

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA
INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO –
MATERIAL PARA DISCUSSÃO DO TEMA.***

GUILHERME RODRIGUES

CONTEÚDO

1. A questão
2. Fundamentos da responsabilidade estatal
3. Soluções positivas
4. Responsabilidade subjetiva
5. Responsabilidade objetiva
6. Sacrifício de direito
7. Lesões praticadas por terceiros
8. Nexo causal
9. Obrigação 'ex lege'
10. Poder de intervenção
11. Proteção contra lesões
12. Poder de polícia
13. Regresso contra o causador imediato do dano
14. Autorização
15. Licença
16. Concessão
17. Diversos graus de responsabilidade
18. Bases para o desenvolvimento do tema
19. Intervenção e responsabilidade
20. Exemplos concretos
21. Exemplo – legislação nuclear no Brasil
22. Conclusão

* Trabalho apresentado à Disciplina de Direito Administrativo do Curso de Pós-graduação do Setor de Ciências Jurídicas da UFPR.

1. A intervenção do Estado no domínio econômico pode gerar a obrigação estatal de indenizar lesões praticadas por terceiros? Esta a indagação cujo desenvolvimento procuraremos traçar neste trabalho.

2. A responsabilidade estatal vem sofrendo profundas mudanças e transformações, mercê da dinâmica social, que tem levado o Estado a representar um papel cada vez mais interveniente na comunidade.

Conforme aponta com notável perspicácia CANOTILHO, o instituto da responsabilidade patrimonial do Poder Público não se circunscreve aos cânones restritos do direito privado, no mister da prevenção e reparação do dano. Porém, "como conquista lenta mas decisiva do Estado de direito, a responsabilidade estadual é, ela mesma, instrumento de legalidade (. . .) não apenas no sentido de assegurar a conformidade ao direito dos actos estaduais" (. . .) mas também para "a realização da justiça material"¹.

E a justiça material a que alude o mestre português se constitui, não só no princípio da reparação do dano, como também, e principalmente, na órbita do Direito Administrativo, na satisfação do princípio de igualdade, de direito público. Isto é: o fundamento relevante da obrigação estatal de indenizar está, como dizem os autores, na "égalité des individus devant les charges publiques"².

Assim, o princípio da igualdade impõe que os encargos públicos sejam suportados por toda comunidade, repartindo-se equitativamente os ônus e nunca sacrificando-se unicamente células isoladas. A idéia antiga da irresponsabilidade estatal ("the king can do no wrong") está para sempre superada.

3. Em obediência aos imperativos de justiça material a que se aludiu, a responsabilidade do Estado no atual estágio de evolução compreende duas vertentes essenciais: a) responsabilidade por atos ilícitos, b) responsabilidade por atos lícitos. Em ambos os casos considera-se que o ato danoso tenha sido praticado por agente público.

Conseqüentemente "é subjetiva a responsabilidade extra-contratual que decorre ato ilícito, isto é, de ação ou omissão dolosa ou culposa do agente estatal. Tratando-se, porém, de danos causados por atos lícitos de seus agentes, a responsabilidade do Estado é objetiva"³.

4. A responsabilidade subjetiva explica-se pela doutrina da falta de serviço (ou culpa), onde se considera como fonte da responsabilidade, diante da lesão, o fato do serviço público não funcionar,

funcionar mal ou tardiamente, ou haver aplicação defeituosa de norma jurídica por parte da Administração Pública.

De qualquer modo, a responsabilidade estatal, mesmo subjetiva, é primária e geral, o que permite ao lesado ressarcir-se, imediatamente, perante o Estado, qualquer que seja a pessoa administrativa causadora do dano, e independentemente da responsabilidade patrimonial do agente responsável.

5. Por seu turno, a **responsabilidade objetiva** prescinde de culpa (e do ilícito), tendo origem no risco a que "a Administração, no exercício da sua missão, expôs certas pessoas"⁴. E para além do risco também há responsabilidade, com fundamento no princípio da distributividade de encargos públicos (justiça distributiva). Em qualquer caso, sempre se exige que o dano inflingido ao particular seja certo (e não apenas potencial), **especial, anormal e viole situação juridicamente protegida**⁵.

6. Na responsabilidade por atos ilícitos, verifica-se a **violação a direito subjetivo**, que deve ser ressarcida. E quanto aos atos lícitos, verifica-se o **sacrifício de direito subjetivo**, que leva ao dever de indenizar, tornando-se violação a direito somente quando negada a compensação. O **sacrifício** difere da **limitação** (não indenizável), eis que o primeiro é particularizado (dano especial, anormal, etc — ver n.º 5, *supra*), enquanto a limitação é geral⁶. Conseqüentemente, se é geral, o sacrifício já está, desde logo, devidamente repartido entre a comunidade, sendo desnecessária a indenização, que atua como instrumento de **distributividade**. Se a distribuição de encargos é preexistente, não há porque cogitar-se em reparações posteriores.

7. Este é o quadro, em linhas excessivamente resumidas, da responsabilidade patrimonial do Estado perante terceiros. No entanto, permanece a indagação inicial: A intervenção estatal no domínio econômico gera ao Estado a obrigação de indenizar lesões praticadas por terceiros?

Verifica-se, desde logo, que as lesões diretamente praticadas pelo próprio Estado resolvem-se satisfatoriamente nos contornos das responsabilidades objetiva e subjetiva. Porém, do que se cogita é de dano causado por terceiro e indenizável pelo Estado. Vamos a exemplos: A tragédia de Cubatão, onde houve o incêndio de dutos da Petrobrás que vitimou dezenas de pessoas, além das eventuais responsabilidades para a empresa, gera dever estatal de indenizar? O escapamento de gases venenosos de uma indústria, causando danos a terceiros, gera responsabilidade, também, para o Estado? Certos graus de poluição ambiental, que trazem pre-

juízos consideráveis, causados por empresas ou indivíduos, impõe ao Estado uma responsabilidade patrimonial perante os lesados? A explosão de uma indústria bélica particular acarreta ao Estado responsabilidade perante terceiros lesados? A quebra de uma instituição financeira traz ao Estado responsabilidade perante terceiros prejudicados pelo fato?

A indicação de elementos para se responder a tais problemas é o que se buscará adiante.

8. A questão essencial a perquirir quando se trate de responsabilidade patrimonial constitui-se no **nexo causal**. Ou seja, a relação de causa e efeito existente (ou não) entre o evento danoso e a atitude do responsável.

A esse respeito, CRETELLA JR. manifesta o ensinamento de que "havendo dano e **nexo causal**, o Estado será responsabilizado patrimonialmente, desde que provada a relação entre o **prejuízo** e a **pessoa jurídica pública**, fonte da descompensação ocorrida"⁷. Neste sentido, AGUIAR DIAS ressalva que a ausência de laço de causalidade entre a atividade do indigitado responsável e o ato danoso **exclui a obrigação de reparar**⁸.

9. Verifica-se, portanto, que a relação de causa e efeito juridicamente relevante será a ação ou omissão culposa (falta de serviço) ou, objetivamente, a existência do risco administrativo ou, mesmo na falta do risco, como é o caso da desapropriação, no princípio da distributividade, face ao dano especial, anormal, etc.

Há, igualmente, os casos onde a obrigação de indenizar prescinde de qualquer dos juízos acima referidos: trata-se de obrigação **ex lege**. Obrigação que é imposta como pressuposto do exercício de determinado direito ou poder, independentemente de culpa, risco ou distributividade. É um **dever legal** que se concretiza perante a constatação do fato previsto pela norma.

A este propósito importa considerar a lição de MINOZZI, quando talhou as diferenças entre **reparação do dano** (decorrente da violação de um direito) e **indenização** (independente da violação de direito ou dever). "Segundo MINOZZI, pagar-se-ia indenização, quando se fosse obrigado a compor o prejuízo, sem ocorrência de ato ilícito, ou inadimplemento de obrigação contratual". Com isto, o que o autor quis ressaltar, na distinção que teve por bem elaborar, foi a idéia de que existe uma indenização **stricto sensu** (. . .) que é paga, sem ocorrência de ilicitude (. . .) no regular exercício de um direito ou de um poder". Tal indenização pode ser necessária, quando acompanha obrigatoriamente o exercício de um direito ou de um poder; ou **eventual**, quando po-

derá ou não acompanhar tal exercício. Do primeiro tipo é exemplo o art. 560 do Código Civil. Do segundo, o art. 567^o.

10. Ora, em inúmeras atividades praticadas por particulares, a comunidade atribui ao Estado o **poder de intervenção**, no interesse do próprio corpo social, para efeitos de segurança e progresso coletivo. A partir daí, conseqüentemente, nasce para o Estado a obrigação de compensar os danos causados por terceiros que exerçam de mão própria tais atividades, eis que, perante a comunidade, o Estado tem o poder **legal**, investido que está de faculdades de intervenção, de impedir a ocorrência: da lesão, se possível; e do prejuízo, quando se constate a lesão, mediante indenização.

Porém, é curial que a intervenção estatal nem sempre se dá na mesma medida. E o grau da responsabilidade importará na prévia aferição do grau dos poderes de intervenção. E, em qualquer caso, face ao princípio geral da distributividade, implicará sempre no exame da anormalidade, especialidade e certeza do dano, e que o mesmo ofenda a situação juridicamente protegida.

11. Ao se falar em poder de intervenção estatal, não obstante o exercício do qual decorre um dano, não ficamos exclusivamente detro dos domínios da culpa. Pelo contrário, a idéia é expandir os limites do conceito para dizer que o Estado, na medida em que intervém nas atividades econômicas, independentemente do risco ou da falta de serviço, possui a obrigação de responder pelos danos decorrentes da atividade sobre a qual exerça sua intervenção. Porém a responsabilidade não é absoluta, mas varia em grau conforme as nuances do poder de intervenção que lhe é conferido.

Tanto faz: a comunidade atribui ao Estado (e aceita para si) poderes para se **proteger** de lesões potenciais. E tal proteção será obtida, primeiramente impedindo-se a lesão; e, secundariamente, na presença do dano, com a compensação. É um ônus que a comunidade se atribui, através do Estado, no seu próprio interesse e proteção, já que não pode prescindir de certas atividades que são, por natureza, **perigosas**.

12. Dentre as formas pelas quais o Estado intervém na atividade econômica exercida por particulares avulta, desde logo, o **poder de polícia**.

O poder de polícia, no dizer de CELSO ANTÔNIO, possui duas acepções. Uma ampla, que significa a atividade de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-a nos interesses coletivos. E outra acepção restrita, que implica em intervenções, quer gerais e abstratas (regulamentos, p. ex.), quer concretas e especí-

ficas (autorizações, licenças, p. ex.), tomadas com a finalidade de prevenir e obstar atividades particulares prejudiciais aos interesses sociais. Citando RIVERO o aludido mestre paulista define poder de polícia como "o conjunto de intervenção da Administração que tende a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade"; e esclarece que, na Itália, o poder de polícia se destina a impedir a ocorrência de danos para coletividade¹⁰.

Assim, nos casos em que o dano sobrevém, e o Estado detinha o poder de polícia, verifica-se, como salienta ODÍLIA FERREIRA DA LUZ OLIVEIRA, que a causa imediata do dano é a atividade privada; mas também o Estado é responsável, eis que sem a sua anuência a atividade não seria exercida. A ilustre professora aponta que em casos tais, a responsabilidade estatal seria subsidiária. Mas poderia ser exclusiva, quando o defeito da atividade estatal aparecesse como causa direta do dano¹¹. No segundo caso trata-se de responsabilidade por falta de serviço, por ato ilícito, nos domínios da culpa, como já se referiu.

Conseqüentemente, o nexos causal é quem terminará por definir o grau da responsabilidade. Se o dano for imputável exclusivamente ao Estado, este será obrigado exclusivo; se imputável igualmente ao Estado e ao particular, haverá solidariedade; se imputável diretamente ao particular e residualmente ao Estado, haverá subsidiariedade. Haverá casos, também, em que a Administração poderá ser responsável *ex lege*, independentemente, portanto, sua responsabilização, acerca de juízos sobre a atividade do particular e dos agentes públicos. Nesse caso, dado a lesão, a obrigação nasce plenamente, independente de qualquer outra questão, por força de lei.

13. É curial que a responsabilidade do Estado, como já vimos, não pode ser absoluta e ilimitada. Mesmo porque, se assim o fosse, o particular não teria motivo algum para agir de modo a prevenir lesões. O Estado sempre responderia e ponto final. Semelhante postura seria inaceitável e sancionaria a irresponsabilidade geral.

No entanto, o Estado deve responder, na medida de sua intervenção, como vimos. Mas acreditamos que em muitos casos será possível ao Poder Público regressar contra o particular para reaver o que tenha despendido, ou pelo menos uma parte. O regresso, no entanto, será condicionado pelo quantum de responsabilidade que possua o particular no evento. Se a responsabilidade couber só ao Estado, não há o que regressar, evidentemente.

Não cabe, nos limites deste trabalho, desenvolver as inúmeras possibilidades do regresso, mesmo porque cada situação será muito diferente, dependendo sempre de amplo material de direito e de fato e das participações da Administração e do administrado no evento.

14. Como se sabe, a autorização Administrativa não cria direito. Mas consiste numa *conditio sine qua non* para o exercício do direito. Citando ALESSI, CAIO TÁCITO ensina que, ao contrário dos atos de administração ou concessão, que geram direito novo, a autorização supõe a preexistência do direito e torna-o eficaz. O festejado mestre disserta que “em um direito dependente de autorização está representada a potencialidade de uma situação jurídica condicionada à liberação administrativa” (...) “A autorização vitaliza o direito *in fieri*, completando-o para que possa transitar no mundo jurídico, em cujos umbrais se encontra, contido na forma de direito objetivo (. . .). Conseqüentemente, a autorização vincula a vontade do titular do direito que não pode exercê-lo diversamente”. Assim, o titular do direito é obrigado a exercê-lo conforme a autorização, dentro de seus limites¹².

Decorre que ao expedir uma autorização, o Estado vincula-se à atividade do particular nos limites do seu ato. Ou seja: se o dano pode ser imputável a vício ou defeito da autorização, o Estado responderá neste campo. E mais: após expedir a autorização, ao Poder Público compete zelar pelo seu reto exercício. Logo, se o dano pode ser atribuído a defeitos ou vícios de fiscalização, responderá o Estado perante os lesados, nesta medida. Porém, se o dano surgir não obstante uma autorização e fiscalização perfeitas, o Estado ainda poderia ser responsabilizado pelo risco eventual da atividade que sancionou, ou mesmo, ainda objetivamente, independente do risco, por imperativos de justiça distributiva, conforme o caso.

15. Importante a distinção entre autorização e licença. No dizer abalizado de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, a licença é definitiva, enquanto a autorização é precária e revogável¹³. Ambas têm de comum o caráter de não gerar direito novo, mas remover o obstáculo para o exercício de um direito preexistente, como se viu supra (n. 14). Porém, a autorização é revogável a qualquer tempo, enquanto a licença não. Esta, concedida, incorpora-se plenamente ao direito inspirando direito adquirido, ao passo que a autorização é precária.

16. Por seu turno, a concessão implica em conferir-se, a pessoas alheias à Administração, novos direitos e poderes; direitos e poderes estes pertencentes ao Poder Público, ao qual normalmente competem. Trata-se, em última análise, de uma modalidade de exercício privado de funções públicas¹⁴.

17. Verifica-se, portanto, existir inúmeras formas pelas quais o Estado pode intervir no domínio econômico, exercendo o poder de polícia, concedendo, autorizando, permitindo, admitindo, fiscalizando, etc.¹⁵ E a determinação da responsabilidade por atos de terceiros praticados ao sabor do intervencionismo dependerá da forma pela qual o poder de intervenção se manifesta e da relação entre a presença do Estado e o dano infligido. Por exemplo: A autorização, por ser revogável, impõe ao Estado um enorme dever de fiscalização, enquanto a licença, sendo irrevogável, diminui consideravelmente, se não elimina, este dever de fiscalizar. Logo, a responsabilização do Estado (por culpa) no caso de deficiência ou falta de fiscalização será muito remota, senão inexistente, quando se trata de licença; e será praticamente inquestionável em situações de autorização¹⁶.

18 De qualquer forma, parece-nos que em casos de responsabilidade do Estado por atos praticados por terceiros, em especial decorrentes do exercício de atividades econômicas perigosas, dois fatores preponderantes devem ser analisados para fixar-se a responsabilidade estatal: a) o **nexo de causalidade entre a presença (intervenção) do Estado e o dano**; b) **as necessidades de justiça distributiva face a danos especiais e anormais**.

Alicerçados nestas duas considerações essenciais e sem esquecer os problemas da falta de serviço e do risco, os novos rumos da doutrina e prática do tema poderão ser desenvolvidos amplamente

19. A propósito, LAUBADÈRE declara que "as ações intervencionistas do Estado são naturalmente suscetíveis de causar prejuízos e dão lugar, assim, a um abundante contencioso de responsabilidade"¹⁷. CELSO ANTÔNIO refere, também a propósito, a lição de WALINE, para quem "o dirigismo econômico pode ser fonte de danos, produzidos para atender a um interesse geral e sem culpa do Estado, que incidem de modo particular sobre certo ou certos indivíduos"¹⁸.

No entender de CELSO ANTÔNIO, o nexo causal estaria em que, não obstante o autor do dano não seja "propriamente o Estado", o evento resulta de "situação por ele (Estado) criada e imediatamente propiciatória da lesão danosa ocorrida"¹⁹.

Aproxima-se esta idéia da teoria de risco.

20. Como se verifica, um dos mais vastos e férteis campos de aplicação para a responsabilidade estatal, encontra-se na intervenção do Poder Público no domínio econômico.

A esse respeito, o Conselho de Estado francês teve oportunidade de referir, nos notáveis precedentes *Société la Fleurette e Caucheteux*, que os particulares, no caso das empresas denominadas, tinham direito a ser indenizadas pelo Poder Público, com base no princípio da igualdade, uma vez que o Estado, por via legislativa, havia proibido o fabrico de certos produtos manufaturados pelas suplicantes²⁰.

Trata-se, aqui, evidentemente, de responsabilidade por ato praticado pelo próprio Estado. Porém, mesmo por atos de terceiros o Estado poderá responder conforme o grau de intervenção. Seria o caso típico de danos ecológicos, onde a União, por força do Decreto lei nº. 1.413, tem poderes, até, para fechar indústrias poluentes. Ora, se o Poder Público, não obstante este poder (antes um dever) legal não age ou age inadequadamente e sobre vêm um dano considerável a certo grupamento de pessoas por força de atividades de indústrias poluentes, é natural a responsabilidade estatal de compensar a perda. E mesmo que não haja culpa administrativa, ainda assim poderia haver a responsabilização estatal uma vez que, autorizando (ou sancionando por qualquer meio legal) a atividade, **expõe a risco** uma parcela da comunidade em favor de toda comunidade.

21. Há no Brasil a Lei nº. 6.453/77, que trata da responsabilidade civil e criminal por acidentes nucleares, e que, não obstante seu propósito questionável e a constitucionalidade altamente duvidosa de certas disposições, consagra a responsabilidade do Estado por atos praticados por terceiros.

Em seu artigo 4º., aquele diploma estabelece que "será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, independentemente da existencia de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear"²¹. Mais adiante, ao art. 14º., admite que a União garantirá, até o limite do art. 9º., o pagamento das indenizações, quando não bastem os recursos do seguro ou outra garantia. Sanciona, portanto, a **responsabilidade subsidiária** do Estado.

Não obstante, essa responsabilidade subsidiária limitada não é correta. A lei veio foir tentar exonerar a **responsabilidade**, que será quase sempre, **solidária**, da União à do operador, perante terceiros lesados.

Com efeito, a Lei nº. 4.118/62 outorga à União o **monopólio nuclear**. Mais tarde, essa lei foi alterada para se dizer que tal monopólio será exercido através do CNEN (como órgão superior de orientação, planejamento, supervisão, fiscalização e pesquisa científica) e NUCLEBRÁS S. A. (como órgão de execução, com capital majoritário da União), mediante a Lei nº. 6.189/74.

E as disposições da Lei nº. 6.189/84 são fartas em atribuir toda a espécie de poderes de intervenção e controle ao Estado, através do próprio CNEN, para evitar danos decorrentes da atividade nuclear (monopólio estatal). Refira-se o art. 70., dentre outros, que estabelece "a construção e operação de instalações nucleares ficarão sujeitas à licença, à autorização e à fiscalização do CNEN". E no §3º. diz que o CNEN poderá "suspender a construção e a operação das instalações nucleares sempre que houver risco de dano nuclear". Pela leitura da Lei, verifica-se que o Estado intervém, diretamente, em tudo — fiscalizando, regulamentando, exigindo, etc. Nos termos da Lei nº. 4.118/62, o CNEN é autarquia (art. 3º.). Aliás, o Poder Público exercita o **monopólio** da atividade. Assim, não há como a responsabilidade não seja **solidária** à do operador; quando não exclusiva, nos casos onde haja culpa por parte do serviço público, como por exemplo, defeito grave de fiscalização ou autorizações em desacordo com as prescrições regulamentares.

22. O exemplo anterior serve muito bem para dar uma medida concreta da importância e extensão do tema. O que releva é salientar que, ao intervir para disciplinar o exercício de atividades perigosas, das quais não possa prescindir a comunidade, o Estado pode assumir uma série de responsabilidades, inclusive a civil, com a superveniência de lesões a terceiros, ainda que não praticadas pelos agentes da Administração Pública.

E isto porque, ao conferir ao Estado este papel interveniente, a comunidade o faz com o propósito de se proteger, e de proteger as suas células, contra lesões oriundas do exercício das atividades controladas.

E a proteção se obtém, primeiramente impedindo-se o evento danoso; e, secundariamente, face à manifestação do prejuízo, com a respectiva compensação. Tal o princípio básico, que atende aos reclames da justiça distributiva e da igualdade de encargos públicos, e que deve inspirar as soluções neste campo, aliando-se ao indispensável instrumental já existente no terreno da **responsabilidade patrimonial do Poder Público**.

Trata-se, sem dúvida, de mais um desafio aberto aos juristas, legisladores e juízes, e que, como os demais, será vencido pela inteligência e aplicação do espírito humano.

NOTAS

- (1) – JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, *O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos*, ed. Livraria Almedina, Coimbra, 1974, p. 13, grifos no original.
- (2) – PAUL DUEZ e GUY DEBEYRE, *Traté de Droit Administratif*, ed. Librairie Dalloz, Paris, 1952, p. 419, grifo no original. Ver também, ALESSI e outros, cit. em SEABRA FAGUNDES, “Responsabilidade do Estado – Indenização por Retardada Decisão Administrativa”, em RDP 57/8, p. 16.
- (3) – ODÍLIA FERREIRA DA LUZ OLIVEIRA, “Intervenção do Estado na Economia e Responsabilidade Patrimonial pelas Atividades Industriais Insalubres e Perigosas”, em RDP, 59/60, p. 186.
- (4) – JEAN RIVERO, *Direito Administrativo*, ed. Livraria Almedina, Coimbra, 1981, p. 324.
- (5) – Ver CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Elementos de Direito Administrativo*, ed. RT, São Paulo, 1980, ps. 258 e 259. No Brasil, por força do art. 107 da Constituição Federal, a responsabilidade estatal é *objetiva* (prescinde da culpa ou do ato ou fato ilícito), mas na realidade, em grande número de casos, decide-se com base na “falta de serviço”, muito embora invoque-se, expressamente, a “responsabilidade objetiva”. Ver CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *Ato Administrativo e Direito do Administrado*, ed. RT, São Paulo, 1981, ps. 169 e ss..
- (6) – Ver ODÍLIA FERREIRA DA LUZ OLIVEIRA, ob. cit., ps. 186 e 187. Não obstante, a limitação será indenizável se “*esvaziar o conteúdo do direito*”, como ensina FERNANDO ANDRADE DE OLIVEIRA, em *Limitações Administrativas à Propriedade Privada Imobiliária*, ed. Forense, Rio de Janeiro, 1982, p. 233.
- (7) – Em *O Estado e a Obrigação de Indenizar* ed Saraiva, São Paulo, 1980, p. 105.
- (8) – Em “Responsabilidade Civil do Estado e Princípio do Risco”, artigo publicado em *Jornal da Indústria e Comercio*, Curitiba, 4/9/84.
- (9) – Em Ministro ANTÔNIO NEDER, Relatório ao julgamento do RE 84.514, RDA 135, p. 184. Neste julgamento, a 1ª. Turma do STF, unânime, decidiu que as Bolsas de Valores respondem civilmente pelos prejuízos causados pelas sociedades corretoras de títulos a seus clientes, à conta do fundo de garantia instituído em lei. Não obstante se trate de problema de responsabilidade civil à luz do direito privado, envolvendo pessoas de direito privado, os ensinamentos deste notável aresto têm importantes repercussões na órbita do tema deste trabalho, como se verá no texto.
- (10) – *Elementos*, cit., ps. 167 e 168. Ver, também, JOSÉ AFONSO DA SILVA *Parecer*, em RDA 132, ps. 241 e ss.
- (11) – Ob. cit., p. 188.
- (12) – Em *Parecer*, RDA 153, Ps. 255 e 256. Igualmente, JUAN CARLOS CASSAGUE, “A Autorização para Construir – O Poder Revogatório da Administração”, em RDA 135, p. 13. Veja-se, também, CRETELLA JR., “Definição da Autorização Administrativa”, em RDA 149, ps. 01 e ss.
- (13) – Em *Parecer*, RDA 138, ps. 316 e 318.
- (14) – CARLOS S. DE BARROS JR., “A Concessão de Serviço Público”, em RDA 111, ps. 10 e 11.
- (15) – Sobre admissão, ver CRETELLA JR., *Curso de Direito Administrativo*, Forense, Rio de Janeiro, 1977, ps. 399 e 400, onde equipara a permissão ao que se tratou por autorização.
- (16) – Em notável precedente relatado pelo ministro MOREIRA ALVES, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que “O Estado responde perante a terceiros, *soli-*

dariamente com o empreiteiro, pelos danos causados na execução de obra pública por empreitada”. (RE 85.079, em RDA 136/161). A exposição e voto do Relator são especialmente esclarecedoras sobre aspectos da responsabilidade solidária e direito de regresso, sendo fonte obrigatória de consulta. MOREIRA ALVES ressalta “. . .) atribuindo-se à Administração, *com exclusividade*, as responsabilidades do *só fato da construção* ou do *plano de obras*, e a ambos (Estado e empreiteiro), solidariamente, as decorrentes dos *atos culposos do construtor* na execução do projeto” (ob. cit., p. 165).

- (17) – Cit. em CELSO ANTÔNIO, “Responsabilidade do Estado por Intervenção na Esfera Econômica”, EDP 64, p. 80.
 - (18) – Em RDP 64, ob. e loc. cit.
 - (19) – Em RDP 64, ob. cit., p. 81.
 - (20) – Cit. em CELSO ANTÔNIO, RDP 64, p. 81, cit.
 - (21) – A expressão “*dano nuclear*” causado por *acidente nuclear*”, por si só já deixa margem a certa ambigüidade, que não poderia existir numa lei desse tipo. A impressão que se tem é que o legislador gostaria de excluir de reparação os *danos não nucleares*, causados por acidente nuclear. Quando o correto seria a reparação de *todos os danos* causados pelo “acidente nuclear”.
- OBS: A fonte bibliográfica de consulta terá referida no corpo das Notas. *RDP* é abreviatura para Revista de Direito Público (ed. RT). *RDA* é abreviatura para Revista de Direito Administrativo (ed. Fundação Getúlio Vargas).