RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

➢ Aspectos gerais – Fundamentos

Hoje todos os povos, todas as legislações, doutrina e jurisprudência universais reconhecem, em consenso pacífico, o dever estatal de ressarcir as vítimas de seus comportamentos danosos. A responsabilidade está em contínua evolução e adaptação. O princípio da responsabilidade civil do Estado é próprio, e possui uma fisionomia própria mais extensa que a responsabilidade aplicável ao direito privado. Essas regras mais rigorosas para o Estado são compatíveis com a singularidade da sua posição jurídica, considerando que os administrados não têm como escapar ou minimizar os perigos de dano provenientes da ação do Estado; ele é quem dita os termos de sua presença no seio da coletividade.

➢ Fundamento teórico:

- é uma consequência lógica e inevitável do Estado de Direito, que deve sempre ser lembrada;
- todos se sujeitam à ordenação jurídica, portanto é coerente que todos respondam pelos comportamentos violadores do direito alheio;
- **princípio da igualdade** de todos perante a lei – o comportamento estatal que agrave desigualmente alguém ao exercer atividades no interesse de todos é injusto, portanto o lesado deve ser ressarcido, restabelecendo assim a relação isonômica;
- se o Estado é um sujeito de direito, também é sujeito responsável.

➢ Evolução:

✓ **Primeira fase:** princípio da Irresponsabilidade do Estado. . Nesse momento, o dirigente era quem ditava a verdade, que dizia o certo e o

errado, portanto jamais ele iria admitir uma falha, agindo segundo a máxima americana "*the king do not wrong*" (o rei não erra nunca). Assim, o Estado se desenvolveu por muitos anos.

✓ **Segunda fase:** O Estado como sujeito responsável.

a) primeiro momento: a responsabilidade passou a ser reconhecida em situações pontuais, não era absoluta e se regulava por regras específicas;

b) segundo momento: Teoria da Responsabilidade Subjetiva

▪ **elementos definidores:** conduta estatal, dano, nexo causa e culpa ou dolo;

- culpa significa negligência, imperícia ou imprudência; inicialmente era condicionada à demonstração da culpa do agente, passando com a evolução a ser possível somente a culpa do serviço, o que admite sua caracterização desde que comprovado que o serviço não foi prestado, foi prestado de forma ineficiente ou foi prestado de forma atrasada. Dispensa-se a necessidade de se apontar o agente culpado;

- aplicável para os procedimentos ilícitos;

- admite excludentes desde que ausente qualquer um de seus elementos definidores.

✓ **Terceira fase:** teoria da responsabilidade objetiva

▪ **elementos definidores:** conduta estatal, dano e nexo causal;

– aplicável aos procedimentos lícitos e ilícitos;

– quanto às excludentes, admite duas teorias:

➢ **Teoria do risco integral:** o Estado responde sempre, integralmente, quando ocorrer danos a terceiros, não se admitindo a invocação pelo Estado das causas excludentes da responsabilidade;

➢ **Teoria do risco administrativo:** a teoria que admite excludente, quando estiver ausente qualquer dos elementos definidores da responsabilidade. O Brasil adota a teoria do risco administrativo como regra.

No Brasil, a **teoria objetiva** foi reconhecida desde a Constituição Federal de 1946 e é adotada até os dias de hoje. A responsabilidade objetiva já era reconhecida como regra no sistema brasileiro, tornando-se constitucional com a Constituição de 1946, em seu art. 194. Daí por diante, a regra não mais foi excluída, levando os textos seguintes a serem aperfeiçoados. A Constituição de 1967 dispunha sobre o assunto no art. 105, em 1969 a disposição estava no art. 107, com texto bem equivalente ao atual art. 37, § 6º, da CF/88.

A Constituição de 1988, no tocante à regra de responsabilidade, além de inúmeras outras, foi aperfeiçoada para referir-se ao "agente", utilizando a expressão mais ampla para aqueles que atuam na Administração Pública, não deixando dúvidas de que todos que atuam no Estado, que exercem função pública estão sujeitos aos rigores dessa responsabilização. Também há evolução na previsão do art. 5º, incisos V e X, da CF 88, que reconhece a responsabilidade civil decorrente tanto do dano material quando do dano moral, o que não era possível no texto anterior. O texto constitucional reconheceu o dano moral como figura autônoma. Nessa teoria, a caracterização fica condicionada à comprovação de três elementos: a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano. Aqui não há exigência de se demonstrar o elemento subjetivo; não se fala em culpa ou dolo.

Na responsabilidade objetiva, a obrigação de indenizar incumbe ao Estado em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Caso o Administrador pratique

condutas ilícitas, a indenização deve acontecer, e o fundamento é o princípio da legalidade. De outro lado, nas condutas lícitas, como, por exemplo, construir um cemitério ou um presídio, ações estatais com as quais toda a sociedade será beneficiada, mas os administrados do entorno terão sérios prejuízos com a obra, não é justo que, enquanto todos ganham, um administrado tenha considerável prejuízo e arque com o ônus dessa obra. Esse fato viola o princípio da isonomia e, para restabelecer o equilíbrio da relação, o Estado, com o dinheiro público (em tese do povo, que é no caso o beneficiário), deve indenizar os prejuízos sofridos por esse particular. Assim, o princípio da isonomia é grande fundamento da responsabilidade civil na teoria objetiva com condutas lícitas.

No que tange à possibilidade de exclusão da responsabilidade objetiva, mais uma vez se reconhece a possibilidade de afastar essa obrigação de indenizar quando não estiver presente um de seus elementos.

RESPONSABILIDADE SUBJETIVA	**RESPONSABILIDADE OBJETIVA**
procedimento ilícito	procedimento lícito ou ilícito
elementos: conduta, dano, nexo causal e a culpa ou dolo	elementos: conduta, dano e o nexo causal, dispensando a culpa e o dolo
excludente: exime-se do dever se demonstrar a ausência de	excludente: exime-se do dever se provar a inexistência de

qualquer dos elementos, inclusive a ausência de culpa ou dolo, monstrando que se comportou com diligência, perícia e prudência.	qualquer um dos elementos, inclusive do nexo causal. São exemplos a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito e a força maior (rol somente exemplificativo).

Frente a essa evolução, é importante que não se confunda a responsabilidade objetiva com a subjetiva. A teoria subjetiva baseia-se na culpa ou dolo; nesse caso, se o Poder Público demonstrar que se comportou com diligência, perícia e prudência, estará isento de indenizar, o que jamais ocorreria se fosse caso de responsabilidade objetiva. Na responsabilidade objetiva, basta a simples relação causal entre um acontecimento e o efeito que produz, o resultado; já ao contrário, na teoria subjetiva, exige-se que a conduta geradora de dano represente a prática de comportamento

proibido ou desatendimento dos padrões de empenho, atenção ou habilidade normais legalmente exigíveis, o que caracteriza a culpa ou o dolo do agente ou do serviço. Em **resumo**, a responsabilidade na teoria subjetiva diferencia-se da teoria objetiva, nos seguintes aspectos:

- **Tipos de responsabilidade:** o tipo de responsabilidade varia de acordo com o fato gerador e a natureza da norma jurídica que o contempla, razão pela qual uma mesma conduta pode gerar a responsabilidade civil, penal e administrativa. A legislação permite a instauração de processos nas três instâncias (administrativa, civil e criminal), inclusive com decisões diferentes em cada uma delas, prevalecendo a regra da independência entre elas, ressalvadas algumas exceções; admite-se a comunicabilidade de instâncias quando:

  - a decisão penal absolver o infrator, reconhecendo inexistência de fato ou negativa de autoria – previsão do art. 126 da Lei nº 8.112/90, art. 935 do Código Civil e art. 66 do Código de Processo Penal;

  - a decisão penal reconhecer uma excludente (estado de necessidade, legítima defesa, estrito cumprimento do dever legal ou exercício regular de direito). Esse ponto faz coisa julgada no cível, o que significa necessariamente absolvição – previsão do art. 65 do Código de Processo Penal.

- ✓ **Elementos definidores:**

  - **Sujeitos:** pessoa jurídica de direito público e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, ambas respondem pelos atos através dos quais seus agentes, nessa qualidade, causaram prejuízos a

terceiros. Hoje é indiferente para a caracterização da responsabilidade civil se o lesado é usuário ou não.[1]

- **Conduta estatal lesiva:** A responsabilidade civil do Estado pode ser resultado de comportamentos unilaterais de seus agentes, sejam eles lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos

  - **conduta comissiva:** no fazer, na ação do Estado, a responsabilidade está sujeita à teoria objetiva, o que significa ser independente da demonstração de culpa ou dolo. Tal teoria gera dever de indenizar tanto nos comportamentos lícitos, quanto nos ilícitos.

  - **condutas omissivas:** no não fazer do Estado, hoje a doutrina e a jurisprudência reconhecem a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, estando assim o dever de indenizar condicionado à comprovação do elemento subjetivo, a culpa e o dolo, admitindo a aplicação da culpa anônima ou culpa do serviço, que se contenta com a comprovação de que o serviço não foi prestado ou foi prestado de forma ineficiente ou atrasada.[2]

  - **situações de risco geradas pelo Estado:** É fato que, em algumas circunstâncias, o Estado cria situações que propiciam decisivamente a ocorrência de um dano. São casos em que o Estado assume o grande risco de gerar dano. Trata-se de ação do Estado, um comportamento positivo, porque ele cria a situação de risco, portanto, nesse tipo de conduta, aplica-se a teoria objetiva. As situações mais comuns decorrem da guarda de pessoas ou de coisas perigosas, expondo terceiros a risco, como é o caso dos presos nos presídios, os internos nos manicômios, o armazenamento de material bélico ou substância nuclear. È preciso observar, porém, que atualmente muitos pontos acerca desta

[1] Situação pacificada com julgamento da repercussão geral no RE nº 591.874 que admitiu a responsabilidade é objetiva independentemente de ser usuário ou não usuário, importando apenas a caracterização de um serviço público.
[2] Esse tema ainda é bastante divergente.

situações estão sendo discutidas em sede de repercussão geral no STF face as divergências existentes.

○ **Dano indenizável:** Para reconhecer o dever de indenizar, em qualquer circunstância, é imprescindível a presença de um dano. Pressupõe-se que a indenização é a recomposição de um prejuízo, portanto, para admitir a responsabilidade civil do Estado, a vítima deve demonstrar de forma clara o dano sofrido, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito e pagamento sem causa por parte do Estado. para se reconhecer a responsabilidade civil do Estado, não basta demonstrar a existência de dano econômico; para ser indenizável, esse dano deve ser também jurídico, certo, especial e anormal, portanto não basta a existência de prejuízos financeiros. Entende-se por **dano jurídico** aquele prejuízo que decorre da lesão a um direito. Trata-se de lesão a um bem jurídico cuja integridade o sistema proteja, reconhecendo-o como um direito do indivíduo, portanto não é suficiente mera deterioração do patrimônio ou simples subtração de um interesse.

○ **Indenização:** A indenização decorrente do art. 37, § 6º, da CF, da responsabilidade extracontratual do Estado, não deve ser confundida com outras indenizações que estão presentes no ordenamento jurídico nacional. Reconhece indenização quando há descumprimento de contrato administrativo ou contrato de prestação de serviços (contrato de pessoal), todavia, nesses casos, a indenização tem natureza contratual, não se admitindo a responsabilidade civil como fundamento. Nessas situações, a indenização decorre de leis próprias, tais como a Lei nº 8.666/93, além de outras. É importante alertar que a indenização decorrente do art. 37, § 6º, da CF também não se confunde com as indenizações decorrentes de sacrifícios de direito, como é o caso da desapropriação. Na responsabilidade civil, o que o Estado busca é prestar

o serviço ou construir a obra, como, por exemplo, construir um presídio ou um cemitério, mas de forma indireta pode causar danos a alguém e terá que indenizar. Observe que o objetivo do Poder Público não foi retirar ou prejudicar o direito do terceiro, mas isso indiretamente acabou acontecendo. Nesse caso o fundamento não é a retirada do direito. Diferentemente ocorre em sacrifício de direito, porque, nessas situações, a norma autoriza o Estado a retirar o direito do terceiro, como na desapropriação em que o Poder Público retira o direito constitucionalmente reconhecido de propriedade. Assim, no sacrifício de direito de se justificar em uma razão de interesse público, o direito do terceiro que foi atingido não pode ser desprezado, por conseguinte há dever de indenizar. Portanto, essas duas formas de indenizar também não podem ser confundidas. Para facilitar **em resumo**, tem-se:

SACRIFÍCIO DE DIREITO	**RESPONSABILIDADE CIVIL**
situações em que a ordem jurídica confere ao Poder Público o poder de investir diretamente contra o direito de terceiros, sacrificando interesse privado e convertendo-o em indenização. Deve indenizar porque não pode menosprezar o direito do particular. Ex.: a desapropriação.	poderes conferidos ao Estado e legitimamente por ele exercidos, como construir obras, prestar serviços públicos ou exercer poder de polícia, que acarretam, indiretamente, como simples consequência, a lesão a um direito alheio e, por isso, o dever de indenizar. Dessa forma, a indenização é um mero subproduto; é uma sequela de uma ação legítima. Ex.: construção de um presídio, prestação de serviço

	de transporte coletivo etc.
finalidade – retirar, aniquilar um direito alheio e o dano faz parte dessa finalidade, da qual é elemento principal.	finalidade é exercer a atividade administrativa, prestar o serviço, construir a obra, não é sacrificar direito alheio, portanto, o dano é mero subproduto.

○ **Hipóteses de exclusão:** Quanto à possibilidade de exclusão da responsabilidade objetiva, duas teorias devem ser admitidas:

▪ **risco integral –** o Estado responde sempre, integralmente, quando ocorrer danos a terceiros, não se admitindo a invocação pelo Estado das causas excludentes da responsabilidade;

▪ **risco administrativo –** a teoria que admite excludente, quando estiver ausente qualquer dos elementos definidores da responsabilidade. São exemplos de hipóteses de exclusão: culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, lembrando que, além dessas situações, sempre que faltar qualquer dos elementos há exclusão da responsabilidade.

DICA IMPORTANTE: culpa exclusiva afasta a responsabilidade, enquanto na **culpa concorrente** o Estado tem que indenizar, entretanto o valor é reduzido.

✓ **Aspectos para reparação do dano:** A reparação do dano pode ocorrer de duas formas: pela via administrativa e através de ação judicial.

- **Administrativa**: desde que exista consenso quanto ao valor; se não ocorrer, cabe ao lesado ir à via judicial; normalmente o instrumento cabível é a ação ordinária de indenização.

- **Judicial:** para a doutrina, a ação pode ser ajuizada em face da pessoa jurídica ou em face do agente, lembrando que, em face da primeira, aplica-se a teoria objetiva, em face da segunda, a teoria subjetiva; para a jurisprudência, o tema ainda encontra divergencia, entretanto, tem prevalecido o entendimento de que a ação não pode ser ajuizada face a agente, em razão de consagrar uma dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa a possibilidade de pagamento de dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente, perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.

✓ **Ação Regressiva:** caso o Estado seja obrigado a indenizar a vítima pelos prejuízos causados pelo agente, tendo esse agido com culpa ou dolo, é possível que ele busque a compensação de suas despesas por meio de uma ação de regresso, aplicando a parte final do art. 37, § 6º, da CF. Trata-se de uma ação autônoma para o exercício do direito de regresso, que garante o ressarcimento pelas despesas que o Estado suportou em razão da condenação.

✓ **Denunciação da lide:** A denunciação da lide consiste em uma forma de intervenção de terceiro prevista no Direito Processual Civil, ocorrendo quando o autor ou réu de uma ação judicial, nesse caso a de indenização, chame um terceiro, denominado denunciado, para o processo.

Na hipótese, o Estado (denunciante) chamaria o agente público causador do dano com o objetivo de cobrar dele o valor que teria que pagar à vítima caso fosse condenado. A denunciação é possível nas hipóteses previstas no art. 70 do Código de Processo Civil de 1973, dentre as quais uma delas decorre como fundamento do direito de regresso. A admissão ou não de denunciação da lide em responsabilidade civil do Estado é um tema muito polêmico no ordenamento nacional. Para a doutrina brasileira, a denunciação da lide não é permitida, o que se justifica com diversas razões[3]. Primeira razão é a de que os fundamentos são diferentes, como se vê na situação seguinte: se a vítima ajuizar a ação em face do Estado, a base dessa demanda será a teoria da responsabilidade objetiva, entretanto, quando o Poder Público traz para o processo o agente, vale lembrar que esse só responde se agiu com culpa ou dolo, portanto, o fundamento dessa segunda relação é a teoria subjetiva. Essas teorias têm elementos definidores diversos e com isso o conjunto probatório também não é o mesmo. Para introduzir o agente no processo, o Estado terá que provar a sua culpa e dolo, prova essa que não é produzida quando da teoria objetiva, na ação em face da pessoa jurídica. Dessa forma, amplia-se o conjunto probatório, procrastinando o feito e prejudicando a vítima, sem contar que a discussão da culpa é um fato novo que não estava presente na ação, o que também é vedado em caso de denunciação da lide. Também prejudica a denunciação o fato de a alegação do Estado, para se defender das investidas da vítima, não ser compatível com os aspectos apresentados no processo para denunciar o agente. Convém considerar que, para o Estado trazer o agente, será obrigado a demonstrar sua culpa, o que consequentemente significa assumir a sua responsabilidade, já que a pessoa jurídica responde pelos atos dos seus agentes. Portanto, o Poder Público, ao denunciar a lide, assume a indenização. Todavia essa não é a orientação que prevalece na jurisprudência, especialmente no Superior Tribunal de Justiça, que é a Casa competente para julgar matéria de lei

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo,* ob. cit., p. 1.032 e.

federal, nesse caso o Código de Processo Civil. O citado código estabelece, em seu art. 70, inciso III, a possibilidade de denunciação da lide quando se tratar de direito de regresso, o que exatamente ocorre na responsabilidade civil do Estado. Dessa maneira, o STJ admite a possibilidade da denunciação, no entanto, não há obrigação do Estado de fazê-lo, inclusive porque, ao denunciar, o ente público está assumindo sua responsabilidade. Acontece que, mesmo assumindo a responsabilidade, muitas vezes essa atitude é benéfica para o Poder Público, que de uma só vez resolve as duas questões: paga a vítima e no mesmo processo.

✓ **ATENÇÃO:** Com o advento do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) a denunciação da lide passa a ser prevista no art. 125, II e deixa de ser obrigatória. A falta de denunciação impede apenas que esse direito seja exercido no mesmo processo onde dever ter ocorrido a denunciação.

✓ **Prescrição:** O STJ pacificando a questão, julgou recurso repetitivo (REsp 1.251.993) definindo em cinco anos o prazo prescricional para propor qualquer ação contra a Fazenda Pública, como estabelece o Decreto nº 20.910/32. Essa decisão afastou em definitivo a aplicação do prazo de três anos previsto no Código Civil de 2002. Para ação de regresso em face do agente, a ação é imprescritível, aplicação do art. 37, § 5º, CF.

IMPORTANTE:

Quinta-feira, 04 de fevereiro de 2016

STF decide que há prescrição em danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil[4]

[4] Noticia publicada no site do STF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verJulgamentoDetalhe.asp?idConteudo=309304

Na sessão plenária do Supremo Tribunal Federal (STF) desta quarta-feira (3), os ministros firmaram tese de repercussão geral no sentido de que **"é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".**

Essa tese foi elaborada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 669069 em que se discute o prazo de prescrição das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, entretanto essa tese não alcança prejuízos que decorram de ato de improbidade administrativa, tema não discutido nesse recurso.

Conforme o recurso, a União propôs ação de ressarcimento contra uma empresa de transporte rodoviário e um de seus motoristas por entender que houve culpa exclusiva do condutor do ônibus em batida contra uma viatura da Companhia da Divisão Anfíbia da Marinha, ocorrida no dia 20 de outubro de 1997 em uma rodovia no Estado de Minas Gerais. Naquele ano ainda vigorava o Código Civil de 1916, que estabelecia prazo para efeito de prescrição das pretensões reparatórias de natureza civil. No entanto, a ação foi ajuizada pela União em 2008, quando vigorava o Código Civil de 2002.

O RE foi interposto pela União contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) que aplicou o prazo prescricional de cinco anos para confirmar sentença que extinguiu a ação de ressarcimento por danos causados ao patrimônio público, decorrente do acidente. A União alegava a imprescritibilidade do prazo.

A maioria dos ministros acompanhou o voto do relator, ministro Teori Zavascki, que negou provimento ao recurso, bem como a tese proposta pelo ministro Luís Roberto Barroso no sentido de que, em se tratando de ilícitos civis, há a incidência da prescrição.

De acordo com o relator do processo, a ressalva contida na parte final do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal, que remete a lei a fixação de prazos de prescrição para ilícitos que causem

prejuízos ao erário, mas excetua respectivas ações de ressarcimento, deve ser entendida de forma estrita. Segundo ele, uma interpretação ampla da ressalva final conduziria à imprescritibilidade de toda e qualquer ação de ressarcimento movida pelo erário, mesmo as fundadas em ilícitos civis que não decorram de culpa ou dolo.

Na sessão de hoje, o ministro Dias Toffoli apresentou voto-vista e acompanhou o relator. Toffoli lembrou que o caso trata da possibilidade de o direito do ente público à reparação de danos em decorrência de acidente de trânsito poder ser alcançado ou não pela prescrição. "Não há no tema de fundo discussão quanto à improbidade administrativa nem mesmo de ilícitos penais que impliquem em prejuízos ao erário ou, ainda, das demais hipóteses de atingimento do patrimônio estatal nas suas mais variadas formas", destacou. "Portanto, não há como se debater sobre todo o comando jurídico do artigo 37, parágrafo 5º", completou o ministro.

Também votaram na sessão de hoje, com o relator, os ministros Gilmar Mendes, Carmen Lúcia, Marco Aurélio, Celso de Mello e o presidente da Corte, ministro Ricardo Lewandowski. Ficou vencido o ministro Edson Fachin, que votou no sentido de dar provimento ao RE, determinando o retorno do processo ao TRF-1, se superada a questão da prescrição pelo Supremo, a fim de que fosse julgada a matéria de fundo, ainda não apreciada naquela instância.

O ministro Ricardo Lewandowski observou que, no meio acadêmico, os professores costumam lembrar que "a prescrição visa impedir que o cidadão viva eternamente com uma espada de Dâmocles na cabeça". O ministro também citou o jurista Clóvis Beviláqua que dizia que o fundamento da prescrição é a necessidade de se assegurar a ordem e a paz na sociedade. "Me parece absolutamente inafastável a necessidade de garantir-se, por meio da prescrição, certeza e

segurança nas relações sociais, sobretudo no campo patrimonial", ressaltou.

JURISPRUDÊNCIA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO.
I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. II – A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado. III – Recurso extraordinário desprovido (RE 591874/MS, STF – Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento: 26.08.09, DJe: 17.12.2009).

EMENTA: Responsabilidade civil e processual civil. Recurso especial. Indenização por danos morais decorrentes de ato ilícito. Legitimidade passiva. Empresa tomadora de serviços. Funcionário terceirizado. Atuação como preposto. Precedentes. Responsabilidade objetiva. – O fato do suposto causador do ato ilícito ser funcionário terceirizado não exime a tomadora do serviço de sua eventual responsabilidade; – A jurisprudência do STJ entende como preposto aquele que possui relação de dependência ou presta serviço sob o interesse de outrem. Precedentes; – O acórdão recorrido fixou a responsabilidade objetiva da concessionária de serviço público, por ter o acusado agido na qualidade de agente da recorrente. Recurso especial não conhecido (REsp 904127/RS, STJ – Terceira Turma, Rel.ª Min.ª Nancy Andrighi, julgamento: 18.09.2008, DJe: 03.10.2008).

EMENTA: Responsabilidade civil do Estado: furto de automóvel em estacionamento mantido por Município: condenação por responsabilidade contratual que não contraria o art. 37, § 6º, da Constituição. **Ao oferecer à freguesia do mercado a comodidade de estacionamento fechado por grades e cuidado por vigias, o Município assumiu o dever específico de zelar pelo bem que lhe foi entregue, colocando-se em posição contratual similar à do depositário, obrigado por lei "a ter na guarda e conservação da coisa depositada o cuidado e diligência que costuma com o que lhe pertence"** (Cód. Civ., art. 1.266). Em tal hipótese, a responsabilidade do Município por dano causado ao proprietário do bem colocado sob sua guarda, não se funda no art. 37, § 6º, da Constituição, mas no descumprimento de uma obrigação contratual (RE 255.731/SP, STF – Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento: 09.11.1999, DJ: 26.11.1999) (grifos da autora).

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ART. 543-C DO CPC). RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL (ART. 1º DO DECRETO 20.910/32) X PRAZO TRIENAL (ART. 206, § 3º, V, DO CC). PREVALÊNCIA DA LEI ESPECIAL. ORIENTAÇÃO PACIFICADA NO ÂMBITO DO STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. 1. A controvérsia do presente recurso especial, submetido à sistemática do art. 543-C do CPC e da Res. STJ n 8/2008, está limitada ao prazo prescricional em ação indenizatória ajuizada contra a Fazenda Pública, em face da aparente antinomia do prazo trienal (art. 206, § 3º, V, do Código Civil) e o prazo quinquenal (art. 1º do Decreto 20.910/32). 2. O tema analisado no presente caso não estava pacificado, visto que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública era defendido de maneira antagônica nos âmbitos doutrinário e jurisprudencial. Efetivamente, as Turmas de Direito Público desta Corte Superior divergiam sobre o tema, pois existem julgados de ambos os órgãos julgadores no sentido da aplicação do prazo prescricional trienal previsto no Código Civil de 2002 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp 1.238.260/PB, 2ª Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 5.5.2011; REsp 1.217.933/RS, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 25.4.2011; REsp 1.182.973/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 10.2.2011;REsp 1.066.063/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 17.11.2008; EREspsim 1.066.063/RS, 1ª Seção, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 22.10.2009). A tese do prazo prescricional trienal também é defendida no âmbito doutrinário, dentre outros renomados doutrinadores: José dos Santos Carvalho Filho (*Manual de Direito Administrativo,* 24ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2011, p. 529/530) e Leonardo José Carneiro da Cunha (*A Fazenda*

Pública em Juízo, 8ª ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 88/90). **3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal – previsto do Decreto 20.910/32 – nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002. 4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação.** Sobre o tema: Rui Stoco (*Tratado de Responsabilidade Civil.* Editora Revista dos Tribunais, 7ª ed. – São Paulo, 2007; p. 207/208) e Lucas Rocha Furtado (*Curso de Direito Administrativo.* Editora Fórum, 2ª ed. – Belo Horizonte, 2010; p.1042). 5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. Nesse sentido: Marçal Justen Filho (*Curso de Direito Administrativo.* Editora Saraiva, 5ª ed. – São Paulo, 2010; p. 1.296/1.299). 6. Sobre o tema, os recentes julgados desta Corte Superior: AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012; AgRg nos EREsp 1.200.764/AC, 1ª Seção, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe de 6.6.2012; AgRg no REsp 1.195.013/AP, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 23.5.2012; REsp 1.236.599/RR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 131.894/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 26.4.2012; AgRg no AREsp 34.053/RS, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.5.2012; AgRg no AREsp 36.517/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 23.2.2012; EREsp 1.081.885/RR, 1ª Seção, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJe de 1º.2.2011. 7. No caso concreto, a Corte *a quo,* ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema. 8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008 (REsp 1.251.993/PR, STJ – Primeira Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgamento: 12.12.2012, DJe: 19.12.2012) (grifos da autora).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS DECORRENTES DE PERSEGUIÇÃO POLÍTICA NA ÉPOCA DA DITADURA MILITAR. IMPRESCRITIBILIDADE. PRECEDENTES. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DO STF. 1. O acórdão impugnado decidiu em conformidade com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça **no sentido de que não se aplica a prescrição quinquenal do Decreto n. 20.910/1932 às ações de reparação de danos sofridos em razão de perseguição, tortura e prisão, por motivos políticos, durante o Regime Militar, pois nesse caso é imprescritível a pretensão.** 2. No mesmo sentido, os seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.417.171/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 16/12/2013; AgRg no AREsp 330.242/RS, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin,DJe 5/12/2013; AgRg no REsp 1.301.122/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Ari Pargendler, DJe 25/9/2013; AgRg no REsp 1.128.042/PR, Primeira Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 23/8/2013. 3. O Superior Tribunal de Justiça não é competente para analisar, em sede de recurso especial, eventual violação de dispositivos constitucionais, sob pena de usurpar-se da competência do Supremo Tribunal Federal. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1424680/SP, STJ – Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgamento: 03.04.2014, DJe 09.04.2014).

EMENTA: ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRISÃO QUE, EM FACE DAS PROVAS DOS AUTOS, O ACÓRDÃO REPUTOU ILEGAL.RECURSO ESPECIAL APENAS DA PARTE AUTORA. DANOS MORAIS. RECURSO ESPECIAL DO AUTOR, POSTULANDO A MAJORAÇÃO DO RESPECTIVO VALOR DA INDENIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.I. A instância a quo, soberana na análise do material cognitivo produzido nos autos, concluiu que o recorrente faz jus à indenização por danos morais, haja vista que constam, dos autos, provas suficientes, capazes de demonstrar a responsabilidade da recorrida pelos danos sofridos, decorrentes de sua prisão ilegal. Registrou o acórdão do Tribunal de origem - do qual recorreu, em Especial, apenas o autor - que "o nexo de causalidade se consubstancia no ato de cumprimento, pelos policiais federais, de mandado de prisão já sem validade, o que gerou os infortúnios já relatados. Não se pode deixar de frisar que foi determinado o recolhimento do mandado de prisão em 09/02/2007 (...), e a prisão foi efetuada em 07/05/2009 (...), mais de dois anos após o cancelamento da ordem de prisão".II. Recurso Especial apenas do autor, postulando a majoração do valor da indenização por danos morais.III. No que concerne ao valor arbitrado a título de danos morais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento no sentido de que somente

pode ser revisto excepcionalmente, quando irrisório ou exorbitante, em afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de ofensa ao disposto na Súmula 7 desta Corte.IV. No caso, o Tribunal a quo, em face das peculiaridades fáticas do caso, manteve o valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), a título de reparação por danos morais, quantum que não merece alteração, por consentâneo com o contexto fático delineado no acórdão do Tribunal de origem e com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Conclusão em contrário esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. Precedentes.V. Agravo Regimental improvido.(AgRg no REsp 1464016/RS, STJ - Segunda Turma, Rel. Ministra Assusete Magalhães, julgamento: 18.09.2014, DJe 30.09.2014).

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. REPARAÇÃO DE DANOS MORAIS E MATERIAIS. ATO PRATICADO POR MILITARES. DENUNCIAÇÃO À LIDE. ARTS. 70, III E 76 DO CPC. NÃO OBRIGATORIEDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A jurisprudência deste Tribunal Superior é firme no entendimento de que, nas ações de indenização fundadas na responsabilidade civil objetiva do Estado (CF/88, art. 37, § 6º), não é obrigatória a denunciação da lide do agente público supostamente responsável pelo ato lesivo.
2. Agravo regimental da UNIÃO desprovido (AgRg no AREsp 63.018/RJ, STJ – Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento: 19.03.2013, DJe 03.04.2013).

ANOTAÇÕES DA AULA

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

FERNANDA MARINELA

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

- Estado - é sujeito de direito, é sujeito responsável.
- Responsabilidade Civil do Estado é mais rigorosa que a responsabilidade privada.
- atuação estatal é impositiva, não há como recusar e pode causar danos mais intensos...
- tem princípios próprios
  tem regras próprias

FUNDAMENTO TEÓRICO

- a ordem jurídica é UNA
  todos se sujeitam a mesma ordenação jurídica, portanto, todos respondem pelos comportamentos violadores do direito alheio
- princípio da LEGALIDADE
  ↳ condutas LÍCITAS
- princípio da ISONOMIA
  ↳ condutas LÍCITAS.

EVOLUÇÃO

- PRIMEIRA FASE
  Teoria da Irresponsabilidade
  ↳ Est. ñ respondia
  ↳ pq. o REI ñ errava nunca.

- SEGUNDA FASE
  ↳ situações pontuais

ESTADO
sujeito
responsável

RESPONSABILIDADE SUBJETIVA

↳ CC 1916 = CONDUTAS ILÍCITAS

ELEMENTOS
- a) conduta lesiva
- b) dano
- c) nexo causal
- d) elemento subjetivo (CULPA / DOLO)

culpa do agente

culpa do serviço / culpa anônima → "falta do serviço" → serv. ñ foi prestado / forma ineficiente

RESPONSABILIDADE OBJETIVA

↳ CF 1946 = CONDUTAS LÍCITAS E ILÍCITAS

ELEMENTOS
- a) conduta lesiva
- b) dano.
- c) nexo causal.

RESP. CIVIL

RESP. SUBJETIVA

CONDUTAS ILÍCITAS

ELEMENTOS:
- a) conduta lesiva;
- b) dano;
- c) nexo causal;
- d) elemento subjetivo - culpa ou dolo
  - do agente
  - do serviço

EXCLUDENTES: basta afastar qualquer um dos elementos

RESP. OBJETIVA

CONDUTAS LÍCITAS E ILÍCITAS

ELEMENTOS:
- a) conduta lesiva;
- b) dano;
- c) nexo causal;

EXCLUDENTES: basta afastar qualquer um dos elementos - regra - teoria do risco administrativo

---

EXCLUDENTES RESP. OBJETIVA

(A) TEORIA DO RISCO INTEGRAL
↳ ñ se admite excludente.

(B) TEORIA DO RISCO ADMINISTR.
- ↳ admite-se excludente.
- ↳ exclud = basta afasta qq. um dos elementos.
- ↳ (ex) culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior

CULPA CONCORRENTE → EST. responde / ind. indenizado.

NO BR → risco adm = REGRA.
EXC risco integ → ind. bélico / sub. nucl. / dano amb.

RESPONSABILIDADE CIVIL NO BRASIL

ART. 37, § 6º, CF

RESPONS. EXTRACONTRATUAL.

EM REGRA = RESP. OBJETIVA
teoria risco adm.

1. SUJEITO

pessoa jurídica de direito público ou privado???

pessoa jurídica → DIREITO PÚBLICO
- entes polít. - UN|EST|MUN|DF
- autarquias
- FP dir. públ.

ART 37 §6º CF

→ DIREITO PRIVADO
↳ prestadora serv. públ.
- EP | SEM.
- concess / permiss

o Estado responde pelo dano causado pelos agentes públicos de outra pessoa jurídica??? STM

o Estado responde???

a) responsab. primária = por atos dos seus agentes.

b) responsab. subsidiária = EST. responde por ato de agente de outra pess. jurid.
↳ serv. públ = é dever do EST.
↳ EST responde 2º lugar (ORDEM)
↳ ≠ responsab. SOLIDÁRIA

a vítima precisa ser usuária do serviço???
↳ RESP OBJET. (ART 37, §6º) → usuários / ñ usuários
STF RG tema 130 RE 591.874.

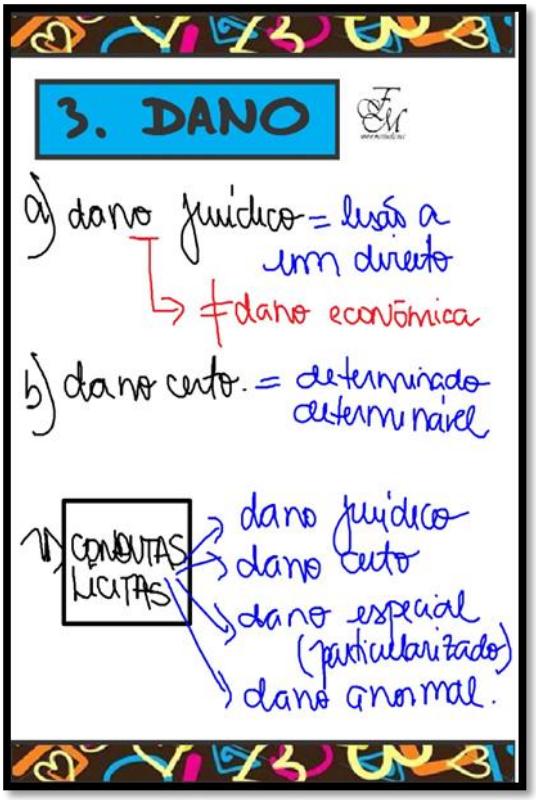
2. CONDUTA LESIVA

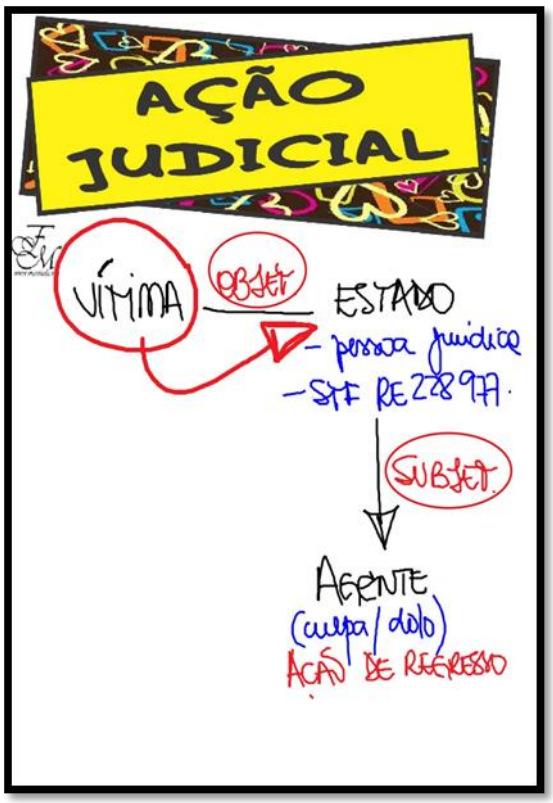
(A) CONDUTA COMISSIVA — AÇÃO
↳ RESP. OBJETIVA
↳ condutas ilícitas = P. Legalidade
↳ condutas lícitas = P. Isonomia

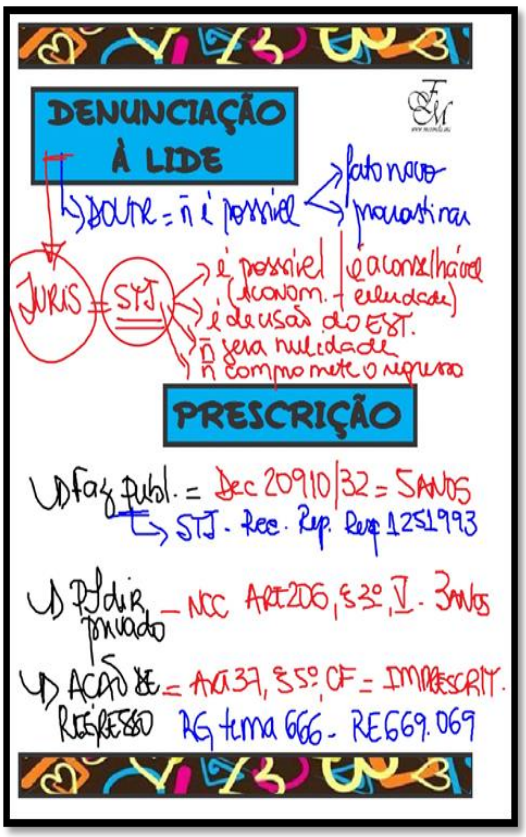
(B) CONDUTA OMISSIVA — OMISSÃO
↳ RESPONS SUBJETIVA
→ condutas ilícitas = descumprimento de dever legal.
→ EST ñ é SALVADOR UNIVERSAL.
↳ serv. padrão normal + dano evitável
↳ princípio da reserva do possível + mínimo existencial

(C) SITUAÇÃO DE RISCO
↳ AÇÃO
↳ RESPONS OBJETIVA

STF RG tema 19, 362, 369, 512, 592


3. DANO
a) dano jurídico = lesão a um direito
≠ dano econômica
b) dano certo. = determinado determinável
CONDUTAS LÍCITAS
dano jurídico
dano certo
dano especial (particularizado)
dano anormal.


AÇÃO JUDICIAL
VÍTIMA
OBJET
ESTADO
- pessoa jurídica
- STF RE 228 977.
SUBJET.
AGENTE
(culpa/dolo)
AÇÃO DE REGRESSO



QUESTÕES DE CONCURSO

1. **FGV - DPE-MT - Advogado**

Sobre a responsabilidade civil do Estado, analise as afirmativas a seguir.

I. A responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros somente restará configurada diante de atos ilícitos.

II. A expressa previsão, em nosso ordenamento, da responsabilidade objetiva do Estado impede a utilização do caso fortuito ou da culpa da vítima como causas excludentes da responsabilidade.

III. A responsabilidade objetiva do Estado não dispensa a demonstração do nexo de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o dano causado.

GABARITO: Somente a III está correta

2. MPE-BA - Promotor de Justiça Substituto

I – A atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça assentou-se no sentido de que o prazo prescricional da pretensão de reparação civil deduzida contra a Fazenda Pública é de 5 (cinco) anos.

II – Segundo a doutrina pátria majoritária, em regra, a responsabilidade civil objetiva do Estado é do tipo "risco integral".

III – Haverá responsabilidade estatal quando o agente público causador do dano indenizável estiver no exercício das suas funções ou, ao menos, se esteja conduzindo a pretexto de exercê-las.

IV – Os entes da Administração Pública direta são solidariamente responsáveis pelos danos causados pelas concessionárias de serviço público por eles contratadas.

GABARITO: São corretas I e III

3. FCC - TRT - 18ª Região (GO) - Juiz do Trabalho

Com relação à responsabilidade civil na atuação estatal, considere as seguintes afirmações:

I. Em ação de responsabilidade por dano causado a particular, o ente público réu pode buscar a responsabilização do agente público autor do dano, por meio da nomeação à autoria. ERRADA

II - O regime de responsabilidade objetiva da pessoa jurídica prestadora de serviços públicos pelos danos que causar em razão de sua atividade se aplica tanto em favor de usuários do serviço prestado quanto em favor de terceiros não-usuários. CORRETA

III - A absolvição do agente público causador de dano a particular, na esfera penal, nem sempre impede sua responsabilização perante a Administração, em ação regressiva.

GABARITO: Somente a I está errada

4. TRT - 15ª Região - Juiz do Trabalho

A respeito da responsabilidade civil da Administração Pública, assinale a alternativa correta:

a) a teoria do risco administrativo não admite as causas excludentes da responsabilidade do Estado, tais como a culpa exclusiva da vítima ou a força maior;

b) a norma constitucional vigente consagra a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do agente público;

c) a responsabilidade objetiva da administração pública prescinde da comprovação do dano e do nexo causal;

d) apenas as pessoas jurídicas de direito público respondem, objetivamente, pelos danos decorrentes da atuação de seus agentes;

e) todas as pessoas jurídicas integrantes da administração pública indireta respondem, objetivamente, pelos danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros.

GABARITO: LETRA B

5. TRT - 9ª REGIÃO (PR) - Juiz do Trabalho

Considere as seguintes proposições:

I. A Constituição Federal manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração Pública para os atos administrativos, eis que adotou a teoria do risco integral.

II. Uma vez condenada ao pagamento de indenização à vítima, fica a Administração Pública com o direito de voltar-se contra o servidor causador direto do dano, visando ao ressarcimento da despesa, através de ação

regressiva. A responsabilidade civil do servidor, em tal caso, é também objetiva.

III. A ação regressiva transmite-se aos herdeiros e sucessores do servidor indicado como causador do dano.

GABARITO: Somente a III está correta