

DANOS CAUSADOS A PROPRIEDADE PRIVADA POR FATO NATURAL. CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO

1. Ubaldino Santos, proprietário do imóvel situado na Travessa Afonso, n.º 20, no Bairro da Tijuca, solicita que o Estado lhe pague a quantia de NCr\$ 1.960,00, como indenização de danos em bens de sua propriedade, causados pelas chuvas caídas em janeiro do corrente ano.

Parece-nos, contudo, que falta ao pedido qualquer fundamento jurídico.

2. O direito positivo brasileiro não acolheu a chamada teoria do *risco integral*, que se baseia no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais. Segundo esta teoria, os serviços públicos são organizados para o bem da coletividade, ou seja, para gozo e satisfação de todos.

“Ora, sendo inevitáveis os males e desastres conseqüentes ao seu funcionamento, se tal evento acontecer, não é justo que uma pessoa só sofra as conseqüências que daqueles advenha. A indenização ou reparação deve caber racionalmente ao Estado, como entidade coletiva, para que todos concorrem com os impostos, as taxas, as contribuições fiscais” (JOSÉ MATOS DE VASCONCELO, *Direito Administrativo*, vol. II, pág. 502).

HELI LOPES MEIRELES, discorrendo sobre a matéria, acentua:

“A teoria do *risco integral* é a modalidade extremada do *risco administrativo*, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Por essa fórmula radical a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiro, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima. Daí porque foi acimada de *brutal* (JEAN DEFROIDMONT, *La science du Droit Positif*, 1933, pág. 339), pelas graves conseqüências que haveria de produzir se aplicada na sua inteireza. Essa teoria jamais foi acolhida entre nós” (*Direito Administrativo Brasileiro*, ed. Revista dos Tribunais, 2.ª ed., 1966, pág. 536).

3. As normas constitucionais brasileiras somente admitem a chamada *responsabilidade objetiva* da Administração Pública quando se trata de danos causados a terceiros, pelos funcionários, nessa qualidade (Constituição Federal de 1946, art. 194; Constituição Federal de 1967, art. 105).

O mesmo HELI LOPES MEIRELES, na obra acima citada (pág. 536), salienta que

“...o legislador constituinte só cobriu o *risco administrativo* da atuação ou inação dos servidores públicos; não res-

ponsabilizou objetivamente a Administração por atos predatórios de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares. Para a indenização destes atos e fatos estranhos à atividade administrativa observa-se o princípio geral da culpa civil, manifestada pela imprudência, negligência ou imperícia na realização do serviço público que causou ou ensejou o dano. Daí porque a jurisprudência, mui acertadamente, tem exigido a prova da culpa da administração nos casos de depredação por multidões e de enchentes e vendavais que, superando os serviços públicos existentes, causam danos a particulares. Nestas hipóteses, a indenização pela Fazenda Pública só é devida se se comprovar a culpa da Administração”.

4. Por outro lado, a ocorrência de caso fortuito ou de força maior constitui um excludente da responsabilidade civil. O fato da natureza, inevitável, exclui a obrigação de indenizar, mesmo quando existe legalmente a responsabilidade civil.

É os exemplos mais comuns destes fatos da natureza, excludentes da responsabilidade civil, são, justamente, os temporais, as chuvas intensas e persistentes, as inundações.

Desnecessária seria a citação de autores, para comprovar esta afirmativa. Contudo, não será demais lembrar que JOSSERAND, expoente da doutrina francesa sobre responsabilidade civil, em seu monumental *Droit civil français*, vol. II, pág. 201, declara expressamente:

“La force majeure sera constituée par la tempête, la brume, l'inondation, une trombe d'eau, des pluies diluviennes e persistantes”.

E, entre nós, CLÓVIS BEVILÁQUA, em seus *Comentários ao Código Civil*, ao examinar o texto do art. 1.058, define:

“Conceitualmente o caso fortuito e a força maior se distinguem. O primeiro, segundo a definição de HUC, é “o acidente produzido por força física ininteligente, em condições que não podiam ser previstas pelas partes”. A segunda é “o fato de terceiro, que criou, para a inexecução da obrigação, um obstáculo, que a boa vontade do devedor não pode vencer”.

Não é, porém, a imprevisibilidade que deve, principalmente, caracterizar o caso fortuito, e, sim, a *inevitabilidade*. E, porque a força maior também é inevitável, juridicamente, se assimilam estas duas causas de irresponsabilidade. Uma seca extraordinária, um incêndio, uma tempestade, uma inundação produzem danos inevitáveis...”

Da mesma forma, J. M. DE CARVALHO SANTOS acentua:

“São os seguintes os fatos que podem ser havidos como casos fortuitos ou de força maior: a) os fenômenos naturais, como o terremoto, as inundações, o raio, o tufão, etc. . . .” (*Código Civil Brasileiro Interpretado*, 3.^a ed., ed. Freitas Bastos, vol. XIV, pág. 239).

5. A nossa jurisprudência não discrepa da orientação doutrinária. Entre outras, na decisão publicada na *Revista Forense*, vol. 68, pág. 385, afirma-se que

“não há dúvida que uma tempestade, nos termos descritos (*tromba-d'água*) pode constituir um caso fortuito e, como tal, é um dos exemplos clássicos que figuram nos expositores”.

Uma única decisão, em sentido aparentemente contrário, é citada comumente: trata-se de acórdão proferido pela antiga Corte de Apelação do Distrito Federal, em 25-6-1926, publicada na *Revista de Direito*, vol. 81, pág. 211, e citada por AGUIAR DIAS, em sua obra clássica *Da Responsabilidade Civil*, vol. II, pág. 724. Naquele caso, declarou-se que

“a produção de um fenômeno natural nem sempre pode ser capitulada como força maior. Um temporal, por exemplo, constitui fenômeno da natureza, que não se pode obstar, mas que se pode prevenir nos seus efeitos possíveis. E a falta de previsão motivando danos a outrem, constitui culpa, fundamento da reparação”.

A decisão, contudo, não é contrária à tese anteriormente mencionada. O fenômeno natural previsível e cujo efeito pode ser obstado é aquele incluído no quadro normal dos fatos da natureza. Mas os fatos excepcionais (inundações, trombas-d'água, furacões) são inevitáveis através das providências normais e constituem caso fortuito ou força maior — excludente da responsabilidade civil.

6. Conforme salienta ARNOLDO MEDEIROS DA FONSECA, em sua obra, também clássica na matéria, *Caso fortuito e teoria da imprevisão*, 3.^a ed., 1958, pág. 147, os característicos fundamentais do caso fortuito ou da força maior encontram-se justamente na *inevitabilidade do evento* e na *ausência de culpa* por parte do responsável.

Ora, o primeiro característico é intrínseco ao fenômeno natural ocorrido. E, quanto ao segundo, não houve qualquer parcela de culpa por parte do Estado. É notório que a administração estadual vem tomando, desde há muito tempo, tôdas as providências cabíveis para evitar fatos como

os ocorridos recentemente na Tijuca. Obras foram realizadas em todo o Estado, procurando corrigir as possíveis falhas nos serviços públicos e tentando evitar a repetição de tragédias como as ocorridas no ano anterior (sobre o assunto, além das inúmeras publicações existentes na imprensa do país, veja-se trabalho intitulado *O Novo Flagelo*, publicado no n.º 5, de *Guonabara em revista*, órgão do Museu da Imagem e do Som).

Entretanto, nenhuma destas providências administrativas poderia jamais evitar danos decorrentes de fatos anormais e inevitáveis, como trombas-d'água que caem sobre a área (em cerca de duas horas, o índice pluviométrico atingiu a 162 mm — revista citada, pág. 14). Mas, ainda neste ponto, não se descuidou a administração estadual. Tendo em vista a necessidade de disciplinar as providências a serem tomadas em casos de calamidade pública e a implantação de um sistema para proteção e segurança da população, foi aprovado, pelo Decreto “N” 722, de 18-11-1966, o Plano Diretor de Defesa Civil, com a criação de uma “Comissão Central de Defesa Civil”, sob a Presidência do Secretário de Governo. E esta Comissão, quando da calamidade ocorrida em janeiro deste ano, funcionou plenamente, procurando tomar tôdas as medidas cabíveis na emergência.

Não se pode falar, portanto, que tenha havido qualquer parcela de culpa por parte do Estado.

7. Além do mais, mesmo admitindo-se, para argumentar, a possibilidade civil da administração, para constituir-se o direito à indenização haveria de ser provada a efetiva ocorrência dos danos alegados.

Ora, esta ocorrência não poderia ser averiguada num mero processamento administrativo, nem seria aceitável a simples declaração do interessado.

8. Pelo exposto, concluímos que se deve indeferir o pedido de indenização formulado no presente processo.

Rio de Janeiro, 18 de abril de 1967.

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador do Estado

EDIFÍCIO DE APARTAMENTOS. ÁREA DE RECREAÇÃO INFANTIL: NATUREZA COMUM. AUMENTO DE CONSTRUÇÃO NA COBERTURA

Restituo o processo, a que outros estão apensados, fazendo-o acompanhar do parecer solicitado quanto à possibilidade de legalização das obras de modificação e acréscimo já realizadas pelo proprietário do apartamento C-01 do prédio n.º 86 da Rua Santa Clara e aprovação de outras, a realizar.