementa fuxiana.

08/05/2018

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (PRESIDENTE)

- Cumprimento o Advogado.

O art. 37, § 6º, como citado pelo Ministro Marco Aurélio, é muito claro. A responsabilidade objetiva, a guarda do veículo, estava com o Estado *lato sensu* nesse caso, e não há como também se colocar qualquer das excludentes nem afastar o nexo causal.

Acompanho integralmente o Ministro Marco Aurélio.

**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 598.356**

PROCED. : SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : TRANSPORTADORA CAHO LTDA

ADV.(A/S) : LUIZ ANTONIO BORGES TEIXEIRA (18452/DF) E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : DERSA - DESENVOLVIMENTO RODOVIÁRIO S/A

ADV.(A/S) : FABIANA COIMBRA SERVILHA (00159890/SP) E OUTRO(A/S)

**Decisão:** A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Falou o Dr. Luiz Antonio Borges Teixeira pela Recorrente. Presidência do Ministro Alexandre de Moraes. Primeira Turma, 8.5.2018.

Presidência do Senhor Ministro Alexandre de Moraes. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Secretária da Primeira Turma