



ponto aponto

Estudo planejado

MATERIAL DE APOIO

ADMINISTRATIVO

Responsabilidade Civil do
Estado

2021



SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. META..... | 3 |
| 2. MATERIAL DE APOIO..... | 21 |
| 2.1 INTRODUÇÃO | 22 |
| 2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL | 27 |
| 2.3. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA..... | 29 |
| 2.4. PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO | 32 |
| 2.5. CAUSAS EXCLUDENTES DO NEXO DE CAUSALIDADE | 35 |
| 2.6. PESSOAS RESPONSÁVEIS..... | 38 |
| 2.7. RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA..... | 42 |
| 2.8. AGENTE PÚBLICO E A AÇÃO REGRESSIVA | 42 |
| 2.9. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO..... | 56 |
| 2.10. PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES EM FACE DO ESTADO | 62 |
| 2.11. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO LEGISLATIVO E POR ATO JUDICIAL..... | 64 |
| 2.12. RESPONSABILIDADE DO ESTADO X NOTÁRIOS REGISTRADORES | 73 |
| 2.13. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS CAUSADOS POR OBRA PÚBLICA..... | 75 |
| 2.14. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS DE MULTIDÕES | 77 |
| 2.15. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS | 79 |
| 3. EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO | 81 |

1. META

O que são metas?

A sua maior dificuldade é possivelmente o planejamento. Muitas vezes, o você perde tanto tempo planejando que pouco executa. A insegurança se está montando um bom planejamento é o fator que mais desencadeia esse excesso de planejamento.

Sendo assim, nós do PP Concursos trabalhamos com o sistema de metas. Todos os dias sua única obrigação é executar o planejamento, que é montando levando em consideração o custo benefício do, a incidência e o perfil de incidência – lei, jurisprudência, doutrina do assunto.

Desse modo, o nosso planejamento é sempre estratégico. Nada de pegar um edital e simplesmente começá-lo do primeiro ao último item da disciplina! Isso não planejamento de estudo. Isso é simplesmente o conteúdo programático do edital.

Por fim, nossas metas dizem o que você deve fazer em um passo a passo, já traz a lei que mais importa para o tema, o que você não pode ir para prova sem saber (um resumo com a “nata” do que cai sobre o tema) e toda a jurisprudência compilada.

Veja só:

META RESPONSABILIDADE CIVIL

Atualizado até 01.01.2021.

PASSO A PASSO

- Ler o tema **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO** pelo material.
- Ler os seguintes dispositivos: Artigos 5º, LXXV e 37, §5º e §6º, da CF.

Artigos 125 a 129 e 143 do CPC.

Artigo 70 da Lei n. 8.666/93.

- Fazer os exercícios de fixação ao final.

PRINCIPAIS DISPOSITIVOS DE LEI SECA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 5º. (...)

LXXV - o Estado indenizará o condenado por **ERRO JUDICIÁRIO**, assim como o que ficar **PRESO ALÉM DO TEMPO FIXADO NA SENTENÇA**;

Art. 37. (...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 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**.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Art. 125. É admissível a **DENUNCIÇÃO DA LIDE**, promovida por qualquer das partes:

I - **ao alienante imediato**, no processo relativo à coisa cujo domínio foi transferido ao denunciante, a fim de que possa exercer os direitos que da evicção lhe resultam;

II - **àquele que estiver obrigado, por lei** ou pelo contrato, **a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo**.

§1º O **direito regressivo será exercido por ação autônoma** quando a denúncia da lide for indeferida, deixar de ser promovida ou não for permitida.

§2º Admite-se uma única denúncia sucessiva, promovida pelo denunciado, contra seu antecessor imediato na cadeia dominial ou quem seja responsável por indenizá-lo, não podendo o denunciado sucessivo promover nova denúncia, hipótese em que eventual direito de regresso será exercido por ação autônoma.

Art. 126. A citação do denunciado será requerida na petição inicial, se o denunciante for autor, ou na contestação, se o denunciante for réu, devendo ser realizada na forma e nos prazos previstos no art. 131.

Art. 127. Feita a denúncia pelo autor, o denunciado poderá assumir a posição de litisconsorte do denunciante e acrescentar novos argumentos à petição inicial, procedendo-se em seguida à citação do réu.

Art. 128. Feita a denúncia pelo réu:

I - se o denunciado contestar o pedido formulado pelo autor, o processo prosseguirá tendo, na ação principal, em litisconsórcio, denunciante e denunciado;

II - se o denunciado for revel, o denunciante pode deixar de prosseguir com sua defesa, eventualmente oferecida, e abster-se de recorrer, restringindo sua atuação à ação regressiva;

III - se o denunciado confessar os fatos alegados pelo autor na ação principal, o denunciante poderá prosseguir com sua defesa ou, aderindo a tal reconhecimento, pedir apenas a procedência da ação de regresso.

Parágrafo único. Procedente o pedido da ação principal, pode o autor, se for o caso, requerer o cumprimento da sentença também contra o denunciado, nos limites da condenação deste na ação regressiva.

Art. 129. Se o denunciante for vencido na ação principal, o juiz passará ao julgamento da denúncia da lide.

Parágrafo único. Se o denunciante for vencedor, a ação de denúncia não terá o seu pedido examinado, sem prejuízo da condenação do denunciante ao pagamento das verbas de sucumbência em favor do denunciado.

(...)

Art. 143. O **JUIZ** responderá, **civil e regressivamente**, por perdas e danos quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com **dolo ou fraude**;

II - recusar, omitir ou retardar, **sem justo motivo**, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte.

Parágrafo único. As hipóteses previstas no inciso II somente serão verificadas depois que a parte requerer ao juiz que determine a providência e o requerimento não for apreciado no prazo de 10 (dez) dias.

LEI N. 8.666/93

Art. 70. O **CONTRATADO** é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua **culpa ou dolo** na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

O QUE VOCÊ DEVE SABER SOBRE O ASSUNTO

a) Evolução histórica da Responsabilidade Civil do Estado:

- **1º estágio - Fase da irresponsabilidade estatal:** concepção político-teológica que sustentava a origem divina dos governantes, conduzia a ideia de que o rei não errava (“the king can do no wrong”). A superação da irresponsabilidade estatal deu-se na França com o Aresto Blanco (1873).

- **2º estágio - Fase da responsabilidade subjetiva:** tem dois momentos distintos, quais sejam, a teoria do fisco e a teoria da culpa anônima.

A **Teoria do fisco** sustentava a dupla personalidade do Estado, por meio da dicotomia entre atos de império e atos de gestão. Quando o Estado atuava por atos de império, não havia responsabilidade estatal. Quando o Estado atuava por atos de gestão, ele acabava se equiparando aos particulares e, portanto, havia responsabilidade estatal. Para isso, era necessário que fosse demonstrada a culpa ou o dolo do agente público provocador do dano.

A **Teoria da culpa anônima ou culpa administrativa** exige a culpa ou dolo da Administração Pública, mas dispensa a identificação do agente público. Basta a vítima comprovar a falha do serviço (serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou com atraso).

- **3º estágio - Fase da responsabilidade objetiva:** foi introduzida no Brasil, através da Constituição de 1946. Por ela, o Estado responde por **atos ilícitos ou lícitos** que gerem danos desproporcionais aos particulares, sem que seja necessária a demonstração de culpa ou dolo (elementos subjetivos). A responsabilidade objetiva adotada no Brasil funda-se na **teoria do risco administrativo** e na repartição equânime dos encargos sociais, que deriva do princípio da igualdade. Se o Estado atua em benefício da coletividade,

eventuais danos decorrentes dessa atividade que sejam suportados por indivíduos determinados devem ser distribuídos para todos.

b) Pessoas envolvidas na Responsabilidade Civil do Estado:

- **Pessoas responsáveis:** pessoas jurídicas de direito público e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público (concessionárias e permissionárias).
- **Vítimas:** pessoas que não têm relação contratual ou estatutária com o Poder Público. Lembre-se de que a responsabilidade do art. 37, §6º, da CF é extracontratual. Essas pessoas podem ser usuárias ou não dos serviços públicos. Exemplo: o motorista de uma concessionária de transporte intraurbano atravessou o sinal vermelho e abalroou o ônibus em uma motocicleta, matando um passageiro do ônibus e o condutor da motocicleta. Desse modo, há responsabilidade objetiva da concessionária tanto em relação ao passageiro do ônibus quanto em relação ao condutor da motocicleta.

Como caiu em prova:

CESPE, PGESE, 2017: Caso um motorista de concessionária de serviço de transporte coletivo atropela um ciclista, a responsabilidade civil dessa concessionária será subjetiva, haja vista o fato de, nessa hipótese, o ciclista não ser usuário do serviço público.

Errado.

CESPE, EMAP, 2018: De acordo com o Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade civil das empresas públicas perante usuários de serviços públicos é objetiva. Todavia, perante terceiros não usuários, a sua responsabilidade é subjetiva, dado o caráter privado da entidade, o que atrai a aplicação da teoria geral civilista quanto à responsabilização.

Errado.

c) Espécies de atos que implicam a Responsabilidade Civil do Estado:

| | |
|----------------------|--|
| ATO COMISSIVO | Responsabilidade objetiva. Aplicação da teoria do risco administrativo (art. 37, §6º, da CF). |
| ATO OMISSIVO | Responsabilidade subjetiva. Aplicação da teoria da culpa anônima ou culpa administrativa. |

| | |
|-----------------------------|---|
| | <p>Prevalece na jurisprudência que o art. 37, §6º, da CF (responsabilidade objetiva) aplica-se para os atos comissivos.</p> <p>No caso de atos omissivos, a responsabilidade é subjetiva, ainda que haja julgados do STF em sentido oposto.</p> |
| RELAÇÕES DE CUSTÓDIA | <p>Responsabilidade objetiva do Estado.</p> <p>Ainda que, nas relações de custódia, o dano decorra de um ato estatal omissivo,</p> <p>Exemplo: morte de preso dentro do estabelecimento prisional.</p> |

- O suicídio do preso, em regra, gera responsabilidade objetiva do Estado. Todavia, é possível que se exclua a responsabilidade no caso de comprovação de que o suicídio foi repentino e totalmente imprevisível. Lembre-se de que a teoria do risco administrativo permite a alegação de excludentes de responsabilidade civil. No caso, o suicídio repentino do preso não está no campo de previsibilidade do Estado, de modo que pode ser alegada a culpa exclusiva da vítima.

Como caiu em prova:

CESPE, STJ, 2018: Excetuados os casos de dever específico de proteção, a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas é subjetiva, devendo ser comprovados a negligência na atuação estatal, o dano e o nexo de causalidade.

Certo.

CESPE, TJDFT, 2016 - adaptada: Uma pessoa absolutamente incapaz foi internada em hospital psiquiátrico integrante da administração pública estadual, para tratamento de grave doença psiquiátrica. Um mês depois da internação, durante o período noturno, foi constatado que essa pessoa faleceu, após cometer suicídio nas dependências do hospital. O estado poderá ser acionado e condenado a ressarcir os danos morais causados aos genitores do interno, já que tinha o dever de garantir a vida e a saúde do paciente, respondendo objetivamente pelas circunstâncias do óbito.

Certo.

Observação: É importante notar que o suicídio de paciente internado em hospital psiquiátrico está no campo de previsibilidade do Estado.

d) Requisitos para a demonstração da responsabilidade objetiva do Estado:

- A comprovação da responsabilidade civil depende da demonstração dos seguintes elementos: **conduta, dano e nexos causal**. A análise da culpa e do dolo (elemento subjetivo) é dispensada para configuração da responsabilidade objetiva estatal. Contudo, é necessária a demonstração no caso de responsabilidade subjetiva estatal (atos omissivos, exceto os derivados de relação de custódia).
- A **conduta** pode ser comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita. **Dano** é a lesão ao bem jurídico da vítima. **Nexo causal** é o elemento que liga a conduta ao dano. A teoria do nexos causal mais aceita na doutrina e na jurisprudência é a teoria da causalidade direta e imediata (art. 403 do CC).
- A **teoria do risco administrativo** admite excludentes da responsabilidade, tais como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e fato de terceiros. Também admite atenuantes da responsabilidade, tal como culpa concorrente da vítima.

Como caiu em prova:

CESPE, PGEAM, 2016:Um motorista alcoolizado abalroou por trás viatura da polícia militar que estava regularmente estacionada. Do acidente resultaram lesões em cidadão que estava retido dentro do compartimento traseiro do veículo. Esse cidadão então ajuizou ação de indenização por danos materiais contra o Estado, alegando responsabilidade objetiva. O procurador responsável pela contestação deixou de alegar culpa exclusiva de terceiro e não solicitou denúncia da lide. O corregedor determinou a apuração da responsabilidade do procurador, por entender que houve negligência na elaboração da defesa, por acreditar que seria útil à defesa do poder público alegar culpa exclusiva de terceiro na geração do acidente. Considerando essa situação hipotética, julgue o próximo item. Foi correto o corregedor quanto ao entendimento de que seria útil à defesa do poder público alegar culpa exclusiva de terceiro na geração do acidente, uma vez que, provada, ela pode excluir ou atenuar o valor da indenização.

Certo.

Observação: A questão foi objeto de recurso por causa da expressão “excluir ou atenuar”. Isso porque o quadro fático demonstrou uma situação de exclusão de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro. O CESPE, contudo, não alterou o gabarito.

e) Direito de regresso:

- **Teoria da dupla garantia:** O art. 37, § 6º, da CF instituiu uma dupla garantia, consistente no fato de a vítima ter o direito de ser ressarcida pelos cofres públicos e o de o servidor público somente ser responsabilizado perante o próprio Estado. Essa é a posição que deve ser levada para provas, vez que foi a tese fixada pelo STF em sede de repercussão geral. Info 947 do STF.

- A denúncia à lide não é obrigatória. A denúncia à lide do servidor é faculdade do Estado, que pode exercer o seu direito de regresso por meio da denúncia ou pela ação regressiva autônoma. Observe que o STF ao garantir a dupla garantia não afasta a possibilidade de denúncia à lide, porque essa intervenção de terceiro instaura uma relação processual distinta: entre o Estado e o agente público denunciado.

- Ainda que seja faculdade do Estado exercer ou não a denúncia à lide, o STJ entende que não é possível que a intervenção de terceiro agregue elemento novo à demanda. Em outras palavras, se a causa de pedir autoral não aborda o elemento subjetivo, a denúncia à lide não será possível. Isso porque o exercício desse direito pelo Estado afetará o direito do autor da demanda, pois, para denunciar, o ente terá que comprovar o dolo e culpa, retardando o processo. Vale lembrar que a intervenção de terceiro deve ter o mote de economia e celeridade processual e não o contrário. Precedente: AgRg no REsp 1330926/MA

- Os efeitos da ação regressiva transmitem-se aos herdeiros e sucessores do agente público culpado, respeitado o limite do valor do patrimônio transferido.

- A ação regressiva pode ser movida mesmo após terminado o vínculo entre o agente e a administração pública.

- A ação regressiva não é imprescritível, pois o STF entendeu que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento do Estado limita-se àquelas decorrentes de atos dolosos de improbidade administrativa.

Precedente: RE 852475

f) Responsabilidade primária ou subsidiária de empresas contratadas pelo Poder Público:

| MÁ EXECUÇÃO DA OBRA | FATO DA OBRA |
|---|--|
| <p>Conceito: O dano decorre da imperícia ou da falta de técnica da empresa. Logo, importa saber quem está executando a obra, porque, fosse uma empresa mais cautelosa, o dano não ocorreria.</p> | <p>Conceito: O dano decorre naturalmente da obra. Não importa saber quem está executando a obra, o dano iria ocorrer de qualquer forma. Exemplo: explosão de um viaduto cria rachaduras nos prédios em um raio de 200 metros.</p> |
| <p>A empresa contratada responde de forma primária e subjetiva.</p> <p>O Estado responderá apenas de forma subsidiária.</p> | <p>O Estado responde de forma primária e objetiva.</p> |
| <p>O argumento da culpa <i>in eligendo</i> não procede, vez que o Estado não detém discricionariedade na escolha da empreiteira. Incidência do art. 70 da Lei n. 8.666/93.</p> | |

Risco de Pegadinha:

O caso acima trata de empresas contratadas pela Lei de Licitações para realização de alguma obra. Não estamos diante de empresas concessionárias ou permissionárias de serviço público, que respondem objetivamente pelo dano causado aos usuários ou não do serviço público.

Essas empresas contratadas com base na Lei de Licitações respondem com fundamento no seguinte artigo:

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

g) Responsabilidade do Estado por atos legislativos:

- **Regra:** inexistência de responsabilidade civil do Estado, tendo em vista o caráter genérico e abstrato das normas jurídicas.

- **Exceções:**

1. Leis de efeitos concretos: Leis de efeitos concretos constituem, na verdade, atos materialmente administrativos capazes de causar prejuízo patrimonial ensejador de ressarcimento pelo Estado.

2. Leis inconstitucionais: Leis inconstitucionais geram responsabilidade, desde que a vítima demonstre especial e anormal prejuízo decorrente da norma inválida. Exige-se, ainda, como pressuposto da condenação a declaração formal de inconstitucionalidade da lei pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

- O STF entende que não há direito à indenização pela mora decorrente da omissão do Poder Público em formular lei de reajuste geral dos servidores públicos.

h) Responsabilidade do Estado por atos judiciais:

- **Atos do Poder Judiciário:** é gênero dos quais são espécies os atos administrativos e os atos judiciais. Em relação aos atos administrativos do Poder Judiciário, há responsabilidade estatal como regra, aplicando-se tudo que já foi exposto até aqui. Em relação aos atos judiciais, em regra, não há responsabilidade civil do Estado, tendo em vista a soberania estatal e a independência funcional dos juízes.

- **Exceções que conduzem à responsabilidade objetiva do Estado:**

1. Erro judiciário.
2. Prisão além do tempo fixado na sentença.
3. Dolo ou fraude do magistrado.

- A prisão cautelar, decretada na forma da legislação em vigor, com posterior absolvição do acusado, não é considerada erro judiciário. Desse modo, não importa responsabilidade estatal.

Risco de Pegadinha:

Sob a égide do antigo CPC, o magistrado que agia com dolo ou fraude respondia pessoal e diretamente pelo dano causado.

Com o Novo CPC, há responsabilidade objetiva do Estado, que detém ulterior direito de regresso.

Observe:

Art. 143. O juiz responderá, **CIVIL E REGRESSIVAMENTE**, por perdas e danos quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude.

i) Outros temas:

• **Responsabilidade dos notários e registradores:** antes, a jurisprudência entendia que era responsabilidade objetiva. A Lei n. 13.286/2016, todavia, modificou a Lei dos Serviços Notariais e passou a prever a **responsabilidade subjetiva**, *in verbis*:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, **por culpa ou dolo**, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso. Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.

• O STF entendeu que é a CF atribuiu à lei a regulamentação da responsabilidade dos notários e registradores. Como a Lei n. 13.286/2016 previu a responsabilidade subjetiva, a questão tem respaldo em legislação infraconstitucional, não cabendo ao STF a análise de sua constitucionalidade.

• O Estado possui responsabilidade civil direta e primária pelos danos que tabeliães e oficiais de registro, no exercício de serviço público por delegação, causem a terceiros. Há o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedente: RE 842846

• **Responsabilidade do Estado por dano ambiental:** é tema controverso. A posição da maioria das bancas de concursos e da jurisprudência do STJ é no sentido da adoção da teoria do risco integral, ainda que o dano seja causado pelo Estado.

• A responsabilidade ambiental civil é objetiva. Por sua vez, a responsabilidade ambiental administrativa é subjetiva.

COMPILADO JURISPRUDENCIAL

• **Súmula 37 do STJ:** São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato.

- **Súmula 387 do STJ:** É lícita a cumulação das indenizações de dano estético e dano moral.
- **Súmula 54 do STJ:** Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual.
- **Súmula 227 do STJ:** A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.
- **Súmula 281 do STJ:** A indenização por dano moral não está sujeita à tarifação prevista na Lei de Imprensa.
- **Súmula 150 do STF:** Prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação.
- **Súmula 85 do STJ:** Nas relações de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.
- **Súmula 383 do STF:** A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo.
- A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa STF. Precedente: RE 1027633
- O Estado responde objetivamente pelos atos dos tabeliões registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. Precedente: RE 842846.
- O município apenas responde por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício caso exista a violação de um dever jurídico específico de agir. Exemplos: concessão de licença para funcionamento sem

as cautelas legais ou conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular. Precedente: Info 969 do STF.

- Não há dever do Estado de indenizar eventuais prejuízos financeiros do setor privado decorrentes da alteração de política econômico-tributária no caso de o ente público não ter se comprometido, formal e previamente, por meio de determinado planejamento específico. O impacto econômico-financeiro sobre a produção e a comercialização de mercadorias pelas sociedades empresárias causado pela alteração da alíquota de tributos decorre do risco da atividade próprio da álea econômica de cada ramo produtivo. Não havia direito subjetivo da indústria quanto à manutenção da alíquota do imposto de importação. Precedente: Info 963 do STF.

- Concessionária de rodovia não responde por roubo e sequestro ocorridos nas dependências de estabelecimento por ela mantido para a utilização de usuários, caso o fato seja inevitável e irresistível, gerando uma impossibilidade absoluta de não ocorrência do dano. Precedente: Info 640 do STJ.

- A pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público possui responsabilidade civil em razão de dano decorrente de crime de furto praticado em suas dependências. O entendimento não é contrário ao do STJ. Tudo depende do caso concreto. No caso do STJ, houve uma excludente de responsabilidade. No caso do STF, inexistiu tal excludente. Precedente: Info 901 do STF.

- O STF decidiu que a responsabilização objetiva do Estado em caso de morte de detento somente ocorre quando houver inobservância do dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal. Desse modo, podem ser alegadas excludentes de responsabilidade, tal como a total imprevisibilidade de uma rebelião que ocasione mortes ou do suicídio do detento. Precedente: RE 841526, Info 819 do STF e REsp 1305259

- Há obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, causados a detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento, pois é dever do Estado manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico. Precedente: Info 854 do STF

- A demora injustificada da Administração em analisar o pedido de aposentadoria do servidor público gera o dever de indenizá-lo. Precedente: AgInt no AREsp 483398
- O anistiado político que obteve, na via administrativa, a reparação econômica prevista na Lei n. 10.559/2002 (Lei de Anistia) não está impedido de pleitear, na esfera judicial, indenização por danos morais pelo mesmo episódio político, pois são distintos os fundamentos que amparam essas situações. Precedente: Info 581 do STJ
- A fixação do prazo prescricional de 5 anos para os pedidos de indenização por danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, constante do art. 1º-C da Lei 9.494/97, é constitucional. Precedente: Info 824 do STF.
- União não tem legitimidade passiva em ação de indenização por danos decorrentes de erro médico ocorrido em hospital da rede privada durante atendimento custeado pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Isso porque, de acordo com o art. 18, X, da Lei 8.080/1990, compete ao município celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar a respectiva execução. Nesse contexto, não se deve confundir a obrigação solidária dos entes federativos em assegurar o direito à saúde e garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, com a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros. Nesta, o interessado busca uma reparação econômica pelos prejuízos sofridos, de modo que a obrigação de indenizar se sujeita à comprovação da conduta, do dano e do respectivo nexo de causalidade. Dessa forma, não há qualquer elemento que autorize a responsabilização da União, seja porque a conduta não foi por ela praticada, seja em razão da impossibilidade de aferir-se a existência de culpa *in eligendo* ou culpa *in vigilando*. Precedente: Info 563 do STJ.
- O termo inicial da prescrição de pretensão indenizatória decorrente de suposta tortura e morte de preso custodiado pelo Estado, nos casos em que não chegou a ser ajuizada ação penal para apurar os fatos, é a data do arquivamento do inquérito policial. Precedente: Info 556 do STJ.
- Não cabe a denunciação da lide prevista no art. 70, III, do CPC quando demandar a análise de fato diverso dos envolvidos na ação principal. Não é admissível a denunciação da lide quando introduzir fundamento

novo à causa, estranho ao processo principal, apto a provocar uma lide paralela, a exigir ampla dilação probatória, o que tumultuaria a lide originária, indo de encontro aos princípios da celeridade e economia processuais, que essa modalidade de intervenção de terceiros busca atender. Precedente: Info 535 do STJ.

- O STJ entende pela 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. Precedente: Info 512 do STJ.

- O termo inicial do prazo prescricional de cinco anos para que servidor público exija direito, reconhecido administrativamente, ao pagamento de valores devidos a ele pela Administração Pública é a data do reconhecimento administrativo da dívida. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que o reconhecimento do débito implica renúncia, pela Administração, ao prazo prescricional já transcorrido. Precedente: Info 509 do STJ

- A jurisprudência do STJ é 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. Isso porque são ilícitos decorrentes de violação de direitos fundamentais. Precedente: AgRg no AREsp 816.972

- A prescrição da ação regressiva que objetiva o ressarcimento de pagamento de indenização a vítima de acidente automobilístico inicia-se no momento da efetiva lesão do direito material (princípio da actio nata), a saber, na data do trânsito em julgado da sentença em ação indenizatória, e não na data do efetivo pagamento do valor da condenação. Precedente: AgRg no AREsp 707.342

- É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. Dito de outro modo, se o Poder Público sofreu um dano ao erário decorrente de um ilícito civil e deseja ser ressarcido, ele deverá ajuizar a ação no prazo prescricional previsto em lei. O art. 37, § 5º, da CF aplica a imprescritibilidade a atos dolosos de improbidade administrativa. Precedente: Info 813 do STF

- É inconstitucional lei estadual (distrital) que preveja o pagamento de pensão especial a ser concedida pelo Governo do Estado (Distrito Federal) em benefício dos cônjuges de pessoas vítimas de crimes hediondos,

independentemente de o autor do crime ser ou não agente do Estado. Esse tipo de lei amplia, de modo desmesurado a responsabilidade civil do Estado prevista no art. 37, § 6º, da CF/88. Precedente: Info 773 do STF.

- STF reconheceu que a União deve indenizar companhia aérea, que explorava os serviços de aviação, sob o regime de concessão, pelos prejuízos causados decorrentes de plano econômico que determinou o congelamento das tarifas de aviação. Precedente: Info 738 do STF.

- Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexos causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada. Precedente: RE 608880, (Repercussão Geral – Tema 362) (Info 993).

- É imprescindível para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da fixação de preços no setor sucroalcooleiro a comprovação de efetivo prejuízo econômico, mediante perícia técnica em cada caso concreto. Precedente: ARE 884325, (Repercussão Geral - Tema 826).

- **Enunciado 40 da I Jornada de Direito Administrativo CJP/STJ:** Nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública aplica-se o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/1932 (art. 1º), em detrimento do prazo trienal estabelecido no Código Civil de 2002 (art. 206, § 3º, V), por se tratar de norma especial que prevalece sobre a geral.

- Aplica-se igualmente ao estado o que previsto no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, relativo à responsabilidade civil objetiva por atividade naturalmente perigosa, irrelevante o fato de a conduta ser comissiva ou omissiva. Precedente: REsp 1869046-SP, (Info 674).

- A MP 966/2020, que dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. O STF decidiu que a MP é, em princípio, constitucional, mas deverá ser feita uma interpretação conforme à Constituição. Desse modo, o Plenário do STF deferiu parcialmente a medida cautelar para: 1) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em

consideração a observância, pelas autoridades: a) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas; bem como b) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção; e 2) conferir, ainda, interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a =normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. Foram fixadas as seguintes teses: 1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. Vale ressaltar que a MP não trata de crime ou de ato ilícito. Assim, qualquer interpretação do texto impugnado que dê imunidade a agentes públicos quanto a ato ilícito ou de improbidade deve ser excluída. Precedente: ADI 6421 MC/DF, (Info 978).

- A União, na condição de acionista controladora da Petrobras, não pode ser submetida à cláusula compromissória arbitral prevista no Estatuto Social da Companhia, seja em razão da ausência de lei autorizativa, seja em razão do próprio conteúdo da norma estatutária. Caso concreto: um grupo de acionistas da Petrobrás formulou requerimento para instauração de procedimento arbitral perante a Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM-BOVESPA) contra a União e a Petrobrás, no qual pedem o ressarcimento pelos prejuízos decorrentes da desvalorização dos ativos da Petrobras, em razão dos desgastes oriundos da Operação Lava Jato. O procedimento foi instaurado com base no art. 58 do Estatuto Social da Petrobrás, onde consta uma cláusula compromissória dizendo que as disputas que envolvam a Companhia, seus acionistas, administradores e conselheiros fiscais deverão ser resolvidas por meio de arbitragem. A União afirmou que não estava obrigada a participar dessa arbitragem, argumento que foi acolhido pelo STJ. Precedente: CC 151130-SP (Info 664).

- A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Precedente: RE 1027633/SP (Info 947).
- Não há direito de regresso, portanto, não é cabível a execução regressiva proposta pela Eletrobrás contra a União em razão da condenação das mesmas ao pagamento das diferenças na devolução do empréstimo compulsório sobre o consumo de energia elétrica ao particular contribuinte da exação. Precedente: REsp 1576254-RS (Info 655).
- São imprescritíveis as ações de reintegração em cargo público quando o afastamento se deu em razão de atos de exceção praticados durante o regime militar. Ex: João era servidor da ALE/PR. Em 1963, João foi demitido em razão de perseguição política perpetrada na época da ditadura militar. Em 2011, João ajuizou ação ordinária contra o Estado do Paraná pedindo a sua reintegração ao cargo. Esta pretensão é considerada imprescritível considerando que envolve a efetivação da dignidade da pessoa humana. Vale ressaltar, contudo, que a imprescritibilidade da ação que visa reparar danos provocados pelos atos de exceção não implica no afastamento da prescrição quinquenal sobre as parcelas eventualmente devidas ao autor. Não se deve confundir imprescritibilidade da ação de reintegração com imprescritibilidade dos efeitos patrimoniais e funcionais dela decorrentes, sob pena de prestigiar a inércia do Autor, o qual poderia ter buscado seu direito desde a publicação da Constituição da República. Em outras palavras, o recebimento dos “atrasados” ficará restrito aos últimos 5 anos contados do pedido. Precedente: REsp 1.565.166-PR (Info 630).

2. MATERIAL DE APOIO

O que são materiais de apoio?

Hoje, a dificuldade não é falta de material e sim o excesso dele. Antes de começar a estudar, você já parou para pensar: por onde estudo? Será que é melhor livro X ou Y? Daí você escolhe o livro X. Quando está na metade do capítulo, bate a insegurança novamente. Será que o Y não tem uma explicação melhor?

Ao fim do dia, você talvez conclui um dia de estudo bem mais ou menos com a sensação de que está perdido.

Pois bem. Nós do PP Concursos montamos um material de pdf. que tem tudo que você precisa saber para acertar questões de prova sem ser um material agigantado. Com os nossos materiais, você não perde tempo desnecessário lendo o que não cai em provas. Você lê o que importa e, assim, vê seu desempenho alavancar. Além disso, nossa premissa é ter um pdf. didático, por meio do qual você sinta o praz

Quer ver? Olha só.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Revisado até 01.01.2021.

Base do resumo:

Danilo Guedes

Dizer o Direito¹

Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo

Rafael Oliveira

Ricardo Alexandre e João de Deus

Matheus Carvalho

Celso Antônio Bandeira de Mello

Di Pietro

¹ CAVALCANTE. Márcio André Lopes. Dizer o direito. Extraído do sítio: <http://www.dizerodireito.com.br/>

2.1 INTRODUÇÃO

Conceito:

A responsabilidade civil do Estado significa o DEVER de reparação dos danos causados pela conduta estatal, COMISSIVA ou OMISSIVA.

Evolução da responsabilidade civil do Estado e teoria:

1ª fase: Irresponsabilidade do Estado

O Estado, na atuação dos seus agentes, mesmo que ocasionasse danos a terceiros, não responderia por estes. Essa 1ª fase vigorou no período dos Estados absolutistas europeus. Em tal época, encontramos duas frases que marcam o período: “*the king can do no wrong*” e “*l’etat c’est moi*”.

2ª fase: Responsabilidade Subjetiva

Nos moldes da responsabilidade do direito civil, ou seja, a vítima deveria comprovar a culpa para responsabilizar o Estado. Por isso, alguns autores chamam de teorias civilistas.

Segundo Matheus Carvalho, “o fundamento aqui é a **intenção do agente público**. Para que se possa admitir a incidência desta teoria, necessita-se da comprovação de alguns elementos: **a conduta do Estado; o dano; o nexo de causalidade e o elemento subjetivo, qual seja, a culpa ou o dolo do agente**. Esses elementos são indispensáveis para a caracterização da responsabilidade, pois, quando não observados, podem gerar a exclusão desta responsabilidade”.

A doutrina aponta dois momentos nessa segunda fase.

Primeiro momento: Teoria da culpa individual

Nesse momento, havia a divisão dos atos emanados da Administração Pública em: atos de império e atos de gestão. Aqui se afirmava que o Estado poderia ser responsabilizado subjetivamente, mas tão somente pelos

atos de gestão, nos quais o Estado não atua com o poder de autoridade. Em relação aos atos de império, permaneceria a característica da irresponsabilidade.

O que são os atos de império?

São atos de autoridade, em que o Estado atua com supremacia em relação ao particular, como atos de polícia. Nesse caso, em razão da soberania, o Estado não podia ser responsabilizado por eventuais danos.

Teoria da culpa anônima:

Era quase impossível para a vítima provar a culpa do agente e, para uma maior proteção dos administrados, houve uma evolução doutrinária para a **teoria da culpa do serviço ou culpa anônima**, também chamada de **falta de serviço** (“*faute du service*”) – criada pelo conselho de Estado do direito francês.

Para a noção da culpa anônima, o indivíduo não precisava mais identificar o agente que foi efetivamente responsável pelo dano. Bastava que o indivíduo comprovasse que o serviço estatal foi prestado de forma equivocada.

Como isso ocorria?

De acordo com a doutrina, **3 fatos** caracterizavam a culpa anônima:

- **AUSÊNCIA** do serviço;
- Serviço **DEFEITUOSO**;
- Serviço **TARDIO** ou **INTEMPESTIVO**.

3ª fase: Responsabilidade Objetiva

Diz-se objetiva porque se retira da discussão o elemento subjetivo (culpa ou dolo). Tradicionalmente, a responsabilidade estatal era subjetiva, devendo a vítima comprovar a conduta, o dano, o nexo causal e o elemento subjetivo (culpa, individual ou anônima, ou dolo). Com a regra da responsabilidade objetiva, sai o elemento subjetivo, com isso não se discute culpa.

Pela **responsabilidade objetiva**, basta que a vítima comprove **conduta, dano e nexo causal**.

A CF/88 adota, como regra, a responsabilidade objetiva do Estado, *vide*:

Art. 37. (...)

§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.

Como caiu em prova:

CESPE, TJ-CE, 2014: No que tange à evolução da temática relacionada à responsabilidade civil do Estado, a regra adotada inicialmente foi a da responsabilidade subjetiva, caminhando-se, posteriormente, para a teoria da irresponsabilidade.

Errado.

Teoria do risco administrativo:

No Brasil, a responsabilidade objetiva está fundamentada, em regra, na **teoria do risco administrativo** e não na **teoria do risco integral**. A distinção entre essas duas teorias está na possibilidade ou não, respectivamente, de alegação de alguma excludente pelo Estado.

Quando o Estado exerce uma atividade, ele assume o risco, aqui é o **risco administrativo**. Quem exerce uma atividade de risco responde pelos danos causados por essa responsabilidade. Ocorre que esta responsabilidade não é absoluta, podendo o Estado se defender, alegando as causas excludentes do nexos causal, rompendo-o. Então, na modalidade **objetiva**, por **risco administrativo**, o Estado pode alegar **excludentes de nexos causal**, que, por conseguinte, afastam o dever de indenizar, como: **culpa exclusiva da vítima**, **caso fortuito** ou **força maior**.

DEVO LEMBRAR! A **culpa concorrente** da vítima **NÃO AFASTA** o dever de indenizar, mas tão somente pode ocasionar a diminuição do valor a ser reparado. É uma atenuante e não uma excludente.

Em uma ação indenizatória, a vítima precisa provar **conduta**, **dano** e **nexos causal**.

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TJDFT, 2015: A teoria do risco administrativo se apresenta como fundamento da responsabilidade objetiva do Estado.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, STJ, 2015: A responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros tem sustentação na teoria da culpa administrativa.

Errado.

CESPE/CEBRASPE, TRT17, 2013: A teoria do risco administrativo prega que a responsabilidade civil do Estado depende da comprovação da ausência do serviço público.

Errado.

Teoria do risco integral:

Ao contrário da teoria do risco administrativo, na teoria do risco integral, o Estado assume **integralmente** o risco de sua atividade, de modo que não se tem a possibilidade de excludentes de nexos causal. Em outras palavras, o Estado não terá defesa perante a vítima. Se existir um nexo causal que ligue o ato estatal ao dano, há dever de reparação, sem possibilidade de defesa.

Existe alguma hipótese de aplicação da teoria do risco integral no Brasil?

Sim, ainda que não seja a regra. Hoje, o **STJ** adota a **TEORIA DO RISCO INTEGRAL** no que se refere ao **DANO AMBIENTAL**. Nem mesmo o erro do órgão ambiental licenciador da atividade interrompe o nexo causal. Assim, ainda que haja equívoco do órgão ambiental na concessão da licença ambiental e isso faça com que o licenciado cause danos ao meio ambiente, este último deve responder pela lesão ao meio ambiente. Ora, a teoria do risco integral não admite excludentes, tal como o fato de terceiro (erro do órgão ambiental). Precedente: REsp 1612887 PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 28/04/2020 (Info 671).

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, MJ, 2013: A teoria que impera atualmente no direito administrativo para a responsabilidade civil do Estado é a do risco integral, segundo a qual a comprovação do ato, do dano e do nexos causal é suficiente para determinar a condenação do Estado. Entretanto, tal teoria reconhece a existência de excludentes ao dever de indenizar.

Errado.

Em que consiste a teoria da repartição dos encargos sociais?

A teoria do risco administrativo é o principal fundamento para a responsabilidade objetiva, mas há um segundo fundamento, apontado por José dos Santos Carvalho Filho, que é a **teoria da repartição dos encargos sociais**.

A ideia de responsabilidade objetiva visa a uma compensação social por um dano causado a um indivíduo determinado. Na hipótese em toda a sociedade se beneficia com um ato estatal que causou prejuízo a uma pessoa determina, a ideia é a de que a sociedade deve compensar o dano individualmente sofrido. Os ônus e os bônus devem ser proporcionais.

Como a coletividade compensa esse indivíduo?

Com a responsabilidade do Estado. Na prática, quem paga a indenização, em última análise, é a sociedade, que compensa aquele indivíduo que sofreu um dano.

Para alguns autores, isso justifica a possibilidade da **responsabilidade do Estado por ato lícito**. Ou seja, mesmo nos casos em que o Estado pratica atos lícitos, mas que gerem danos, fala-se em responsabilidade, a exemplo de uma restrição desproporcional a um direito do indivíduo.

Pela quebra na isonomia, a sociedade deve ser reequilibrada com ônus e bônus. Sendo assim, a **teoria dos encargos sociais** encontra fundamento no **princípio da isonomia**.

2.2 RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL

A responsabilidade civil do Estado pode derivar de danos causados no âmbito de relações jurídicas **contratuais** (ou negociais) ou **extracontratuais**.

| Responsabilidade contratual | Responsabilidade extracontratual |
|--|--|
| Na responsabilidade civil contratual, o dever de ressarcimento pressupõe a existência de vínculo negocial especial válido e a inexecução contratual pelo Estado. | Na responsabilidade civil extracontratual, o dever de ressarcimento relaciona-se com os danos causados por atuações estatais voltadas aos cidadãos em geral. |

A responsabilidade civil objetiva do Estado e das pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos, prevista no **art. 37, § 6º, da CF**, é de índole **extracontratual**, uma vez que a referida norma menciona danos causados a “terceiros”, ou seja, pessoas que não possuem vínculo específico com o causador do dano.

Dessa forma, a regra não se aplica aos danos causados às pessoas que possuem vínculo jurídico especial, contratual (exemplo: empresas contratadas pelo Estado) ou institucional (exemplo: servidores públicos estatutários), com a Administração Pública.

Por essa razão, o **STF** afastou a aplicação da referida norma constitucional no caso envolvendo **furto de automóvel em estacionamento fechado, mantido pelo Município**, tendo em vista o **descumprimento das cláusulas do contrato de depósito** (STF, 1. Turma, RE 255.731/SP, Rel. Minº Sepúlveda Pertence, DJ 26.11.1999).

É oportuno mencionar, todavia, que, em outras situações envolvendo **relações contratuais**, o STF aplicou o art. 37, § 6º, da CF, tal como ocorreu, por exemplo, na consagração da **responsabilidade civil objetiva das concessionárias de serviços públicos pelos danos causados aos usuários do serviço público de transporte** (STF, Tribunal Pleno, RE 591.874/MS, Rel. Minº Ricardo Lewandowski, DJ e-237 18.12.2009, Informativos de Jurisprudência do STF nº 557 e 563).

A Constituição Federal esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil imputável à Administração Pública?

NÃO. O art. 37, § 6º, da CF/88 constitui, tão somente, segundo o magistério de José dos Santos Carvalho Filho, um “mandamento básico sobre o assunto”.

Há um julgado em que o STF manifestou nesse sentido. O Plenário da Corte julgou improcedente a ADI 4976, na qual se questionava alguns dispositivos da Lei Geral da Copa (Lei 12.663/2012). Os pontos questionados foram os que responsabilizam a União por prejuízos causados por terceiros e por fenômenos da natureza; que concederam prêmio em dinheiro e auxílio mensal aos jogadores das seleções brasileiras campeãs das Copas de 58, 62 e 70; e que isentam a Fifa e suas subsidiárias do pagamento de custas e outras despesas judiciais.

Firmou-se o entendimento de que o artigo 23 da Lei Geral da Copa não ofende o artigo 37, § 6º, da CF, que não esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil da Administração Pública.

Veja trecho elucidativo da ementa:

(...) A disposição contida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal **não esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil imputável à Administração**, pois, em situações especiais de grave risco para a população ou de relevante interesse público, pode o Estado ampliar a respectiva responsabilidade, por danos decorrentes de sua ação ou omissão, para além das balizas do supramencionado dispositivo constitucional, inclusive por lei ordinária, dividindo os ônus decorrentes dessa extensão com toda a sociedade. II – Validade do oferecimento pela União, mediante autorização legal, de garantia adicional, de natureza tipicamente securitária, em favor de vítimas de danos incertos decorrentes dos eventos patrocinados pela FIFA, excluídos os prejuízos para os quais a própria entidade organizadora ou mesmo as vítimas tiverem concorrido. (STF. Plenário. ADI 4976/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 7/5/2014)

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TRF 5ª REGIÃO, 2017: Acerca da responsabilidade civil, assinale a opção correta de acordo com a doutrina e a jurisprudência dos tribunais superiores.

Situação hipotética: Lei de determinado estado da Federação estabeleceu a responsabilidade do estado durante a realização de evento internacional na capital dessa unidade federativa: o estado assumiria os efeitos da

responsabilidade civil perante os organizadores do evento, por todo e qualquer dano resultante ou que surgisse em função de qualquer incidente ou acidente de segurança relacionado ao referido evento, exceto na situação em que organizadores ou vítimas concorressem para a ocorrência do dano. Assertiva: Conforme entendimento do STF, a referida lei estadual é constitucional, pois a Constituição Federal de 1988 não esgota matéria relacionada à responsabilidade civil.

Certo.

2.3. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

A responsabilidade civil, de uma forma geral, está relacionada à **violação de um dever jurídico que gera um dano**, motivo pelo qual o **ato ilícito** é a fonte geradora da responsabilidade. Vale dizer: a violação de um dever jurídico preexistente acarreta o dever jurídico sucessivo de reparação (responsabilidade). Excepcionalmente, o ordenamento jurídico prevê a responsabilidade civil por **atos lícitos**, tal como ocorre no art. 188, II, c/c os arts. 929 e 930 do CC.

Especificamente em relação à responsabilidade civil do Estado, a regra é a sua configuração na hipótese de **atos ilícitos**. A doutrina, contudo, tem admitido a responsabilidade civil do Estado por **ato lícito** em duas situações:

1ª hipótese: Expressa previsão legal (ex.: responsabilidade da União por danos provocados por atentados terroristas contra aeronaves de matrícula brasileira, na forma da Lei 10.744/2003).

1ª hipótese: Sacrifício desproporcional ao particular (ex.: ato jurídico que determina o fechamento permanente de rua para tráfego de veículos, inviabilizando a continuidade de atividades econômicas prestadas por proprietários de postos de gasolina ou de estacionamento de veículos).

Julgado importante (INFO 738 do STF - 2014):

O STF entendeu que o Estado deve indenizar prejuízo causado a empresa privada, concessionária de serviço público, pela **implementação de política econômica** (política de preços tabelados pelo Estado – intervenção indireta do estado na economia por direção). Em razão do **congelamento de preços** determinado por lei (“Plano

Cruzado”), o Estado impôs à empresa prejuízo financeiro, pois a **VARIG** teve congeladas as suas tarifas enquanto os seus custos aumentaram, alterando bruscamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão celebrado com a União.

Dois fundamentos:

- O Tribunal constatou que **O ATO LÍCITO DO ESTADO GERA RESPONSABILIDADE OBJETIVA** e os atos legislativos, se geraram “prejuízos específicos, expressos e demonstrados”, ensejam a reparação do dano ao particular. Isso porque o Brasil adotou a **teoria da responsabilidade objetiva com base no risco administrativo**, pois basta o ato estatal, o dano e a verificação do nexo de causalidade para se impor o dever do Estado de indenizar.
- O segundo fundamento foi a **obrigatoriedade de o Estado manter o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos**. No caso, havia cláusula contratual que estipularia a correspondência entre as tarifas a serem aplicadas e os fatores de custo da atividade objeto do contrato de concessão. O STF destacou que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do negócio administrativo tem como fonte o **art. 37, XXI, da CF** (“mantidas as condições efetivas da proposta”) e decorre do **princípio da segurança jurídica**.

Leia com atenção o seguinte trecho do Informativo n. 738 do STF:

A Ministra Cármen Lúcia ponderou que os atos que comporiam o “Plano Cruzado” — conquanto **NÃO** tivessem se afastado do princípio da legalidade, porque plenamente justificados por imperioso interesse do Estado e da sociedade brasileira — teriam provocado diretamente danos à recorrida. **Esclareceu que a empresa nada poderia providenciar contra o que lhe fora determinado, pois jungida às regras da concessão de serviço público. Repisou que NÃO se estaria a discutir a legalidade da decisão política.** Saliu que, no entanto, **os atos administrativos, mesmo os legislativos**, submeter-se-iam, em um Estado de Direito, aos ditames constitucionais. **Assim, incontestemente que o Estado deveria ser responsabilizado pela prática de ATOS LÍCITOS quando deles decorressem prejuízos específicos, expressos e demonstrados.** Na condição de concessionária, não poderia a companhia esquivar-se dos danos, uma vez que não deteria liberdade para atuar conforme sua conveniência. Destacou que a comprovação dos prejuízos ocorrera nas instâncias próprias de exame do acervo fático-probatório. Por fim, considerou irretocável a decisão recorrida, fundada na teoria da responsabilidade do Estado por ato lícito”. RE 571969/DF, rel. Min^o Cármen Lúcia, 12.3.2014.

Alteração de política econômico-tributária gera dever de indenizar?

NÃO. Não se verifica o dever do Estado de indenizar eventuais prejuízos financeiros do setor privado decorrentes da alteração de política econômico-tributária, no caso de o ente público não ter se comprometido, formal e previamente, por meio de determinado planejamento específico.

²O Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 492/1994, reduzindo de 30% para 20% a alíquota do imposto de importação dos brinquedos em geral. Com a redução da alíquota, houve a entrada de um enorme volume de brinquedos importados no Brasil, oriundos especialmente da China, sendo estes bem mais baratos que os nacionais. Como resultado, várias indústrias de brinquedos no Brasil foram à falência e, mesmo as que permaneceram, sofreram grandes prejuízos. Uma famosa indústria de brinquedos ingressou com ação contra a União afirmando que a Portaria, apesar de ser um ato lícito, gerou prejuízos e que, portanto, o Poder Público deveria ser condenado a indenizá-la. O STJ não concordou com o pedido.

Não se verifica o dever do Estado de indenizar eventuais prejuízos financeiros do setor privado decorrentes da alteração de política econômico-tributária no caso de o ente público não ter se comprometido, formal e previamente, por meio de determinado planejamento específico.

A referida Portaria tinha finalidade extrafiscal e a possibilidade de alteração das alíquotas do imposto de importação decorre do próprio ordenamento jurídico, não havendo que se falar em quebra do princípio da confiança.

O impacto econômico-financeiro sobre a produção e a comercialização de mercadorias pelas sociedades empresárias causado pela alteração da alíquota de tributos decorre do risco da atividade próprio da área econômica de cada ramo produtivo.

Não havia direito subjetivo da indústria quanto à manutenção da alíquota do imposto de importação. STJ. 1ª Turma. REsp 1492832-DF, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 04/09/2018 (Info 634).

STF. 1ª Turma. ARE 1175599 AgR/DF, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 10/12/2019 (Info 963).

² CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A União não tem responsabilidade pelos prejuízos supostamente causados à indústria de brinquedos nacional pela redução do imposto de importação de brinquedos na década de 1990**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerdireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/abdf6bdb7570e8f9d4338f84bd169130>>. Acesso em: 11/05/2020

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TJ-PA, 2020 (Adaptada): O Estado não deve indenizar prejuízos oriundos de alteração de política econômico-tributária caso não se tenha comprometido previamente por meio de planejamento específico.

Certo.

Esquematizando:

Responsabilidade por ato **ILÍCITO**: decorre do **princípio da LEGALIDADE**.

Responsabilidade por ato **LÍCITO**: decorre do **princípio da ISONOMIA**.

2.4. PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A configuração da responsabilidade objetiva do Estado pressupõe **três elementos**:

- a) Fato administrativo (conduta comissiva ou omissiva atribuída ao Poder Público).
- b) Dano.
- c) Nexo causal.

Conduta:

O Estado somente pode ser responsabilizado pela **ATUAÇÃO** ou **OMISSÃO** de seus agentes públicos. É preciso, portanto, demonstrar que o dano tem relação direta com o exercício da função pública ou a omissão relevante dos agentes públicos.

Dano:

O segundo elemento fundamental para responsabilização do Estado é a comprovação do dano que pode ser definido como **lesão a determinado bem jurídico da vítima**. O dano pode ser dividido em **duas categorias**:

a) **Material ou patrimonial:** lesão ao patrimônio da vítima, avaliado pecuniariamente. O dano material, por sua vez, divide-se em duas espécies:

- **Dano emergente:** representa a diminuição efetiva e imediata do patrimônio da vítima (**ex.:** dano suportado pela destruição do veículo e custos médicos).
- **Lucro cessante:** é a diminuição potencial do patrimônio (**ex.:** na hipótese de o veículo destruído ser como táxi, o lesado deixará de receber o ganho normalmente esperado com sua atividade profissional).

b) **Moral ou extrapatrimonial:** lesão aos bens personalíssimos, tais como a honra, a imagem e a reputação do lesado.

IMPORTANTE! As indenizações por danos materiais e morais, oriundos do mesmo fato, são passíveis de cumulação. Veja:

Súmula n. 37 do STJ: São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato.

Da mesma forma, é admitida a **cumulação** das indenizações por **danos estéticos e morais**. Veja:

Súmula 387 do STJ: É lícita a cumulação das indenizações de dano estético e dano moral.

O **dano moral** pode ser suportado não apenas por **pessoas físicas**, mas também por **pessoas jurídicas**, tendo em vista, neste último caso, a **lesão à sua honra OBJETIVA**, como nome e imagem. Veja:

Súmula 227 do STJ: A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.

Ao contrário da honra subjetiva, que tem relação com aquilo que cada ser humano pensa sobre si próprio, a honra objetiva está ligada à reputação da pessoa, física ou jurídica, perante a sociedade. É, então, possível que um ato estatal gere dano moral a uma pessoa jurídica.

Dúvida que surge é: o Estado pode sofrer dano moral (Pergunta da prova oral do concurso da AGU de 2015)?

NÃO. A pessoa jurídica de direito público não tem direito à indenização por danos morais relacionados à violação da honra ou da imagem. Segundo o STJ:

1º argumento: os direitos fundamentais são exercitáveis contra o Estado, de modo que o Estado poder sofrer dano moral revela confusão, na mesma pessoa, de idêntica posição jurídica de titular ativo e passivo, de credor e, a um só tempo, devedor de direitos fundamentais.

2º argumento: a Súmula 227 do STJ pretende resguardar a credibilidade mercadológica ou a reputação negocial da empresa. Porém, esse cenário não se verifica no caso de suposta violação da imagem ou da honra de pessoa jurídica de direito público.

Além disso, a jurisprudência do STJ tem afirmado a inconstitucionalidade da tarifação legal da indenização por danos morais, que deve ser fixada em cada caso concreto levando-se em consideração a efetiva extensão do dano suportado pela vítima, tendo em vista o disposto no **art. 5º, V e X, da CF**. Nesse sentido:

Súmula 281 do STJ: A indenização por dano moral não está sujeita à tarifação prevista na Lei de Imprensa.

Nexo de causalidade:

Nexo de causalidade significa a relação de causa e efeito entre a **conduta estatal** e o **dano** suportado pela vítima.

Teorias do nexo de causalidade:

a) Teoria da equivalência das condições (equivalência dos antecedentes ou *conditio sine qua non*): de acordo com a presente teoria todos os antecedentes que contribuírem de alguma forma para o resultado são equivalentes e considerados causas do dano. A eliminação hipotética de uma dessas condições afastaria a ocorrência do resultado. A principal **crítica** à teoria é o regresso infinito do nexo de causalidade, acarretando insegurança jurídica e injustiça (**ex.:** em caso de homicídio, a responsabilidade seria estendida ao fabricante da arma).

b) Teoria da causalidade adequada: elaborada por Ludwig von Bar e desenvolvida por Johannes von Kries, a teoria considera como causa do evento danoso aquela que, em abstrato, seja a mais adequada para a produção

do dano. Vale dizer: os antecedentes do evento não são equivalentes, devendo ser considerado como causa do dano apenas o antecedente que tiver maior probabilidade hipotética, a partir daquilo que normalmente ocorre na vida em sociedade, de produzir o resultado danoso. O **problema** dessa teoria é imputar o dano a alguém a partir de mero juízo de probabilidade (e não de certeza), que, em razão da ausência de critérios precisos, é pautado por incertezas.

c) Teoria da causalidade direta e imediata (ou teoria da interrupção do nexos causal): os antecedentes do resultado não se equivalem e apenas o evento que se vincular direta e imediatamente com o dano será considerado causa necessária do dano. Apesar de sofrer **críticas**, notadamente por restringir o nexos causal, dificultando a responsabilização nos casos de danos indiretos ou remotos, a teoria da causalidade direta e imediata foi consagrada no **art. 403 do CC**.

A teoria da causa direta e imediata é a adotada no ordenamento jurídico brasileiro, conforme se observa no seguinte excerto de jurisprudência do STF: Em nosso sistema jurídico, (...), **a teoria adotada quanto ao nexos de causalidade é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexos causal** (RE 130.764, Rel. Min^º Moreira Alves, j. 12.05.1992, DJ 07.08.1992).

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, DPU, 2007: Segundo a teoria da causalidade adequada, quando inúmeras e sucessivas causas contribuem para a produção do evento danoso, todas as concausas são consideradas adequadas a produzir esse evento, uma vez que, sem elas, o resultado não teria ocorrido, imputando-se o dever de reparar o dano a todas ou a qualquer das pessoas que o provocaram.

Errado.

2.5. CAUSAS EXCLUDENTES DO NEXO DE CAUSALIDADE

Voltando à teoria do risco administrativo, não podemos esquecer que o Estado pode alegar em sua defesa as causas excludentes do nexos causal. Não havendo ligação entre a conduta e o dano, não há que se falar em responsabilização.

Quais são as causas excludentes?

A **primeira** causa excludente é a **culpa/fato exclusivo da vítima**.

A **segunda** hipótese de rompimento do nexo causal é o **fato exclusivo de terceiro**; e

A **terceira** hipótese é o **caso fortuito** e a **força maior**, que se referem a fatos imprevisíveis, eventos que não podemos prever.

A doutrina retira tal noção de uma leitura do **art. 37, § 6º, da CF**, inexistindo um rol expresso neste sentido.

Há responsabilidade do Estado quando seus agentes causam o dano, de modo que por dano causado pela vítima ou por terceiro ou um por evento natural, sem qualquer contribuição por ação ou omissão de um agente público, exclui-se o nexo causal.

DEVO LEMBRAR! Culpa concorrente **não é excludente**. A culpa concorrente **ATENUA** o dever de indenizar do Estado.

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, SERES-PE, 2017: A culpa da vítima e a culpa de terceiros são causas atenuantes da responsabilidade civil do Estado.

Errado.

Comentários: Trata-se de causas excludentes de responsabilidade.

CESPE/CEBRASPE, SERES-PE, 2017: A culpa concorrente da vítima é causa excludente da responsabilidade civil do Estado.

Errado.

Comentários: É uma causa atenuante e não excludente.

CESPE/CEBRASPE, PGM FORTALEZA, 2017: Situação hipotética: Um veículo particular, ao transpassar indevidamente um sinal vermelho, colidiu com veículo oficial da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza, que trafegava na contramão. Assertiva: Nessa situação, não existe a responsabilização integral do Estado, pois a culpa concorrente atenua o quantum indenizatório.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, ANVISA, 2016: Em virtude da observância do princípio da supremacia do interesse público, será integralmente excluída a responsabilidade civil do Estado nos casos de culpa — seja exclusiva, seja concorrente — da vítima atingida pelo dano.

Errado.

CESPE/CEBRASPE, PGE AM, 2016: Um motorista alcoolizado abalroou por trás viatura da polícia militar que estava regularmente estacionada. Do acidente resultaram lesões em cidadão que estava retido dentro do compartimento traseiro do veículo. Esse cidadão então ajuizou ação de indenização por danos materiais contra o Estado, alegando responsabilidade objetiva. O procurador responsável pela contestação deixou de alegar culpa exclusiva de terceiro e não solicitou denúncia da lide. O corregedor determinou a apuração da responsabilidade do procurador, por entender que houve negligência na elaboração da defesa, por acreditar que seria útil à defesa do poder público alegar culpa exclusiva de terceiro na geração do acidente.

Considerando essa situação hipotética, julgue o próximo item.

Foi correto o corregedor quanto ao entendimento de que seria útil à defesa do poder público alegar culpa exclusiva de terceiro na geração do acidente, uma vez que, provada, ela pode excluir ou atenuar o valor da indenização.

Certo.

Comentários: A questão foi objeto de recurso por causa da expressão “excluir ou atenuar”. Isso porque o quadro fático demonstrou uma situação de exclusão de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro. O CESPE, contudo, não alterou o gabarito.

Fortuito interno e fortuito externo:

A doutrina faz uma distinção entre o **fortuito interno** e o **externo**, e afirma que só é causa excludente o chamado **fortuito externo**, que **não integra o risco da atividade envolvida**. Caso estejamos diante de uma situação que

envolva o risco natural da atividade desenvolvida, temos o **fortuito interno**, que não rompe o nexo causal, de modo que o Estado responde.

Imaginemos uma concessionária que presta serviços de transporte. Numa situação em que os freios não funcionam e causam danos, mesmo havendo diligência da concessionária no cuidado do veículo, há responsabilidade, pois se trata de um fortuito sim, mas um fortuito interno, que para a jurisprudência não exclui o nexo causal.

2.6. PESSOAS RESPONSÁVEIS

A norma constitucional fala em **pessoas públicas** e **pessoas privadas que prestam serviços públicos**.

Pessoas públicas:

Entes federativos e as que integram a administração indireta, com personalidade jurídica de direito público (autarquias e fundações estatais de direito público ou fundações autárquicas).

Pessoas privadas que prestam serviço público:

Empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais de direito privado.

De acordo com a doutrina, as estatais podem prestar serviços públicos ou podem desenvolver atividades econômicas.

As **estatais** que prestam **serviços públicos** respondem de forma **OBJETIVA**, na forma do **art. 37, § 6º, CF**.

No tocante às estatais que desenvolvem **atividades econômicas**, por sua vez, sua responsabilidade será, em regra, **SUBJETIVA**, porque incide o **art. 173, § 1º, II, CF³**, de modo que estas se submetem ao mesmo regime jurídico das **empresas privadas**.

³ **Art. 173. § 1º** A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TRT17, 2013: As sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica respondem pelos danos causados por seus agentes da mesma forma que respondem as demais pessoas privadas.

Certo.

Isso quer dizer que uma estatal econômica sempre responderá de forma subjetiva?

NÃO. Cuidado com a análise do caso. O fato de a regra ser a responsabilidade subjetiva não quer dizer que uma Estatal econômica não possa ser responsabilizada objetivamente, pois isso pode ocorrer à luz da legislação especial, como por exemplo, o CDC.

Responsabilidade subsidiária:

Caso as Estatais **não possuam bens suficientes** para arcar com as suas dívidas, surgirá a responsabilidade **subsidiária** do respectivo ente federado.

Concessionárias e permissionárias de serviço público:

A responsabilidade será sempre objetiva.

Por muito tempo o STF fazia uma distinção considerando a qualidade da vítima. Dizia-se que se o dano fosse causado ao **usuário**, a concessionária responderia de maneira **objetiva**, incidindo o **§ 6º do art. 37 da CF**, mas se o dano fosse causado a um **terceiro, não usuário**, a concessionária responderia de maneira **subjetiva**, incidindo o **Código Civil** (Inf. nº 370 do STF).

Entendia-se que só o usuário teria direitos em face da concessionária, não possuindo o terceiro não usuário qualquer relação com ela e não podendo exigir qualquer direito.

Ocorre que **o STF corrigiu esta questão**, de modo que **não mais prevalece tal distinção**. **O STF passou a dizer que tanto no caso do usuário quanto do terceiro não usuário, a responsabilidade será objetiva.**

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TJ-PA, 2020 (Adaptada): A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários, mas subsidiária para não usuários.

Errado.

Hoje é o que prevalece, o que não poderia ser diferente, pois a responsabilidade pelos danos causados a terceiros deve ser OBJETIVA, isso, em primeiro lugar, pela própria redação do art. 37, § 6º, CF, que menciona, 'danos causados a terceiros'. Ademais, temos também o **art. 25, da Lei 8.987/95**, que fala da responsabilidade objetiva da concessionária, podendo incidir também o **art. 17 do CDC**, enquadrando o terceiro na figura de consumidor por equiparação.

Dizer o Direito

É importante destacar que a responsabilidade das concessionárias de serviço público é OBJETIVA! Devemos cuidar no que toca ao fundamento:

- a) usuário do serviço público:** em virtude da relação CONTRATUAL entre o usuário e a concessionária, seria inaplicável o art. 37, § 6º, da CRFB, que trata da responsabilidade extracontratual, mas, de qualquer forma, a responsabilidade seria objetiva, em virtude do disposto no art. 25, da Lei 8.987/95, que menciona o usuário e o terceiro, e no art. 14, do CDC; e
- b) terceiro:** a responsabilidade é objetiva, na forma do art. 37, § 6º, da CRFB, art. 25 da Lei 8.987/95 e art. 17, do CDC (terceiro é consumidor por equiparação).

DEVO LEMBRAR! Nos casos em que o dano é causado por particular prestador de serviço público ou entidade da Administração Indireta, a responsabilidade é OBJETIVA.

E o Estado, como fica nessas hipóteses?

A responsabilidade do Estado é **OBJETIVA** também, PORÉM, **SUBSIDIÁRIA** à da empresa prestadora de serviço ou da entidade da Administração Indireta.

Resumindo: Sendo dano causado por uma entidade prestadora de serviços públicos, somente é possível a responsabilização do Estado após o esgotamento das tentativas de pagamento por parte da empresa pelos prejuízos causados.

Dizer o Direito:

É de 5 anos o prazo prescricional para que a vítima de um acidente de trânsito proponha ação de indenização contra concessionária de serviço público de transporte coletivo (empresa de ônibus). O fundamento legal para esse prazo está no art. 1º-C da Lei 9.494/97 e também no art. 27 do CDC. STJ. 3ª Turma. REsp 1277724-PR, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 26/5/2015 (Info 563).

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, EMAP, 2018: De acordo com o Supremo Tribunal Federal, a responsabilidade civil das empresas públicas perante usuários de serviços públicos é objetiva. Todavia, perante terceiros não usuários, a sua responsabilidade é subjetiva, dado o caráter privado da entidade, o que atrai a aplicação da teoria geral civilista quanto à responsabilização.

Errado.

Parcerias Público-Privadas/PPP's:

A responsabilidade civil extracontratual deve levar em consideração as modalidades de parcerias e os seus respectivos objetos. As **PPP's patrocinadas** têm por objeto a prestação de serviços públicos, razão pela qual a responsabilidade da parceria privada (concessionária) será **objetiva**, na forma do **art. 37, § 6º, da CF**. Quanto às **PPP's administrativas**, estas podem envolver a prestação de serviços públicos, quando a responsabilidade será **objetiva**, ou a prestação de serviços **administrativos** (serviços privados prestados ao Estado), hipótese em que a responsabilidade, **em regra**, será subjetiva (**art. 927, caput, CC**), sendo inaplicável o art. 37, § 6º, da CF.

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, MJ 2013: Por ostentarem natureza pública, apenas as pessoas jurídicas de direito público responderão objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros.

Errado.

2.7. RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

As pessoas jurídicas de **direito público** e as de **direito privado prestadoras de serviços públicos** possuem responsabilidade **OBJETIVA** e **PRIMÁRIA** pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, na forma do **art. 37, § 6º, da CF**.

Outrossim, as **empresas contratadas pelo Poder Público** (como o caso de terceirização, por exemplo) respondem de forma **PRIMÁRIA** pelos danos causados por seus prepostos. Nesse caso, a responsabilidade será, em regra, **SUBJETIVA**, na forma do **art. 70, da Lei 8.666/93**, salvo na hipótese das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, que possuem responsabilidade objetiva, em razão do **art. 37, § 6º, da CF**, **art. 25, da Lei 8.987/95** e **art. 14, do CDC**.

Verifica-se, portanto, que as pessoas jurídicas respondem primariamente pelos danos causados por seus agentes e prepostos a terceiros. Em consequência, **não há solidariedade entre o Poder Público e as entidades da Administração Indireta ou empresas por ele contratadas**. A responsabilidade do Estado, nesses casos, é eventual e **SUBSIDIÁRIA** (José dos Santos Carvalho Filho).

2.8. AGENTE PÚBLICO E A AÇÃO REGRESSIVA

Nos casos de dolo ou culpa do agente público, ele poderá responder regressivamente pelo ressarcimento ao erário. Cuida-se de uma responsabilidade subjetiva.

Responsabilidade do Estado: objetiva.

Responsabilidade do agente público: subjetiva.

O termo “agentes” constante do art. 37, § 6º, da CF, é em sentido amplo, ou seja, abrange tanto o agente público de direito quanto o de fato. Assim, toda e qualquer pessoa que exerce uma função pública é considerado agente público.

Abrange os agentes putativos?

Em relação aos **agentes de fato putativos**, a responsabilidade funda-se na **teoria da aparência** (o particular tem aparência de servidor público) e na **boa-fé dos terceiros**. Por outro lado, quanto aos **agentes de fato necessários**, a responsabilidade é justificada pelo funcionamento inadequado do serviço que contribuiu para situação emergencial.

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, EBSEH, 2018: Em razão do princípio da proteção da confiança, quando o dano for causado por funcionário público putativo, o Estado não responderá civilmente perante particulares de boa-fé.

Errado.

CESPE/CEBRASPE, EBSEH, 2018: O Estado terá o dever de indenizar no caso de dano provocado a terceiro de boa-fé por agente público necessário.

Certo.

Assemelha-se à noção do **art. 327, do CP** – temos uma expressão ampla. É também mais ou menos a mesma ideia da **Lei 8.429/92** (Lei de Improbidade Administrativa) e da Legislação Eleitoral. Não importa o vínculo, o tempo e a remuneração.

O Estado somente será responsabilizado se o dano for causado por agente público “**nessa qualidade**” (art. 37, § 6º, da CF), ou seja, **deve haver uma ligação direta entre o dano e o exercício da função pública, ainda que o servidor esteja fora de sua jornada de trabalho**. Dessa forma, os atos praticados por agentes em suas vidas privadas, oriundos de sentimentos pessoais, sem relação com a função pública, não acarretam responsabilidade do Estado, mas responsabilidade pessoal do agressor na forma do Código Civil.

Imaginemos que um policial que, fora do horário de trabalho, vai para a praia e leva a sua pochete com sua arma de fogo e seu distintivo. Num momento ele verifica uma briga entre dois indivíduos. Ele tenta apartar a briga, não consegue. Dá dois tiros e mata os sujeitos.

Numa 2ª hipótese, o policial é liberado mais cedo, chega em casa e flagra a sua mulher com outro. Dá dois tiros no 'Ricardão'.

Na 1ª hipótese o estado responde?

SIM.

E na 2ª hipótese?

Para o STF, o Estado **NÃO** responde.

Mas por quê?

Em muitos julgados, pelo simples fato de o policial ter utilizado a arma da corporação, justificaria a responsabilidade do Estado. No entanto, na 2ª hipótese, o STF afastou a responsabilidade do Estado, em razão do elemento subjetivo, da intenção do agente, da qualidade do agente.

Na **1ª hipótese** o policial atuou como policial mesmo, existindo uma qualidade típica do agente público. Já na **2ª hipótese**, o que levou à atuação do policial NÃO foi a condição de agente público, mas o sentimento de marido traído – aqui não há um 'agente que atua na qualidade de agente'.

É claro que cada caso é um caso e devemos acompanhar sempre a jurisprudência! Devemos sempre ponderar no caso concreto, não bastando para se figurar a responsabilidade que o agente esteja usando 'arma da corporação'.

O STF CONDENOU o Estado por atuação de policial que, em seu período de folga e em trajes civis, efetua disparo com arma de fogo pertencente à sua corporação, causando a morte de pessoa inocente (STF, RE 291.035/SP, Rel. Minº Celso de Mello, DJ 06.04.2006, p. 104, Informativo de Jurisprudência do STF nº 421).

Em outra oportunidade, o STF afastou a responsabilidade do Estado na hipótese em que policial, utilizando-se de arma da corporação, causa dano à amante por motivos sentimentais (STF, 1.a Turma, RE 363423/SP, Rel. Min^o Carlos Britto, DJ e-047 14.03.2008, p. 467, Informativo de Jurisprudência do STF nº 370).

Fica claro que a CF não exigiu que o agente estivesse atuando na sua jornada formal e normal de trabalho, basta que atue na qualidade de agente público. Encontramos decisões que condenam o Estado quando o agente, depois de largar o serviço e voltar para a casa com um veículo da repartição atropela e mata uma pessoa. Há responsabilização.

O agente público pode ser responsabilizado diretamente por ação movida pela vítima?

Este é um tema mais complexo. Prevalece hoje no STF a garantia de não ser responsabilizado diretamente. Explica-se.

Teoria da dupla garantia:

O STF há anos vem entendendo que o **art. 37, § 6º, CF** consagra a **teoria da dupla garantia**.

Referida teoria traz **duas garantias distintas, uma para a vítima**, de ser ressarcida pelo dano, **e outra para o servidor público**, de só ser responsabilizado perante a própria pessoa da qual ele é parte integrante, ou seja, **apenas perante o Estado**. A Primeira Turma do STF possui precedentes no mesmo sentido. (STF, 1.a Turma, RE 327.904/SP, Rel. Min^o Carlos Britto, DJ 08.09.2006. Também: RE 344133/PE, Rel. Min^o Marco Aurélio, DJ e-216 14.11.2008)

Visão doutrinária:

Apesar de a tese da dupla garantia prevalecer no STF, há doutrina que defende a não aplicação dessa tese. Em verdade, defendem a possibilidade de a vítima acionar tanto o **agente** quanto o **Estado**. Sendo a única garantia existente é quanto ao **ressarcimento da vítima**.

A única coisa que o art. 37, § 6º, CF informa é que a responsabilidade do **Estado** é **objetiva** e a do **agente** é **subjativa**.

Acionando-se o **agente**, haveria o ônus de se provar **culpa**, em razão da **responsabilidade subjetiva**, no entanto tem-se o ônus de receber sem RPV e inexistir prazos diferenciados e reexame necessário.

Acionando-se apenas o **Estado** haveria o ônus de **não** se discutir **culpa**, mas há o ônus do RPV, de prazos diferenciados e de reexame necessário.

Celso Antônio Bandeira de Mello, por exemplo, defende a possibilidade de propositura de ação pela vítima diretamente contra o agente público, porém, desde que ela abra mão da garantia de responsabilidade objetiva que detinha, caso ajuizasse em face do Estado. Assim, o ajuizamento direto em face da vítima atrai a necessidade de comprovação do elemento subjetivo.

Qual a posição do STJ?

A ação pode ser proposta em face do Estado, do agente público ou de ambos, em litisconsórcio passivo, porém, é uma faculdade (AREsp 1249851).

E qual a posição que prevaleceu?

Teoria da dupla garantia.

O caso ainda não havia sido, até 2019, julgado como precedente a ser seguido. Contudo, no dia **14.08.2019**, o tema foi objeto de análise pelo STF, em sede de **Repercussão Geral**, nos autos do RE 1027633 RG/SP (**Tema 940 - Responsabilidade civil subjetiva do agente público por danos causados a terceiros, no exercício de atividade pública**). Momento em que o plenário definiu que, nesses casos, **o agente público não responde diretamente perante a vítima**: a pessoa prejudicada deve ajuizar ação contra o ente público ao qual o agente é vinculado. O ente público, por sua vez, poderá acionar o causador do dano para fins de ressarcimento (ação de regresso).

Obs.: o STJ não se manifestou após esse julgado do STF, porém, como foi em sede repercussão geral, certamente em breve o ele deve aderir ao posicionamento. Até porque a palavra final no caso de interpretação da CF é do Supremo. Enquanto isso, é bom o aluno saber os dois posicionamentos e ver o enfoque da banca na questão.

Caso paradigma para exemplificar:

Um servidor público do município de Tabapuã (SP), que ocupava o cargo de motorista de ambulância, ajuizou ação indenizatória por danos materiais e morais contra a prefeita, à qual fazia oposição política. Ele alega que, após ter sido eleito vereador, passou a ser alvo de perseguição política e sofreu sanção administrativa sem observância do devido processo legal. Sustenta ainda que, sem justificativa, foi removido da Diretoria Municipal de Saúde para um posto a 30 quilômetros de sua residência, em contrariedade a uma lei municipal que veda a transferência de servidores ocupantes de cargos eletivos.

A prefeita, autora do RE sustentava que havia praticado os atos na condição de agente política, o que levaria à responsabilização objetiva da administração.

Qual tese prevaleceu?

A da prefeita. O STF fixou o entendimento de que a ação deve ser ajuizada **sempre contra o Estado**, e este tem o direito de, **regressivamente, no caso de dolo ou culpa, acionar o servidor**. No caso específico, a ação foi proposta diretamente contra a prefeita, embora ela devesse ser acionada pelo município apenas em caráter regressivo.

Esse entendimento nada mais consagra do que a **teoria da dupla garantia**.

Esquemmatizando:

Em caso de reponsabilidade do Estado:

- A vítima só ajuíza a ação de indenização contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público;
- O Estado ou a pessoa jurídica de direito privado, prestadora de serviço público, por sua vez, pode ajuizar ação de regresso contra o agente.

Tese fixada (tema 940):

"A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo

parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”

Em prova subjetiva o aluno ainda pode fundamentar a dupla garantia no princípio da impessoalidade, já que o agente público atua em nome do Poder Público, devendo a conduta ser atribuída ao ente público (imputação volitiva).

Da denunciação da lide em relação ao agente público:

A discussão aqui é se pode o agente ser denunciado na ação indenizatória proposta em face do Estado, com base no art. 125, II, do CPC.

Porém, a questão não é tão simples assim e requer uma análise doutrinária de jurisprudencial.

Para parte da doutrina, não seria possível ao Estado denunciar a lide em face do agente público causador do dano, pois essa intervenção de terceiros importaria no acréscimo de um elemento à causa que não havia anteriormente: **a investigação acerca da culpa ou do dolo do agente público**. Isso pelo fato de que a **responsabilidade do Estado é objetiva** e a **responsabilidade dos agentes públicos é subjetiva**.

Sobre esse ponto, José Afonso da Silva defende que o §6º art. 37 da CF consagrou a tese da dupla garantia. A primeira garantia é do particular lesado, que demanda contra o Estado de forma objetiva (sem discutir dolo ou culpa). A segunda garantia se dirige ao agente público causador do dano, que tem o direito de ser responsabilizado somente de forma regressiva, caso sejam comprovados o dolo ou a culpa.

Segundo Matheus Carvalho esse entendimento, de não ser possível a intervenção, é majoritário na doutrina. Isso porque **a denunciação da lide geraria uma ampliação subjetiva do mérito da ação, acarretando ao autor-vítima manifesto prejuízo à celeridade na prestação jurisdicional**.

Aparentemente, o art. 122, §2º, da Lei 8.112 (âmbito federal) adotou essa ideia ao dispor que:

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

Desse modo, a norma dá a ideia de que a forma pela qual o servidor responderá perante o Estado será pela via da ação regressiva e não na mesma ação movida pelo particular.

Todavia, outra parte da doutrina alerta que em algumas situações a pretensão do particular em face do Estado já demanda a comprovação de uma conduta dolosa ou culposa e, nessas situações a denúncia da lide não importaria na introdução de um novo elemento à demanda e seria viável a intervenção de terceiros provocada.

Qual o entendimento do STJ?

Informativo 535 do STJ: Não cabe a denúncia da lide prevista no art. 70, III, do CPC quando demandar a análise de fato diverso dos envolvidos na ação principal. Conforme entendimento doutrinário e da jurisprudência do STJ, não é admissível a denúncia da lide embasada no art. 70, III, do CPC quando introduzir fundamento novo à causa, estranho ao processo principal, apto a provocar uma lide paralela, a exigir ampla dilação probatória, o que tumultuaria a lide originária, indo de encontro aos princípios da celeridade e economia processuais, que essa modalidade de intervenção de terceiros busca atender. Precedentes citados: REsp 681.881/SP, Corte Especial, DJe 7.11.2011; AgRg no REsp 1.330.926/MA, Quarta Turma, DJe 21.11.2013; AgRg no Ag 1.213.458/MG, Segunda Turma, DJe 30.9.2010; REsp, 1.164.229/RJ, Terceira Turma, DJe 1º.9.2010. REsp 701.868-PR, Rel. Min. Raul Araújo, julgado em 11.2.2014.

Outrossim, o STJ entende que a denúncia da lide seria uma **faculdade do estado**, e não um dever/direito. Por ser faculdade e não um direito subjetivo, **o juiz da causa pode negar a denúncia, fazendo as ponderações do caso concreto**. Ademais, ao indeferir a denúncia, nada impede que o Estado interponha posterior ação regressiva contra o agente.

(...) A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que, nas ações indenizatórias decorrentes da responsabilidade civil objetiva do Estado, não é obrigatória a denúncia à lide. Precedentes: AgInt no AREsp. 1.071.054/PI, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 31.8.2017; REsp. 1.666.024/BA, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 30.6.2017. 2. Agravo Interno do DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES-DNIT desprovido. (AgInt no REsp 1514462/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia, d.j. 28.11.2017).

Vejam como a matéria vem sendo discutida em prova:

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, STJ, 2008: João ingressou com ação de indenização contra determinado estado da Federação, fundada na responsabilidade objetiva do estado, diante do dano a ele causado pelo servidor público Mário, que teria agido com culpa. Nessa situação, se o juízo não aceitar a denúncia à lide do servidor que causou o dano, o estado não perderá, por esse motivo, o direito de ingressar posteriormente com ação de regresso contra Mário.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, TRE-GO, 2015: Em decorrência do lançamento indevido de condenação criminal em seu registro eleitoral, efetuado por servidor do TRE/GO, um cidadão que não havia cometido nenhum crime, ficou impedido de votar na eleição presidencial, razão por que ajuizou contra o Estado ação pleiteando indenização por danos morais. Apurou-se que o erro havia ocorrido em virtude de homonímia e que tal cidadão, instado pelo TRE/GO em determinado momento, havia se recusado a fornecer ao tribunal o número de seu CPF.

Considerando a situação hipotética apresentada, julgue o item seguinte, referentes à responsabilidade civil do Estado.

Para garantir o seu direito de regresso, o poder público, ao responder à ação de indenização, deverá promover a denúncia da lide ao servidor causador do suposto dano.

Errado.

Comentários: A denúncia da lide, segundo o STJ, é uma faculdade, o erro da questão, portanto, está em dizer “deverá promover a denúncia da lide”.

CESPE/CEBRASPE, TRF2, 2009: A denúncia do servidor à lide, pela União, é obrigatória, sob pena de perda do direito de regresso.

Errado.

CESPE/CEBRASPE, TJ-TO, 2007: Conforme entendimento do STJ, a denúncia à lide do servidor causador do dano é obrigatória nas ações fundadas na responsabilidade objetiva do Estado.

Errado.

FUJB, MPE-RJ, 2011: O direito de regresso só pode ser exercido pelo Estado, em casos de dolo ou culpa dos agentes responsáveis, por meio da denúncia da lide;

Errado.

MPE-SP (BANCA PRÓPRIA), 2015: Não é obrigatória a denúncia à lide de empresa contratada pela Administração para prestar serviço de conservação de rodovias nas ações de indenização baseadas na responsabilidade civil objetiva do Estado.

Certo.

Da ação regressiva:

É certo que o Estado, após indenizar a vítima, tem o dever de cobrar, **regressivamente**, o valor desembolsado perante o respectivo agente público, causador efetivo do dano, que agiu com dolo ou culpa.

Essa reparação regressiva pode ocorrer tanto na via administrativa quanto na judicial. Na via administrativa, a responsabilidade deve ser apurada por meio de processo administrativo, com garantia do contraditório e da ampla defesa.

Constatada a responsabilidade do agente, é possível à Administração Pública efetuar o desconto no contracheque dos servidores de valores indevidamente pagos?

SIM. Contudo, esse procedimento encontra-se condicionado à observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, em prévio procedimento administrativo, ou precedido de autorização do servidor público (STJ, AgRg no AgRg no Ag: 1300827 RR, julgado em 18.11.2010).

Esse entendimento hoje, a título de conhecimento extra, encontra-se consolidado no âmbito da AGU:

Súmula n. 63 da AGU: A Administração deve observar o devido processo legal em que sejam assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório para proceder ao desconto em folha de pagamento de servidor público, para fins de ressarcimento ao erário.

Outrossim, na Lei 8.112/90 consta a necessidade de autorização do servidor. É uma interpretação dada ao art. 45, cite-se:

Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

De acordo com o STJ, os descontos em folha dos servidores públicos civis não podem ultrapassar o valor de 30% da remuneração ou do provento (arts. 2.º, § 2.º, e 6.º, § 5.º, da Lei 10.820/2003 c/c art. 45 da Lei 8.112/1990), os descontos em folha dos servidores militares devem respeitar o limite máximo de 70% da remuneração ou do provento (art. 14, § 3.º, da MP 2.215-10/2001) (STJ, EAREsp 272.665/ PE, 1.ª Seção, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, por unanimidade, j. 13.12.2017, DJe 18.12.2017, Informativo de Jurisprudência do STJ n. 618).

Momento do surgimento do dever de indenizar:

Segundo Rafael Oliveira, o direito de regresso do Estado em face do agente público surge com o **efetivo pagamento da indenização à vítima**. Não basta, portanto, o trânsito em julgado da sentença que condena o Estado na ação indenizatória, pois o interesse jurídico na propositura da ação regressiva depende do efetivo desfalque nos cofres públicos. A propositura da ação regressiva antes do pagamento poderia ensejar enriquecimento sem causa do Estado (José dos Santos Carvalho Filho).

MAS CUIDADO com essa posição! O STF possui julgado no sentido de que o momento da efetiva lesão do direito material nasce com o **trânsito em julgado**.

AgRg no AREsp 707.342: O lapso prescricional da AÇÃO REGRESSIVA que objetiva o RESSARCIMENTO de pagamento de indenização a vítima de acidente automobilístico **inicia-se no momento da efetiva lesão do direito material (princípio da actio nata), a saber, na data do TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA EM AÇÃO INDENIZATÓRIA, e não na data do efetivo pagamento do valor da condenação.** A fixação do termo inicial do prazo prescricional da ação regressiva não demanda o necessário reexame de provas, o que afasta a aplicação da Súmula nº 7/STJ. (AgRg no AREsp 707.342/MG, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/02/2016, DJe 18/02/2016)

Ação regressiva e a prescritibilidade:

Durante muito tempo boa parte da doutrina defendeu que o ressarcimento ao Erário era imprescritível, com base na parte final do §5º do art. 37 da CF.

Contudo, o STF enfrentou o tema ao julgar o RE 669069 com repercussão geral. Pacificou-se ser **prescritível** a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

É **PRESCRITÍVEL** a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. Dito de outro modo, se o Poder Público sofreu um dano ao erário decorrente de um ilícito civil e deseja ser ressarcido ele deverá ajuizar a ação no prazo prescricional previsto em lei. STF. Plenário. RE 669069/MG, Rel. Minº Teori Zavascki, julgado em 03.02.2016 (repercussão geral).

Principais argumentos⁴:

A **prescritibilidade** é a **regra** no Direito brasileiro, ou seja, em regra, as pretensões indenizatórias estão sujeitas a prazos de prescrição. Para que uma pretensão seja imprescritível, é indispensável que haja previsão expressa neste sentido.

O § 5º do art. 37 da CF/88 deve ser lido em conjunto com o § 4º, de forma que ele, em princípio, **se refere apenas aos casos de improbidade administrativa.**

Se fosse realizada uma interpretação ampla da ressalva final contida no § 5º, isso faria com que toda e qualquer ação de ressarcimento movida pela Fazenda Pública fosse imprescritível, o que seria desproporcional.

A prescrição é um instituto importante para se garantir a segurança e estabilidade das relações jurídicas e da convivência social. É uma forma de se assegurar a ordem e a paz na sociedade.

⁴ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em caso de atos de improbidade praticados dolosamente. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/e520f70ac3930490458892665cda6620>>. Acesso em: 02/09/2018

Desse modo, a ressalva contida na parte final do § 5º do art. 37 da CF/88 deve ser interpretada de **forma estrita** e **não** se aplica para danos causados ao Poder Público por força de ilícitos civis.

Pois bem, a tese, acima fixada, vale para improbidade administrativa?

Não. No julgado comentado acima o STF não tinha entrado no mérito da imprescritibilidade dos danos oriundos de ato ímprobo. Assim, já se entendia que, nos casos de dano ao erário por ato de improbidade administrativa, a ação seria imprescritível por força do § 5º do art. 37 da CF/88.

(...) Improbidade administrativa. Alegação de prescrição. Embora imprescritíveis as ações de ressarcimento contra os agentes públicos que ilicitamente causaram lesão ao patrimônio público (art. 37, § 5º, da CF), verificasse a ocorrência da prescrição no que tange às sanções previstas na Lei nº 8429/92. (...)

Qual o recente entendimento do STF em repercussão geral?

O Supremo Tribunal Federal declarou, no dia 08.08.2018, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 852475, que **NÃO HÁ** prazo para que o Estado entre na Justiça com ações para cobrar o **RESSARCIMENTO** aos cofres públicos por desvios **PROVOCADOS** por agentes públicos em atos de improbidade administrativa.

O que quer dizer esse termo “provocados”?

Que esse entendimento se aplica para casos em que ficar comprovada a **INTENÇÃO** (dolo) do agente ímprobo de ferir a administração pública.

Tese do julgamento:

A tese definida no caso é a seguinte: “são imprescritíveis ações de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato **DOLOSO** tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Portanto, por enquanto, podemos dizer que a jurisprudência entende o seguinte:

- Ações de ressarcimento decorrentes de ato de improbidade administrativa intencional (doloso): IMPRESCRITÍVEIS (§ 5º do art. 37 da CF/88).
- Ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil: estão sujeitas à prescrição (são prescritíveis) (RE 669069/MG)

Prazo prescricional x ressarcimento ao erário:

Vimos que a ação de ressarcimento ao erário é prescritível, até aí tudo bem. Mas qual é o prazo prescricional aplicado?

Há um entendimento no âmbito do STJ no sentido de que, inexistindo prazo específico definido em lei, o prazo prescricional aplicável é o de 5 anos, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/1932, em respeito aos princípios da isonomia e simetria. Cite-se a ementa:

1. Cinge-se a controvérsia à fixação do prazo prescricional da ação de ressarcimento de benefício previdenciário pago indevidamente, quando comprovada a má-fé do beneficiário.
2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 669.069/MG, em sede de repercussão geral, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 28.4.2016, consolidou a orientação de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.
3. De fato, a prescrição é a regra no ordenamento jurídico, assim, ainda que configurada a má-fé do beneficiário no recebimento dos valores, inexistindo prazo específico definido em lei, o prazo prescricional aplicável é o de 5 anos, nos termos do art. 1º. do Decreto 20.910/1932, em respeito aos princípios da isonomia e simetria.
4. Enquanto não reconhecida a natureza ímproba ou criminal do ato causador de dano ao erário, a pretensão de ressarcimento sujeita-se normalmente aos prazos prescricionais.
5. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento (STJ, REsp 1825103 SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 12.11.2019).

Como caiu em prova:

VUNESP, UNIFAI/PROCURADOR JURÍDICO, 2019: Suponha que João, servidor público, estava conduzindo durante o horário de expediente veículo oficial quando colidiu, culposamente, com o carro de Maria. Com o objetivo de receber indenização pelos prejuízos suportados, Maria ajuizou ação em face do Município, na qual lhe é reconhecido o direito ao recebimento de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), correspondente à quantia gasta com o conserto do automóvel. Considerando que o ato praticado por João não está tipificado como crime ou improbidade administrativa, é correto afirmar que a pretensão de ressarcimento do Município em face de João prescreve em 5 (cinco) anos.

Certo.

2.9. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO

Há uma polêmica clássica quanto à omissão do Estado, em torno da natureza jurídica da responsabilidade. Hoje, STF/STJ não têm uma posição muito clara neste ponto, pois encontramos decisões do STJ que fala em responsabilidade objetiva e outras que falam em responsabilidade subjetiva, em caso de omissão. Temos um debate vivo, em construção. A seguir as principais opiniões.

A **primeira corrente** sustenta que a responsabilidade do Estado pela omissão é **SEMPRE objetiva, seja nos casos de omissão, seja nos de comissão**. É a tese defendida pelo prof. Hely Lopes Meireles. O fundamento é o fato de o art. 37, § 6º, CF não fazer distinção entre ação ou omissão. Utiliza-se a regra clara de hermenêutica, onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo. Genericamente a CF fala em responsabilidade objetiva. É uma tese forte.

Para **segunda corrente**, a responsabilidade do Estado pela **omissão** seria **SEMPRE subjetiva** (Osvaldo Aranha Bandeira de Melo e Celso Antônio Bandeira de Melo). Para esta posição, o art. 37, § 6º, da CF, abrangeria apenas as AÇÕES estatais, não atingindo as omissões. Como há menção expressa ao verbo causar, no texto da Constituição, conclui-se que apenas a ação pode causar um dano, a omissão não tem essa aptidão. O prof. tem uma crítica pessoal: as omissões podem sim ser geradoras de danos, independentemente do verbo adotado, pois se trata de mero debate linguístico. Aquele que foi omissor deve ser responsável. Também se argumenta que hoje, o CC/02, quando trata da responsabilidade civil das pessoas públicas em geral, também fala em responsabilidade objetiva como regra. O art. 15 do Código Civil de 1916 que abria brecha à responsabilidade subjetiva do Estado, foi revogado. No entanto, é uma posição que conta com o aval de Celso Antônio Bandeira de Melo e vem sendo adotada em algumas provas objetivas.

A terceira corrente fala em omissão genérica de um lado, e omissão específica de outro lado. Na **omissão genérica** não haveria responsabilidade alguma, e na **omissão específica** teríamos responsabilidade específica/objetiva (Guilherme Couto de Castro e Sérgio Cavalieri Filho). Para provas no Estado do RJ, especialmente na Procuradoria do Estado, o prof. cita um autor que defende essa 3ª corrente e é muito forte na Banca da PGE/RJ: Professor Flávio Willeman.

Na **omissão genérica**, o Estado é omissor, ou seja, não cumpriu algum dever que lhe é imposto. Há uma relação com o descumprimento de um dever genérico. **Exemplo clássico:** segurança pública – o Estado não tem condições de garantir 100% de segurança em todos os lugares, com isso não há como imputar eventual responsabilidade ao Estado neste caso. Daí temos uma frase clássica: o Estado não pode ser totalmente responsável por omissões genéricas porque o Estado não pode ser um segurador universal (Celso Antônio Bandeira de Melo).

No entanto, nas **omissões específicas**, em que o Estado descumpra um dever específico de ação em relação a uma dada pessoa ou a um dado grupamento de pessoas, é possível a previsão e mesmo evitar os danos em relação a tais pessoas. **Ex.** de omissão específica são os presidiários.

OBS.: para **Celso Antônio Bandeira de Melo** a responsabilidade na omissão estatal é **sempre subjetiva**, no entanto ele faz uma **ressalva quanto à omissão no que tange aos presidiários**. Temos a **TEORIA DO RISCO SUSCITADO/INCREMENTADO**, pela qual o poder público, no momento em que atua, de maneira comissiva, e cria com essa conduta uma situação de risco maior para as pessoas, ele passa a ser responsável por eventuais danos nessas relações.

Isso ocorre porque o Estado INCREMENTOU o risco de o dano ocorrer, e ocorrendo o dano, ele será responsabilizado de maneira **objetiva**. É o que ocorre na guarda de pessoas perigosas (presídio) ou de coisas perigosas (paiol de munições próximo a residências).

O Estado é **objetivamente** responsável **não** pela sua omissão em não fiscalizar o presídio ou o paiol de munições, **mas sim** pela ação anterior, de **criar/incrementar o risco**. Não há omissão pura e simples, o que há é um incremento de um risco. Imaginemos um paiol de munições construído pelo Estado próximo a residências. Caiu um raio no mesmo, causando danos! A 1ª tese seria de que o caso versa sobre caso fortuito ou força maior, no entanto, pela teoria do risco suscitado/incrementado, o Estado deve responder, mesmo que coloque todo equipamento de segurança, ele seria culpado na hipótese de um raio atingir o paiol causando explosão. A responsabilidade seria objetiva.

Rafael Oliveira destaca que se trata de uma teoria que nos aproxima muito da Teoria do Risco Integral, mas não deixa de ser importante, por ser uma posição de Celso Antônio Bandeira de Melo, que cai muito em provas objetivas.

Ainda não há posição pacífica dos Tribunais superiores.

Tabela - Dizer o Direito:

| Doutrina tradicional e STJ | Jurisprudência do STF |
|--|--|
| <p>Na doutrina, ainda hoje, a posição majoritária é a de que a responsabilidade civil do Estado em caso de atos omissivos é SUBJETIVA, baseada na Teoria da Culpa Administrativa (culpa anônima).</p> | <p>Na jurisprudência do STF, contudo, tem ganhado força nos últimos anos o entendimento de que a responsabilidade civil nestes casos também é OBJETIVA. <u>Isso porque o art. 37, § 6º da CF/88 determina a responsabilidade objetiva do Estado sem fazer distinção se a conduta é comissiva (ação) ou omissiva.</u></p> <p>Não cabe ao intérprete estabelecer distinções onde o texto constitucional não o fez.</p> <p>Se a CF/88 previu a responsabilidade objetiva do Estado, não pode o intérprete dizer que essa regra não vale para os casos de omissão.</p> |
| <p>Assim, em caso de danos causados por omissão, o particular, para ser indenizado, deveria provar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a omissão estatal; b) o dano; c) o nexo causal; | <p>Dessa forma, a responsabilidade objetiva do Estado engloba tanto os atos comissivos como os omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão específica do Poder Público.</p> |

d) a culpa administrativa (o serviço público não funcionou, funcionou de forma tardia ou ineficiente).

Esta é a posição que você encontra na maioria dos Manuais de Direito Administrativo.

O **STJ** ainda possui entendimento majoritário no sentido de que a responsabilidade seria **subjetiva**.

Vide: *STJ. 2ª Turma. AgRg no REsp 1345620/RS, Rel. Minº Assusete Magalhães, julgado em 24/11/2015.*

(...) A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por atos omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público. (...) *STF. 2ª Turma. ARE 897890 AgR, Rel. Minº Dias Toffoli, julgado em 22/09/2015.*

No mesmo sentido: *STF. 2ª Turma. RE 677283 AgR, Rel. Minº Gilmar Mendes, julgado em 17/04/2012.*

Deve-se fazer, no entanto, uma advertência: para o **STF**, o Estado responde de forma **objetiva** pelas suas **omissões**. No entanto, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público tinha o **dever legal específico** de agir para impedir o evento danoso e mesmo assim não cumpriu essa obrigação legal.

Assim, o Estado responde de forma objetiva pelas suas omissões, desde que ele tivesse obrigação legal específica de agir para impedir que o resultado danoso ocorresse. A isso se chama de "**OMISSÃO ESPECÍFICA**" do Estado.

(...) Dessa forma, para que haja responsabilidade civil no caso de omissão, deverá haver uma omissão específica do Poder Público (STF. Plenário. RE 677139 AgR-EDv-AgR, Rel. Minº Gilmar Mendes, julgado em 22/10/2015).

Dizer o Direito⁵

Responsabilidade civil do Estado em caso de suicídio de detento:

A Administração Pública está obrigada ao pagamento de pensão e indenização por danos morais no caso de morte por suicídio de detento ocorrido dentro de estabelecimento prisional mantido pelo Estado. Nessas hipóteses, não é necessário perquirir eventual culpa da Administração Pública. Na verdade, a responsabilidade civil estatal pela integridade dos presidiários é OBJETIVA. STJ. 2ª Turma. AgRg no REsp 1305259-SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 2/4/2013 (Info 520).

Para a jurisprudência do STF e do STJ, trata-se de responsabilidade civil OBJETIVA.

O Min. Gilmar Mendes, em seu voto, foi bastante claro: **“o Estado tem o dever objetivo de zelar pela integridade física e moral do preso sob sua custódia, atraindo, então, a responsabilidade civil objetiva, em razão de sua conduta omissiva, motivo pelo qual é devida a indenização decorrente da morte do detento, ainda que em caso de suicídio”**.

Aqui, como se adota a **TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO**, o Estado poderá provar alguma **causa excludente de responsabilidade**. Assim, nem sempre que houver um suicídio, haverá responsabilidade civil do Poder Público.

O Min. Luiz Fux exemplifica seu raciocínio com duas situações:

- Se o detento que praticou o **suicídio** já vinha **apresentando indícios de que poderia agir assim**, então, neste caso, o Estado deverá ser condenado a indenizar seus familiares. Isso porque o evento era previsível e o Poder Público deveria ter adotado medidas para evitar que acontecesse.

⁵ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Qual é a responsabilidade civil do Estado em caso de suicídio do preso?. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/950a4152c2b4aa3ad78bdd6b366cc179>>. Acesso em: 02/09/2018

- Por outro lado, se o preso nunca havia demonstrado anteriormente que poderia praticar esta conduta, de forma que o suicídio foi um ato completamente repentino e imprevisível, neste caso o Estado não será responsabilizado porque não houve qualquer omissão atribuível ao Poder Público.

Vale ressaltar que é a Administração Pública que tem o ônus de provar a causa excludente de responsabilidade.

OBS.: durante os debates, o Min. Marco Aurélio defendeu que a responsabilidade do Estado em caso de violações a direitos dos detentos seria baseada no risco integral. Trata-se, contudo, de posicionamento minoritário.

Este tema é bastante explorado nos concursos públicos, tendo sido cobrado este ano na prova do **CESPE de Juiz Federal do TRF da 3ª Região**. Confira: *“Conforme jurisprudência do STF, no caso de suicídio de detento que esteja sob a custódia do sistema prisional, configurar-se-á a responsabilidade do Estado na modalidade objetiva, devido a conduta omissiva estatal”*. **CORRETA**

Se um detento é morto (não é suicídio) dentro da unidade prisional, haverá responsabilidade civil do estado?

SIM. A CF/88 determina que o Estado se responsabiliza pela integridade física do preso sob sua custódia:

Art. 5º (...) XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

Logo, o Poder Público poderá ser condenado a indenizar pelos danos que o preso venha a sofrer. Esta responsabilidade é **OBJETIVA**.

Assim, a morte de detento gera responsabilidade civil objetiva para o Estado em decorrência da sua **omissão específica** em cumprir o dever especial de proteção que lhe é imposto pelo art. 5º, XLIX, da CF/88.

Vale ressaltar, no entanto, que a responsabilidade civil neste caso, apesar de ser objetiva, é regrada pela **Teoria do Risco Administrativo**. Desse modo, o Estado poderá ser dispensado de indenizar se ficar demonstrado que ele não tinha a efetiva possibilidade de evitar a ocorrência do dano. Nas exatas palavras do Min. Luiz Fux: *“(…) sendo inviável a atuação estatal para evitar a morte do preso, é imperioso reconhecer que se rompe o nexo de causalidade entre essa omissão e o dano. Entendimento em sentido contrário implicaria a adoção da teoria do risco integral, não acolhida pelo texto constitucional (...)”*.

Em suma:

- **Em regra:** o Estado é **objetivamente** responsável pela morte de detento. Isso porque houve inobservância de seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da CF/88.
- **Exceção:** o Estado poderá ser dispensado de indenizar se ele conseguir provar que a morte do detento não podia ser evitada. Neste caso, rompe-se o nexo de causalidade entre o resultado morte e a omissão estatal.

O STF fixou este entendimento por meio da seguinte tese:

Em caso de inobservância de seu DEVER ESPECÍFICO de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da CF/88, o Estado é responsável pela morte de detento. STF. Plenário. RE 841526/RS, Rel. Minº Luiz Fux, julgado em 30/3/2016 (repercussão geral) (Info 819).

Ex.: Imagine que um detento está **doente e precisa de tratamento médico**. Ocorre que este não lhe é oferecido de forma adequada pela administração penitenciária. Há claramente uma violação ao art. 14, da LEP. Neste caso, se o preso falecer, **o Estado deverá ser responsabilizado**, considerando que houve uma **omissão específica** e o óbito era plenamente previsível.

Suponha, no entanto, que o preso estivesse bem e saudável e, sem qualquer sinal anterior, sofre um mal súbito no coração e cai morto instantaneamente no pátio do presídio. Nesta segunda hipótese, o Poder Público não deverá ser responsabilizado por essa morte, já que não houve omissão estatal e este óbito teria acontecido mesmo que o preso estivesse em liberdade.

2.10. PRESCRIÇÃO DAS AÇÕES EM FACE DO ESTADO

Tradicionalmente, a prescrição se funda no Decreto 20.910/32, e se entende que a pretensão das ações pessoais em face da Fazenda Pública **prescreve em 5 anos**.

Existia uma polêmica, em razão do Código Civil de 2002. O CC/02, no art. 206, § 3º, V, ao tratar de maneira genérica das pretensões de ressarcimento, de indenização, impõe, genericamente, um prazo prescricional de 3 anos. Assim, tínhamos o seguinte quadro: Decreto 20.910/1932 com prazo de 5 anos que trata especificamente da prescrição em face do Estado, e o Código Civil com um prazo genérico de 3 anos.

O que prevaleceu?

A questão é polêmica na doutrina, mas há uma decisão da 1ª Seção do STJ (em recurso repetitivo), pacificando a questão:

1ª Seção do STJ, após decisões divergentes da 1ª e da 2ª Turma, definiu que **a prescrição das pretensões de reparação civil em face da Fazenda Pública é quinquenal**, em virtude do caráter especial do art. 1.º do Decreto 20.910/1932 que prevalece sobre o Código Civil (lei geral)

Ressalte-se que, nas **ações de cobrança** ou de **repetição de indébito** em face das pessoas jurídicas de direito público ou pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (ex.: ação proposta por contratada em face do Estado para cobrar débitos relacionados ao inadimplemento contratual; ação de repetição de indébito em face de concessionária de serviço público), **não se confundem** com as **ações de reparação civil**, **o prazo prescricional permanece de cinco anos**, com fundamento no Decreto 20.910/32 e nos arts. 205 e 206, § 5º, I, do CC.

Dizer o Direito:

E no caso da responsabilidade de concessionária de serviço público por dano a usuário de serviço público e terceiro? Qual o prazo?

É importante destacar que a responsabilidade é **OBJETIVA!** Devemos cuidar no que toca ao fundamento:

a) usuário do serviço público: em virtude da **relação contratual** entre o **usuário** e a **concessionária**, seria inaplicável o art. 37, § 6º, da CF, que trata da responsabilidade extracontratual, mas, de qualquer forma, a responsabilidade seria objetiva, em virtude do disposto no art. 25, da Lei 8.987/95, que menciona o usuário e o terceiro, e no art. 14, do CDC;

b) terceiro: a responsabilidade é **objetiva**, na forma do art. 37, § 6º, da CRFB; art. 25, da Lei 8.987/95, e art. 17, do CDC (terceiro é consumidor por equiparação).

É de **5 anos** o prazo prescricional para que a **vítima de um acidente de trânsito** proponha ação de indenização contra concessionária de serviço público de **transporte coletivo (empresa de ônibus)**. **O fundamento legal para esse prazo está no art. 1º-C da Lei 9.494/97 e também no art. 14 c/c art. 27, do CDC.** *STJ. 3ª Turma. REsp 1.277.724-PR, Rel. Minº João Otávio de Noronha, julgado em 26/5/2015 (Info 563).*

O STJ entendeu que **NÃO** se aplicaria ao caso o Decreto 20.910/1932 porque a Lei nº 9.494/97 é **mais específica** para a situação já que envolvia concessionária de serviço público.

Outro fundamento que poderia ser invocado como reforço: No CDC o pedestre que é atropelado por um ônibus de linha é considerado como consumidor por equiparação (*bystander*). Logo, há uma relação de consumo por força da regra de extensão do **art. 17, do CDC:** *Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento. Assim, pode-se aplicar também o regime da responsabilidade pelo fato do serviço* do art. 14 do CDC, e, conseqüentemente, o prazo de prescrição seria também de 5 anos, conforme previsto no art. 27 do CDC: *Art. 27. Prescreve em 5 (cinco anos) a pretensão à reparação pelos danos causados por fato do produto ou do serviço prevista na Seção II deste Capítulo, iniciando-se a contagem do prazo a partir do conhecimento do dano e de sua autoria.*

Nas ações propostas pela Administração Pública para cobrança de créditos NÃO TRIBUTÁRIOS, o prazo prescricional é de **cinco anos**, na forma do **art. 206, § 5º, I, do CC**, bem como pela aplicação analógica da legislação administrativa que prevê o prazo quinquenal. Em sentido semelhante: STJ, 2ª Turma, EREsp 1.435.077/RS, Rel. Minº Humberto Martins, DJe 26.08.2014, **Informativo de Jurisprudência do STJ nº 545.**

2.11. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO LEGISLATIVO E POR ATO JUDICIAL

A regra, no que toca ao ato legislativo e ao ato judicial, é a irresponsabilidade do Estado.

Ato legislativo:

Em regra, o Estado não terá responsabilidade objetiva aqui, fundamentando no caráter genérico e abstrato da lei. Toda a coletividade se beneficia e sofre danos. Não teremos aqui dano específico, individualizado.

Também não se fala em responsabilização do Estado por uma atuação legislativa lícita.

Não concordamos com o argumento de que a irresponsabilidade por ato legislativo seria também fundada na ideia de soberania do Poder Legislativo, pois a soberania, tradicionalmente compreendida como poder incondicionado e de autodeterminação plena, somente pode ser reconhecida à República Federativa do Brasil, em seu conjunto (art. 1º, I, da CF), sendo certo que os entes federados e seus respectivos órgãos possuem autonomia (art. 18 da CF) que deve ser exercida dentro dos limites fixados na CF, sob pena de responsabilização estatal. Aliás, a própria soberania, que tem sido redimensionada com a globalização, não impede, atualmente, a fixação de responsabilidade dos países no âmbito do Direito Internacional. Ademais, se o argumento da soberania fosse verdadeiro para o Legislativo, deveria ser aplicado também ao Executivo, o que acarretaria, de forma indevida, imunidade do Poder Público pelos danos causados a terceiros.

A responsabilidade do Estado legislador pode surgir em três situações excepcionais:

- a) Leis de efeitos concretos e danos desproporcionais;
- b) Leis inconstitucionais; e
- c) Omissão legislativa.

Leis de efeitos concretos e danos desproporcionais:

A primeira hipótese de responsabilidade estatal por ato legislativo refere-se à promulgação de leis de efeitos concretos. Ora, se o fundamento da irresponsabilidade estatal é o caráter genérico e abstrato das leis, deve ser reconhecida a possibilidade de responsabilidade civil nos casos em que as leis não possuem tais atributos. A lei de efeitos concretos é uma **lei em sentido formal**, uma vez que a sua produção pelo Poder Legislativo observa o processo de criação de normas jurídicas, **mas é um ato administrativo em sentido material**, em virtude dos efeitos individualizados.

Assim como ocorre com os atos administrativos individuais, a **lei de efeitos concretos pode acarretar prejuízos às pessoas determinadas, gerando, com isso, responsabilidade civil do Estado** (Ex.: Município deve indenizar o proprietário de posto de gasolina localizado em via pública que tem o acesso de veículos proibido por determinada lei municipal). Em verdade, ainda que a lei possua caráter geral, a responsabilidade poderá ser configurada se houver dano desproporcional e concreto a determinado indivíduo. Trata-se de responsabilidade do Estado por ato legislativo lícito, fundada no princípio da repartição dos encargos sociais.

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TJ-AM, 2019: Em caso de aplicação de lei de efeitos concretos que gere danos ou prejuízos a pessoas determinadas, é possível a responsabilização civil do Estado.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, MPC-PA, 2019 (Adaptada): Não há responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos normativos, mesmo quando se tratar de leis de efeitos concretos.

Errado.

Leis inconstitucionais:

A segunda hipótese de responsabilidade do Estado legislador ocorre com a promulgação de lei **inconstitucional**. Nesse caso, a atuação legislativa extrapola os limites formais e/ou materiais fixados pelo texto constitucional, **configurando ato ilícito**.

É imprescindível a comprovação do **dano concreto oriundo da aplicação da norma inconstitucional**. Comprovado o prejuízo individualizado pela incidência da lei inconstitucional, o ente federado respectivo deverá ser responsabilizado. Vale dizer: a legitimidade passiva na ação indenizatória será do Ente responsável pela lei inconstitucional, e não da Casa Legislativa, uma vez que esta é órgão estatal despidido de personalidade jurídica.

Em razão da presunção de constitucionalidade das leis, a responsabilidade somente poderá ser suscitada **quando a lei for declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário**. Não basta a declaração de inconstitucionalidade para configuração da responsabilidade, sendo imprescindível a **comprovação do dano concreto pela incidência da lei inconstitucional**.

Como caiu em prova:

QUADRIX, CRF-PR/ADVOGADO, 2019 (Adaptada): Por força da presunção de constitucionalidade com que nascem, as leis posteriormente declaradas como inconstitucionais não são capazes de ensejar a responsabilização civil do Estado.

Errado.

Essa declaração de inconstitucionalidade pode ser incidental? Ou deve ser somente concentrada?

Há, na doutrina, uma divergência no tocante à necessidade de a referida declaração ter que ocorrer em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Rafael Oliveira sustenta que a responsabilidade estatal pode existir também no caso da declaração incidental de inconstitucionalidade (**ex.:** ação de repetição de indébito, cumulada com pedido de indenização por danos materiais e morais em face do Estado, com fundamento na inconstitucionalidade de determinada lei).

Qual a posição do **STJ**:

O STJ possui precedente afirmando a **necessidade** de declaração de inconstitucionalidade em sede de **controle concentrado** para responsabilidade do Estado (STJ, 2ª Turma, REsp 571.645/RS, Rel. Minº João Otávio de Noronha, DJ 30.10.2006, p. 265, Informativo de Jurisprudência do STJ nº 297).

Importante novidade jurisprudencial do STF que pode influenciar no presente debate:

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE - Efeito vinculante de declaração incidental de inconstitucionalidade.

Se uma lei ou ato normativo é declarado inconstitucional pelo STF, incidentalmente, ou seja, em sede de controle difuso, essa decisão, assim como acontece no controle abstrato, **também produz eficácia erga omnes e efeitos vinculantes.**

O STF passou a acolher a **Teoria da Abstrativização do Controle Difuso.**

Assim, se o Plenário do STF decidir a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, ainda que em controle difuso, essa decisão terá os mesmos efeitos do controle concentrado, ou seja, eficácia *erga omnes* e vinculante.

Houve mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88.

A nova interpretação deve ser a seguinte: quando o STF declara uma lei inconstitucional, mesmo em sede de controle difuso, **a decisão já tem efeito vinculante e erga omnes e o STF apenas comunica ao Senado com o objetivo de que a referida Casa Legislativa dê PUBLICIDADE daquilo que foi decidido.**

STF. Plenário. ADI 3406/RJ e ADI 3470/RJ, Rel. Minº Rosa Weber, julgados em 29.11.2017 (Info 886).

IMPORTANTE! Com base nesse julgado, reforça-se a possibilidade de responsabilização do Estado por declaração de inconstitucionalidade de uma norma pelo STF, ainda que de forma DIFUSA, conquanto o efeito, como regra, também é vinculante e *erga omnes*.

Por fim, é importante registrar que a **modulação de efeitos** da decisão que declara a inconstitucionalidade da lei, prevista no art. 27 da Lei 9.868/99, **pode acarretar consequências na responsabilidade estatal**. Em nossa opinião, em caso de atribuição de efeitos *ex nunc* (não retroativos) ou prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, **inexistiria responsabilidade do Estado, pois os efeitos gerados pela respectiva lei foram considerados lícitos (constitucionais) pelo Judiciário**.

Omissão legislativa:

Além dos casos anteriormente assinalados, que tratam da **atuação positiva do legislador**, é possível, ainda, responsabilizar o Estado legislativo em caso de **omissão**, quando configurada a mora legislativa desproporcional.

Em relação aos casos em que a própria Constituição estabelece prazo para o exercício do dever de legislar, o descumprimento do referido prazo, independentemente de decisão judicial anterior, já é suficiente para caracterização da mora legislativa inconstitucional e conseqüente responsabilidade estatal (José dos Santos Carvalho Filho).

Nos demais casos, a inexistência de prazo para o exercício do dever de legislar por parte do Poder Legislativo impõe a necessidade de configuração da mora legislativa por decisão proferida em sede de mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Com a decisão judicial que reconhece a omissão legislativa, o Estado é formalmente constituído em mora, abrindo-se caminho para respectiva responsabilidade.

No caso da **ADI por omissão**, o **STF**, ao julgar procedente a ação, intimará o Poder competente para a adoção das providências necessárias e, tratando-se de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias, na forma do art. 103, § 2º, da CRFB. Ultrapassado o prazo fixado ou ausente a providência legislativa dentro de prazo razoável, os lesados poderão pleitear a responsabilidade civil do respectivo Ente federado. Da mesma forma, reconhecida a mora legislativa no âmbito do mandado de injunção, os respectivos impetrantes (decisão *inter partes*) podem responsabilizar o Estado.

Ato judicial:

Em princípio o Estado **NÃO** responde pelos supostos danos causados por atos judiciais. Isso porque para os erros ocorridos na prestação jurisdicional, o próprio ordenamento jurídico já traz os remédios: recursos e ações autônomas de impugnação. Assim, como regra, o prejudicado pode corrigir o erro na prestação jurisdicional.

Mas se o particular usa dos remédios ou se não usa, quedando-se inerte, o ordenamento, numa ponderação de interesses entre justiça e segurança jurídica, dá primazia à segurança jurídica, fixando a coisa julgada. A irresponsabilidade do Estado se justifica através de tais institutos.

Como caiu em prova:

QUADRIX, CRF-PR/ADVOGADO, 2019 (Adaptada): Atos judiciais, como regra, podem fundamentar responsabilidade civil do Estado.

Errado. Não é a regra.

Apesar de a regra ser a irresponsabilidade do Estado, temos na Constituição uma norma que menciona **duas situações** em que o Estado será responsabilizado:

Art. 5º, LXXV, CF: LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;

O **erro judiciário**, para a doutrina, é um erro anormal, desproporcional, que foge à lógica, o razoável. Um exemplo que toda a doutrina cita é a **prisão equivocada do homônimo**.

Segundo Rafael Oliveira, uma polêmica importante para o art. 5º, LXXV, da CF é quanto à sua incidência, se ele incide apenas para o processo penal, ou se incide também para o processo cível.

Uma **1ª corrente**, de José dos Santos Carvalho Filho, sustenta que esta norma só se aplica ao processo penal, inexistindo essa responsabilidade no âmbito cível. Argumenta-se que este artigo é quase que uma reprodução fiel de uma norma que ainda consta no CPP, da Revisão Criminal. A ideia de José dos Santos Carvalho Filho é no sentido de que estamos diante de uma regra que já existia no CPP e a sua inserção na CF foi apenas reforçar a proteção de uma garantia do processo penal.

Para uma **2ª corrente**, de Sérgio Cavalieri Filho, tal regra se aplica tanto ao processo penal quanto ao processo civil. Não devemos realizar uma interpretação da Constituição conforme a lei, ou seja, não podemos restringir uma garantia fundamental para aplica-la apenas ao processo penal, restringindo-a ao que preconiza o CPP.

Atualmente, a responsabilidade do Estado por atos judiciais, na forma do art. 5º, LXXV e LXXVIII, da CF, pode ocorrer em três hipóteses:

- a) Erro judiciário;
- b) Prisão além do tempo fixado na sentença; e
- c) Demora na prestação jurisdicional.

Como caiu em prova:

FEPESE, SJC-SC, 2019 (Adaptada): o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

Certo.

Questão importante é saber se é cabível responsabilizar o Estado por dano moral, no caso de **prisão provisória**, quando o réu for absolvido na decisão definitiva. Na jurisprudência do STF predomina a posição de que prisão provisória **não** enseja responsabilidade civil do Estado, conforme se observa na ementa do seguinte julgado:

Constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade civil do Estado: Atos dos juízes. CF, art. 37, § 6.º. I – A responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II – **Decreto judicial de prisão preventiva não se confunde com o erro judiciário (CF, art. 5.º, LXXV) mesmo que o réu, ao final da ação penal, venha a ser absolvido.** III – Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido (RE-AgR 429518/SC, Rel. Minº Carlos Velloso, 2.ª Turma, j. 05.10.2004).

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, DPE-DF, 2013: Considere que o Poder Judiciário tenha determinado prisão cautelar no curso de regular processo criminal e que, posteriormente, o cidadão aprisionado tenha sido absolvido pelo júri popular. Nessa situação hipotética, segundo entendimento do STF, não se pode alegar responsabilidade civil do Estado, com relação ao aprisionado, apenas pelo fato de ter ocorrido prisão cautelar, visto que a posterior absolvição do réu pelo júri popular não caracteriza, por si só, erro judiciário.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, ABIN, 2010: De acordo com a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (STF), não se aceita a tese da responsabilidade civil do Estado nos casos de prisão preventiva de acusado que, depois, seja absolvido.

Certo.

Agora, caso uma prisão cautelar seja mantida injustificadamente, de forma desarrazoada, aí sim caberá a responsabilização do Estado por dano moral, visto que configurado abuso. Nesse sentido, no julgamento do RE 385.943 –AgR (j. em 15.12.2009), o STF entendeu que a prisão cautelar com a posterior conclusão pela inocência do acusado gera direito à indenização quando **há ilegalidade na prisão cautela**. Cite-se:

Ementa: Responsabilidade civil objetiva do Estado (CF, art. 37, § 6º). Configuração. “Bar Bodega”. Decretação de prisão cautelar, que se reconheceu indevida, contra pessoa que foi submetida a investigação penal pelo Poder Público. Adoção dessa medida de privação da liberdade contra quem **não teve qualquer participação ou envolvimento com o fato criminoso**. Inadmissibilidade desse comportamento imputável ao aparelho de estado. **Perda do emprego como direta consequência da indevida prisão preventiva**. Reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça local, de que se acham presentes todos os elementos identificadores do dever estatal de reparar o dano. Não comprovação, pelo Estado de São Paulo, da alegada inexistência donexo causal. Caráter soberano da decisão local, que, proferida em sede recursal ordinária, reconheceu, com apoio no exame dos fatos e provas, a inexistência de causa excludente da responsabilidade civil do Poder Público. Inadmissibilidade de reexame de provas e fatos em sede recursal extraordinária (Súmula n. 279/STF). Doutrina e precedentes em tema de responsabilidade civil objetiva do estado. Acórdão recorrido que se ajusta à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Recurso de agravo improvido. (RE n. 385.943-AGR, Relator Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julg. 15.12.2009, DJe 18.02.2010, pub. 19.02.2010).

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TCE-BA, 2010: Se determinada pessoa, submetida a investigação penal pelo poder público, for vítima da decretação de prisão cautelar, embora não tenha tido qualquer participação ou envolvimento com o fato criminoso, e, em decorrência direta da prisão, perder o seu emprego, tal situação acarretará responsabilidade civil objetiva do Estado.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, AGU, 2010: Pedro foi preso preventivamente, por meio de decisão judicial devidamente fundamentada, mas depois absolvido por se entender que ele não tivera nem poderia ter nenhuma participação no evento. No entanto, por causa da prisão cautelar, Pedro sofreu prejuízo econômico e moral. Nessa situação, conforme entendimento recente do STF, poderão ser indenizáveis os danos moral e material sofridos.

Certo.

Responsabilidade do Poder judiciário no exercício da função atípica:

No tocante aos atos administrativos editados no exercício da **função atípica** (editar atos normativos e atividade administrativa) do Poder Judiciário, o fundamento da responsabilidade civil é o art. 37, § 6º, da CF, ou seja, a responsabilidade será **objetiva**, baseada no **risco administrativo**.

Responsabilidade pessoal do juiz:

A responsabilidade pessoal dos agentes públicos em geral é **subjetiva** e pressupõe, portanto, a comprovação de dolo ou culpa, na forma do art. 37, § 6º, parte final, da CRFB.

Os magistrados, por sua vez, submetem-se ao tratamento especial conferido pelo art. 143 do NCPC, de que a responsabilidade pessoal do magistrado será discutida em ação regressiva, em duas hipóteses:

- a) dolo ou fraude; e
- b) recusa, omissão ou retardamento, sem justo motivo, de providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte.

2.12. RESPONSABILIDADE DO ESTADO X NOTÁRIOS REGISTRADORES

Os notários e registradores respondem pelos danos que, nesta qualidade, causarem a terceiros?

SIM. Não há qualquer dúvida quanto a isso.

O estado também responde em caso de danos causados pelos serviços notariais e registrais?

SIM. A responsabilidade do Estado é **DIRETA, PRIMÁRIA e SOLIDÁRIA**.

Sendo assim, o Estado poderá ser responsabilizado independentemente de dolo ou culpa na prestação do serviço notarial.

Tirar do Estado a reponsabilidade de reparação deixaria o cidadão desprotegido, pois caberia a ele a incumbência de comprovar a culpa ou dolo do agente.

CUIDADO! O STJ possuía entendimento de que o Estado responderia de forma subsidiária, sendo a responsabilidade primária do titular da serventia (STJ. 1ª Turma. AgRg no REsp 1377074/RJ, Rel. Minº Benedito Gonçalves, julgado em 16.02.2016).

Contudo, **esse entendimento foi superado por recente decisão do STF.**

No dia 27.02.2019, o STF, em repercussão geral, entendeu que, os serviços notariais, embora exercidos por particulares, são **delegados**. Portanto, o Estado, em última análise, é responsável sim por esse serviço. Dessa forma, por maioria de votos, reafirmou-se a jurisprudência da Corte segundo a qual **o Estado tem responsabilidade civil objetiva para reparar danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções cartoriais**. (STF. Plenário. RE 842846, Rel. Luiz Fux, julgado em 27.02.2019)

Dever de regresso:

Foi observado, ainda, no RE842846, que é **DEVER** do Estado **ajuizar ação de regresso em caso de dolo ou culpa**, quando for responsabilizado. Assim, não é discricionária a decisão de ajuizar ou não ação de regresso nos casos

em que há a responsabilização do Estado nesses casos, sendo que o agente público que deixar de promover a ação de regresso irá responder por improbidade administrativa.

Resumindo:

O STF confirmou entendimentos anteriores e concluiu que o art. 37, §6º, da CF (que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado) também se aplica a esta situação. Assim, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral:

O Estado responde **objetivamente** pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, **assentado o dever de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa sob pena de improbidade administrativa.**

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, MPC-PA, 2019 (Adaptada): Conforme entendimento do STF, a responsabilidade civil do Estado por atos de notários e oficiais de registro que, nessa qualidade, causarem danos a terceiros é direta, primária e objetiva.

Certo.

Tipo de Responsabilidade dos notários e registradores:

A responsabilidade era de natureza objetiva, antes da Lei n. 13.286/2016 e, após essa legislação, passou a ser **subjéitiva**.

A Lei nº 13.286/2016 alterou a redação do art. 22, da Lei nº 8.935/94, que passa a ser a seguinte:

Art. 22. Os notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso.

Parágrafo único. Prescreve em três anos a pretensão de reparação civil, **contado o prazo da data de lavratura do ato registral ou notarial.**

Resumo das alterações promovidas pela Lei nº 13.286/2016⁶:

| Antes da Lei 13.286/2016 | Depois da Lei 13.286/2016 |
|--|---|
| A responsabilidade civil dos notários e registradores era OBJETIVA (vítima não precisava provar dolo ou culpa). | A responsabilidade civil dos notários e registradores passou a ser SUBJETIVA (vítima terá que provar dolo ou culpa). |
| O prazo prescricional para a vítima ingressar com a ação judicial contra o notário/registrador era de 5 anos . | O prazo prescricional FOI REDUZIDO PARA 3 ANOS . |

Como caiu em prova:

VUNESP, TJ-RS, 2019 (Adaptada): Segundo a legislação, é objetiva a responsabilidade civil dos Tabeliães de Protestos de Títulos por danos causados a terceiros, assegurado o direito de regresso.

Errado.

2.13. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS CAUSADOS POR OBRA PÚBLICA

As **obras públicas** podem ser executadas diretamente por agentes públicos do Estado (execução **direta** da obra) ou por empresa contratada, normalmente, mediante licitação (execução **indireta** da obra).

No primeiro caso (execução direta), o Estado responde **objetivamente** pelos danos causados a terceiros, na forma do art. 37, § 6º, da CF. Ou seja, a responsabilidade é **objetiva**.

Em relação à segunda hipótese (execução indireta por particular contratado pelo Poder Público), a **responsabilidade primária** será da **empreiteira**, na modalidade **subjetiva**, pelos danos ocasionados pela **execução da obra**. A **responsabilidade do Estado**, por sua vez, será **subsidiária**, caso a reparação do dano não seja realizada pelo executor.

⁶ Quadro de autoria do Dizer o Direito, link: <https://www.dizerodireito.com.br/2016/05/lei-132862016-responsabilidade-civil.html>, acesso em 02.09.2018.

Resumindo a responsabilidade pela má execução da obra por terceiros contratados pelo Estado:

- **Empreiteiro:** responsabilidade primária e subjetiva.
- **Estado:** responsabilidade subsidiária.

Como caiu em prova:

VUNESP, TJ-RS, 2019 (Adaptada): Em casos de danos causados por má execução de obras públicas por empresas a terceiros, a empreiteira responderá primariamente e de maneira subjetiva, havendo, contudo, a responsabilidade subsidiária do Estado.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, TJ-ES, 2013 (Adaptada): O construtor particular de obra pública responde objetivamente por atos lesivos, na qualidade de delegado do poder público.

Errado.

ATENÇÃO! Essa hipótese não se confunde com a execução de um serviço público para o particular mediante concessão ou permissão:

- **Responsabilidade das concessionárias e permissionárias de serviço público por danos causados a terceiros:** responsabilidade objetiva (art. 37, § 6º, da CF).
- **Responsabilidade decorrente da má execução de obra pública por particular, em razão de contrato administrativo (sem ser concessão ou permissão de serviço público):** os danos causados decorrentes da execução serão indenizados na forma subjetiva.

Agora, um ponto relevante é destacar a responsabilidade pelo fato da obra. Caso os danos ocasionados a terceiros sejam decorrentes do simples fato da existência de uma obra pública, a responsabilidade é do Estado,

na forma **objetiva**. Nessa hipótese, a responsabilidade continua sendo Poder Público mesmo que a execução ocorra na **forma indireta** (por particular).

Como caiu em prova:

CESPE/CEBRASPE, TJ-ES, 2013 (Adaptada): Sendo a obra pública considerada fato administrativo, o dano por ela causado não gera para a administração pública a responsabilidade civil objetiva estabelecida para o caso de dano advindo da prestação de serviços públicos.

Errado.

Resumindo: O aluno deve fazer a distinção entre dano causado pelo **simples fato da obra** e danos oriundos da **má execução da obra**. Na **primeira hipótese**, o Estado responde **DIRETAMENTE** e de maneira **OBJETIVA**, inexistindo responsabilidade da empreiteira (**ex.:** obra que acarreta o fechamento de via pública por longo período, prejudicando comerciantes). Na **segunda hipótese**, a empreiteira responde **PRIMARIAMENTE** e de maneira **SUBJETIVA**, havendo, no entanto, **responsabilidade subsidiária do Estado** (**ex.:** ausência de sinalização no canteiro de obra que gera queda de pedestre).

Por fim, ressalte-se que **inexiste a responsabilidade solidária** entre Estado e a empreiteira, uma vez que a solidariedade não se presume (art. 265, do CC). O argumento da culpa *in elegendo* da Administração na escolha da empreiteira, utilizado por parcela da doutrina para responsabilizar o Poder Público primariamente, não é adequado, tendo em vista a ausência de discricionariedade na contratação que foi precedida de licitação pública. (Nesse sentido, STJ, 3. Turma, REsp 467.252/ES, Rel. Min^o Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 28.02.2005)

2.14. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS DE MULTIDÕES

Em regra, os danos causados por atos de multidões **NÃO geram responsabilidade civil do Estado**, tendo em vista a inexistência do nexo de causalidade, pois tais eventos são praticados por terceiros (fato de terceiro) e de maneira imprevisível ou inevitável (caso fortuito/força maior). Não há ação ou omissão estatal causadora do dano.

Excepcionalmente, o Estado será responsável por atos de multidões quando **comprovadas a ciência prévia da manifestação coletiva (previsibilidade) e a possibilidade de evitar a ocorrência de danos (evitabilidade).**

Assim, por exemplo, se o Estado é notificado sobre encontro violento de torcidas organizadas de times rivais e não adota as providências necessárias para evitar o confronto, restarão caracterizadas a sua omissão específica e, por consequência, a sua responsabilidade.

Como a culpa é derivada de uma omissão estatal, a responsabilidade será **subjetiva.**

Como caiu em prova:

QUADRIX, CRB6, 2019: Os danos oriundos de atos de multidões somente têm aptidão para responsabilizar o Estado se evidenciarem omissão culposa de sua parte.

Certo.

QUADRIX, CONRERP2, 2019: Via de regra, os danos provocados por atos de multidões não ensejam responsabilidade civil do Estado, a não ser que se evidencie notória omissão por parte da Administração.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, TRT17, 2009: O Estado não responde civilmente pelos danos causados por atos praticados por agrupamentos de pessoas ou multidões, por se tratar de atos de terceiros que caracterizam uma excludente de causalidade, salvo quando se verificar omissão do poder público em garantir a integridade do patrimônio danificado, hipótese em que a responsabilidade civil é subjetiva.

Certo.

CESPE/CEBRASPE, TJ-ES, 2013 (Adaptada): Para que haja responsabilidade civil do Estado em caso de depredação por multidões, é necessário comprovar a culpa da administração.

Certo.

2.15. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS

As condutas, comissivas ou omissivas, e as atividades lesivas ao meio ambiente sujeitam os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a **sanções cíveis, penais e administrativas**, na forma do art. 225, § 3º, da CF.

Da mesma forma, o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que o poluidor é “obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Trata-se da efetivação do **princípio do poluidor-pagador**. De acordo com o art. 3º, IV, da Lei 6.938/81, considera-se “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito **público** ou **privado**, responsável, **direta** ou **indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental**”.

No tocante ao Poder Público “poluidor”, comprovada a **ação causadora do dano ambiental** ou “dano ecológico” (ex.: concessão de licença para o exercício de atividade econômica em desacordo com a legislação ambiental) ou a **omissão na fiscalização de atividades** potencialmente nocivas ao meio ambiente (ex.: ausência de fiscalização de atividades desenvolvidas em área de preservação ambiental), **no exercício do poder de polícia ambiental**, restará caracterizada a respectiva **responsabilidade civil OBJETIVA e SOLIDÁRIA** entre os poluidores **diretos e indiretos** (art. 942, do CC) (STJ, 1ª Turma, REsp 997.538/RN, Rel. Min José Delgado, DJ e 23.06.2008; STJ, 2ª Turma, REsp 1.071.741/SP, Rel. Minº Herman Benjamin, DJ e 16.12.2010).

Teoria do Risco integral:

Como visto prevalece na jurisprudência do STJ que a responsabilidade ambiental é baseada na **Teoria do Risco Integral**, que **veda a alegação de causas excludentes do nexu causal**. Nesse sentido: STJ, 1.a Turma, REsp 442.586/SP, Rel. Minº Luiz Fux, DJ 24.02.2003, p. 196; STJ, 2.a Seção, REsp 1.114.398/PR, Rel. Minº Sidnei Beneti, DJ e 16.02.2012, Informativo de Jurisprudência do STJ nº 490; STJ, 4.a Turma, REsp 1.346.430/PR, Rel. Minº Luis Felipe Salomão, DJe 21.11.2012, Informativo de Jurisprudência do STJ nº 507; STJ, 2.a Seção, REsp 1.354.536/SE, Rel. Minº Luis Felipe Salomão, DJe 05.05.2014, Informativo de Jurisprudência do STJ nº 538.

Imprescritibilidade da pretensão de reparação por danos ambientais:

O STF julgou em 17.04.2020 o RE 654833 (Tema 999) para firmar a seguinte tese:

É **imprescritível** a pretensão de reparação civil de dano ambiental

No julgamento, ficou assente que, embora a regra da prescrição seja elemento essencial para a segurança jurídica das relações jurídicas e sociais, ela ganha uma feição distinta na seara ambiental, diante da impossibilidade de mensuração instantânea dos danos causados por desastres ambientais ou atos de poluição prolongados.

Portanto, seguindo a corrente jurisprudencial majoritária que já reconhecia a imprescritibilidade do ressarcimento do dano ambiental, tendo em vista que o direito ao meio ambiente equilibrado constitui-se como um direito fundamental, a decisão do STF pacifica o debate do tema.

3. EXERCÍCIOS DE FIXAÇÃO

O que são exercícios de fixação?

Estudar e estudar e não treinar é como nadar e morrer na praia. Você precisa saber, após o estudo, se você absorveu o tema e qual foi o índice dessa sua absorção. Você vai deixar para descobrir isso na hora da prova?

Nós do PP Concursos fazemos exercícios para te ajudar na fixação do conteúdo. Para isso, nós comentamos os itens para que, pela repetição, o assunto seja assimilado.

Olha só.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

ASSERTIVAS

1. No que se refere à responsabilidade civil do Estado, a teoria do fisco indica a existência de dupla personalidade do Estado, de modo que, quando o ente estatal pratica atos de gestão, ele responde por seus atos e, quando pratica atos de império, há total irresponsabilidade estatal.
2. Não se admite a responsabilidade civil do Estado por ato lícito.
3. Para a configuração da responsabilidade civil do Estado com base na teoria do risco integral, basta a comprovação da conduta comissiva ou omissiva por parte de agente público estatal e do dano, dispensando-se o nexo de causalidade.
4. **SITUAÇÃO HIPOTÉTICA:** Marcos, motorista de ônibus de concessionária de serviço público, ao ver um desafeto atravessando a rua, dolosamente acelerou o veículo e atropelou-o, provocando diversas lesões.

ASSERTIVA: Nessa situação, a empresa de ônibus responderá objetivamente pelos danos causados por Marcos, podendo ingressar posteriormente com uma ação regressiva contra o motorista.

5. Em razão de ser expressão da soberania estatal, não se admite a responsabilidade civil do Estado por ato legislativo.

7. **SITUAÇÃO HIPOTÉTICA:** Marcos se encontrava dirigindo seu veículo automotor quando foi confundido por policiais por um criminoso procurado. Os milicianos abordaram Marcos e, como esse refutou a identidade a ele atribuída, passaram a lesioná-lo a fim de obter uma confissão, somente o liberando após conseguir comprovar não se tratar da pessoa procurada. **ASSERTIVA:** Por se tratar de ato de tortura, a ação a ser ajuizada por Marcos é imprescritível.

8. **SITUAÇÃO HIPOTÉTICA:** Marcos se encontrava dirigindo seu veículo automotor quando foi confundido por policiais por um criminoso procurado. Os milicianos abordaram Marcos e, como esse refutou a identidade a ele atribuída, passaram a lesioná-lo a fim de obter uma confissão, somente o liberando após conseguir comprovar não se tratar da pessoa procurada. **ASSERTIVA:** Segundo entendimento do STF, Marcos pode ajuizar a ação diretamente contra os agentes públicos.

9. Marcos se encontrava dirigindo seu veículo automotor quando foi confundido por policiais por um criminoso procurado. Os milicianos abordaram Marcos e, como esse refutou a identidade a ele atribuída, passaram a lesioná-lo a fim de obter uma confissão, somente o liberando após conseguir comprovar não se tratar da pessoa procurada. Em caso de condenação do Estado, a ação regressiva em face dos policiais será imprescritível, ainda que o ato não configure ato de improbidade administrativa.

10. Responde o Estado objetivamente por suicídio praticado por detento, salvo se demonstrar que não poderia evitar o resultado.

11. **SITUAÇÃO HIPOTÉTICA:** Jonatas sofreu acidente automobilístico, sendo levado para hospital particular para, através de convênio com o SUS, ser submetido a procedimento cirúrgico. Dias após a alta, Jonatas passou a sentir dores abdominais, procurando novamente o hospital, onde foi constatado que, durante a cirurgia, o médico esquecera uma tesoura na cavidade abdominal. **ASSERTIVA:** Nessa

situação, Jonatas poderá demandar a União por danos morais e materiais, tendo em vista que, segundo entendimento jurisprudencial, a responsabilidade na seara da saúde é solidária.

12. Apesar de se adotar como regra a teoria do risco administrativo no direito brasileiro, o ordenamento jurídico brasileiro permite ainda a responsabilidade objetiva pela teoria do risco integral, como no caso de atos terroristas contra aeronaves brasileiras ou ainda por danos nucleares.

13. O Estado responde por ato praticado por agente público putativo.

14. O dever do servidor de reparar os danos gerados à Administração Pública, em virtude de sua conduta danosa a particular, sujeita-se à análise da presença do elemento subjetivo da responsabilidade civil, qual seja: o dolo ou a culpa. Verificando-se a presença do elemento subjetivo, a Administração Pública tem direito de regresso contra o servidor ou seus sucessores até o limite do prejuízo.

15. A absolvição do servidor por falta de provas que indiquem a existência de autoria em processo criminal comunica-se com a esfera cível, de modo que, nesse caso, ele não precisará ressarcir a Administração Pública pelos prejuízos.

16. Não se admite a responsabilidade civil do Estado em caso de danos sofridos por detento em razão de insuficiência de condições legais de encarceramento, tendo em vista se aplicar o princípio da reserva do possível.

17. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: Patrick ajuizou Mandado de Segurança, com pedido de tutela de urgência liminar, solicitando a imediata nomeação e posse em cargo público, tendo em vista que teria havido preterição de vaga. A liminar foi negada inicialmente, vindo o mérito a ser julgado procedente cinco anos após o ajuizamento, momento no qual tomou posse em razão da decisão judicial. ASSERTIVA: Nesse caso, Patrick somente poderá pleitear indenização pelo período em que não exerceu a função se comprovar que houve flagrante arbitrariedade.

18. O Estado responde, subjetivamente, pelos danos causados por notários e registradores, porquanto os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

19. Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir.

20. Concessionária de rodovia responde por roubo e sequestro ocorridos nas dependências de estabelecimento por ela mantido para a utilização de usuários.

21. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: João sofreu acidente em rodovia federal abalroando em animal solto na pista. ASSERTIVA: No caso, o DNIT não responderá, tendo em vista a inexistência de nexo causal.

22. O Estado é sempre objetivamente responsável pela morte de detento.

GABARITO E COMENTÁRIOS

1. No que se refere à responsabilidade civil do Estado, a teoria do fisco indica a existência de dupla personalidade do Estado, de modo que, quando o ente estatal pratica atos de gestão, ele responde por seus atos e, quando pratica atos de império, há total irresponsabilidade estatal.

GABARITO: CERTO

A doutrina aponta a existência de uma teoria intermediária, teoria mista ou, também, teoria do fisco, que existiu entre a irresponsabilidade total do Estado (“the king can do no wrong”) e a responsabilidade objetiva.

Com efeito, na fase de irresponsabilidade total do Estado, o Estado não se responsabilizava por nenhum ato. A superação da irresponsabilidade estatal deu-se com o paradigmático Aresto Blanco, que condenou o Estado Francês a indenizar o pai de uma criança atingida por um vagão da Companhia Nacional de Fumo. Após esse período, na tentativa de conciliar a soberania estatal e a possibilidade de condenação do Estado, surgiu a teoria mista, intermediária ou, também, teoria do fisco. Essa teoria prega a dupla personalidade do Estado. Uma personalidade é soberana e não deve indenizar nada. A outra personalidade, por sua vez, faz a gerência patrimonial do Estado e pode ressarcir os prejuízos causados a particulares.

Vale observar que essa teoria é subjetiva e civilista, porque exige a comprovação da CULPA OU DOLO do Estado.

A responsabilidade objetiva, por fim, é aquela que não exige a comprovação da CULPA OU DOLO do Estado, ou seja, não exige a comprovação do elemento subjetivo.

2. Não se admite a responsabilidade civil do Estado por ato lícito.

GABARITO: ERRADO

É irrelevante, para efeito de responsabilização do Estado, se o ato é lícito ou não. Em razão do princípio da isonomia, alguns administrados não podem sofrer sozinhos as consequências de um ato estatal praticado em prol de toda sociedade. Essa ideia trata da repartição equânime dos custos sociais. Sendo assim, ainda que o ato seja lícito, ele pode ser gerar danos indenizáveis.

Todavia, é necessário que o ato lícito provoque um dano ANORMAL e ESPECÍFICO. É necessário que o dano gerado por ato lícito extrapole o limite do razoável e tolerável para que seja indenizável.

A assertiva está errada, porque estabelece como regra a ausência de responsabilidade civil oriunda de ato lícito.

3. Para a configuração da responsabilidade civil do Estado com base na teoria do risco integral, basta a comprovação da conduta comissiva ou omissiva por parte de agente público estatal e do dano, dispensando-se o nexo de causalidade.

GABARITO: ERRADO

A responsabilidade objetiva tem duas teorias mais importantes, quais sejam: a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

Em ambas, afasta-se a necessidade de discussão quanto ao elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa). Contudo, para configuração da responsabilidade objetiva, exige-se sempre a comprovação de três elementos: conduta, dano e nexo de causalidade. Por essa razão, a assertiva está errada, porque, na teoria do risco integral, a configuração da responsabilidade civil depende da demonstração do nexo causal. Inexistindo qualquer relação de causa e efeito, não há que se falar em responsabilidade. Exemplo: explosão de uma usina nuclear e aborto espontâneo do outro lado do país.

Na teoria do risco integral, o que há de peculiar e diferente da teoria do risco administrativo, é a impossibilidade de se afastar a responsabilidade civil em função da existência de excludentes de responsabilidade.

4. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: Marcos, motorista de ônibus de concessionária de serviço público, ao ver um desafeto atravessando a rua, dolosamente acelerou o veículo e atropelou-o, provocando diversas lesões. **ASSERTIVA:** Nessa situação, a empresa de ônibus responderá objetivamente pelos danos causados por Marcos, podendo ingressar posteriormente com uma ação regressiva contra o motorista.

GABARITO: CERTO

A responsabilidade objetiva do Estado atinge as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público, tais como as concessionárias de serviço público.

CF, Art. 37. [...]

§ 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 presença do elemento subjetivo (no presente caso, o dolo do motorista), é irrelevante para a responsabilização da empresa prestadora de serviço público, vez que a responsabilidade da empresa perante o administrado é objetiva.

A existência de um dos elementos subjetivos (dolo ou culpa) tem como consequência apenas permitir o exercício do direito de regresso.

Assim, a ação ajuizada pela vítima contra a empresa tem por base a responsabilidade objetiva, enquanto a ação regressiva ajuizada pela empresa contra o motorista tem por base a responsabilidade subjetiva.

Por fim, é importante ressaltar que é irrelevante se a vítima é usuária ou não do serviço público, pois a concessionária responde objetivamente em qualquer caso, conforme jurisprudência pacífica do STJ e do STF. Por todos: REsp 1.268.743, em 04.02.2014 e RE 591.874, em 26.08.2009.

No caso da assertiva, a pessoa atropelada não é usuária do serviço público, porque ela não está dentro do ônibus. Nada obstante, em razão da jurisprudência pacífica dos Tribunais Superiores, há responsabilidade civil objetiva da concessionária do serviço público.

Perguntinha extra: A pessoa atropelada não é usuária do serviço público. Todavia, para o Direito do Consumidor, quem está fora do ônibus e sofre atropelamento pode ser considerada consumidor?

Sim. São consumidores, pois o Código de Defesa do Consumidor aponta que:

CDC, Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.

Esses são os consumidores chamados pela doutrina de “bystanders.”

5. Em razão de ser expressão da soberania estatal, não se admite a responsabilidade civil do Estado por ato legislativo.

GABARITO: ERRADO

Como regra, o Estado não responde pela prática de atos legislativos, tendo em vista dois fundamentos principais, quais sejam:

1º) Os atos legislativos são genéricos e abstratos. Logo, via de regra, eles não geram efeitos individualizados.

2º) A soberania da atividade legiferante, pois faz parte do Estado a necessidade de legislar para regulamentar as relações sociais. Todavia, há exceções à regra. São elas:

a) Lei inconstitucional: É preciso que a lei seja declarada inconstitucional e que haja dano concreto oriundo de sua aplicação. Não é necessário que a lei seja declarada inconstitucional via controle abstrato e concentrado de constitucionalidade. A inconstitucionalidade apta a gerar a responsabilização estatal pode ser declarada via controle concreto e difuso.

b) Lei de efeitos concretos e danos desproporcionais: Se o fundamento para não haver responsabilidade é o ato legislativo ser genérico e abstrato, o ato concreto e específico pode gerar responsabilidade estatal. É necessário que ele gere um dano desproporcional ao administrado. Afinal, o ato de legislar faz parte de uma atividade lícita do Estado, de modo que que a ele se lhe aplica a mesma lógica da responsabilidade do Estado por atos lícitos.

c) Omissão legislativa: Após a constituição em mora do Estado em seu dever de legislar, em sede de Mandado de Injunção ou em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, abre-se espaço para a responsabilização do Estado.

Considerando as três exceções acima, a assertiva, que está redigida de forma genérica, está equivocada.

7. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: Marcos se encontrava dirigindo seu veículo automotor quando foi confundido por policiais por um criminoso procurado. Os milicianos abordaram Marcos e, como esse refutou a identidade a ele atribuída, passaram a lesioná-lo a fim de obter uma confissão, somente o liberando após conseguir comprovar não se tratar da pessoa procurada. ASSERTIVA: Por se tratar de ato de tortura, a ação a ser ajuizada por Marcos é imprescritível.

GABARITO: ERRADO

Não é imprescritível, porque não foi tortura praticada durante o regime militar.

Com efeito, o STJ entende que os danos gerados pela tortura durante o regime militar são imprescritíveis:

Este Superior Tribunal de Justiça orienta-se no sentido de ser imprescritível a reparação de danos, material e/ou moral, decorrentes de violação de direitos fundamentais perpetrada durante o regime militar, período de supressão das liberdades públicas.

A 1ª Seção desta Corte, ao julgar REsp 816.209/RJ, de Relatoria da Ministra Eliana Calmon, afastou expressamente a tese de que a imprescritibilidade, nesse tipo de ação, alcançaria apenas os pleitos por dano moral, invocando exatamente a natureza fundamental do direito protegido para estender a imprescritibilidade também às ações por danos patrimoniais, o que deve ocorrer, do mesmo modo, em relação aos pleitos de reintegração a cargo público.

O retorno ao serviço público, nessa perspectiva, corresponde a reparação intimamente ligada ao princípio da dignidade humana, porquanto o trabalho representa uma das expressões mais relevantes do ser humano, sem o qual o indivíduo é privado do exercício amplo dos demais direitos constitucionalmente garantidos.

A imprescritibilidade da ação que visa reparar danos provocados pelos atos de exceção não implica no afastamento da prescrição quinquenal sobre as parcelas eventualmente devidas ao Autor. Não se deve confundir imprescritibilidade da ação de reintegração com imprescritibilidade dos efeitos patrimoniais e funcionais dela decorrentes, sob pena de prestigiar a inércia do Autor, o qual poderia ter buscado seu direito desde a publicação da Constituição da República. (REsp 1565166/PR, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26.06.2018, DJe 02.08.2018).

Contudo, os danos provocados pela tortura fora do regime militar são normalmente prescritíveis.

Importante:

Em caso de responsabilidade do Estado em decorrência de ato criminoso, a prescrição é iniciada a partir do trânsito em julgado da ação penal (REsp 435.266, em 17.06.2004); se não chegou a ser ajuizada a ação penal, inicia-se na data no arquivamento do inquérito (REsp 1.443.038, em 12.02.2015).

8. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: Marcos se encontrava dirigindo seu veículo automotor quando foi confundido por policiais por um criminoso procurado. Os milicianos abordaram Marcos e, como esse refutou a identidade a ele atribuída, passaram a lesioná-lo a fim de obter uma confissão, somente o liberando após conseguir comprovar não se tratar da pessoa procurada. **ASSERTIVA:** Segundo entendimento do STF, Marcos pode ajuizar a ação diretamente contra os agentes públicos.

GABARITO: ERRADO

Adota-se a tese da dupla garantia, segundo a qual há a proteção do terceiro prejudicado, pela responsabilidade objetiva do Estado, e a proteção do servidor exercente da função pública, que somente pode ser responsabilizado em regresso pelo Estado, mediante demonstração de culpa ou dolo.

Nesse sentido:

O STF não admite o chamado ajuizamento *per saltum*, pois entende que a previsão no artigo 37, § 6º, da CF, configura uma dupla garantia: protege o lesado, ao permitir o ajuizamento de ação contra quem tem maior possibilidade de indenizar; e protege o servidor, ao garantir que esse só responde perante a entidade federativa ao qual se encontra vinculado (RE 327.904, em 15.08.2006).

Importante:

O STJ possui entendimento no sentido contrário, admitindo a ação diretamente contra o servidor, contudo, nesse caso, deverá demonstrar o dolo ou culpa (REsp 1.325.862, em 05.09.2013).

9. Marcos se encontrava dirigindo seu veículo automotor quando foi confundido por policiais por um criminoso procurado. Os milicianos abordaram Marcos e, como esse refutou a identidade a ele atribuída, passaram a lesioná-lo a fim de obter uma confissão, somente o liberando após conseguir comprovar não se tratar da pessoa procurada. Em caso de condenação do Estado, a ação regressiva em face dos policiais será imprescritível, ainda que o ato não configure ato de improbidade administrativa.

GABARITO: ERRADO

Segundo entendimento do STF (RE 669.069, em 03.02.2016), prescreve em 05 anos a ação para reparação de danos decorrente de ilícito civil. Essa prescrição, todavia, não alcança o ressarcimento decorrente de improbidade administrativa, que é imprescritível.

Recentemente, no RE 852.475, em 08.08.2018, o STF confirmou restringiu, ainda mais, a aplicação da imprescritibilidade e fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

Importante:

O STJ tem dois posicionamentos importantes a respeito de a tortura configurar ou não improbidade administrativa:

1º) Se for praticado contra custodiado: é improbidade administrativa.

2º) Se for praticado em abordagem policial contra particular: não é improbidade administrativa.

Os dois casos foram cobrados na mesma questão da prova de Analista de Controle – Área Jurídica do TCE-PR da banca CESPE, no ano de 2016:

A tortura praticada por policial contra preso custodiado em delegacia pode configurar ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública.

Certo.

FUNDAMENTO: A tortura de preso custodiado em delegacia praticada por policial constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. STJ. 1ª Seção. REsp 1.177.910-SE, Rel. Ministro Herman Benjamin, julgado em 26.8.2015 - Info 577.

Ensejará o reconhecimento de ato de improbidade administrativa o abuso perpetrado por agente público durante abordagem policial, mesmo que o ofendido pela conduta do policial seja particular que não esteja no exercício de função pública.

Errado.

FUNDAMENTO: Não ensejam o reconhecimento de ato de improbidade administrativa eventuais abusos perpetrados por agentes públicos durante abordagem policial, caso o ofendido pela conduta seja particular que não estava no exercício de função pública. STJ. 1ª Turma. REsp 1.558.038-PE, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 27.10.2015.

10. Responde o Estado objetivamente por suicídio praticado por detento, salvo se demonstrar que não poderia evitar o resultado.

GABARITO: CERTO

O STF fixou a tese segundo a qual:

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 (RE 841.526, em 30.03.2016).

O STF entende que se o custodiado já apresentava sinais de poder cometer suicídio, haveria o dever de evitar o ocorrido e, por conseguinte, responsabilidade do Estado. Caso contrário, se o suicídio foi repentino, não há como imputar uma omissão atribuível ao Poder Público.

Nesse sentido, o STJ reconheceu que, inexistindo a possibilidade de evitar o fato, não há como se reconhecer a responsabilidade, uma vez rompido o nexo de causalidade por culpa exclusiva da vítima (REsp 1.305.259, em 08.02.2018).

11. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: Jonatas sofreu acidente automobilístico, sendo levado para hospital particular para, através de convênio com o SUS, ser submetido a procedimento cirúrgico. Dias após a alta, Jonatas passou a sentir dores abdominais, procurando novamente o hospital, onde foi constatado que, durante a cirurgia, o médico esquecera uma tesoura na cavidade abdominal. ASSERTIVA: Nessa situação, Jonatas poderá demandar a União por danos morais e materiais, tendo em vista que, segundo entendimento jurisprudencial, a responsabilidade na seara da saúde é solidária.

GABARITO: ERRADO

Para responder adequadamente à questão, é importante fazer diferenciação entre duas possíveis responsabilidades na seara da saúde, quais sejam: responsabilidade por erro médico e responsabilidade para fornecimento de medicamento.

O primeiro caso, que é o da assertiva, não acarreta a solidariedade na responsabilização. Veja o seguinte julgado do STJ:

1. A União Federal não é parte legítima para figurar no polo passivo de ação ajuizada para o ressarcimento de danos decorrentes de erro médico praticado em hospital privado credenciado pelo SUS. Isso porque, de acordo com o art. 18, inciso X, da Lei n. 8.080/90, compete ao município celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução. Precedentes: AgRg no CC 109.549/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 30/06/2010; REsp 992.265/RS, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 05/08/2009; REsp 1.162.669/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 06/04/2010.

2. Não se deve confundir a obrigação solidária dos entes federativos em assegurar o direito à saúde e garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, com a responsabilidade civil do Estado pelos danos causados a terceiros. Nessa última, o interessado busca uma reparação econômica pelos prejuízos sofridos, de modo que a obrigação de indenizar sujeita-se à comprovação da conduta, do dano e do respectivo nexo de causalidade entre eles.

3. No caso, não há qualquer elemento que autorize a responsabilização da União Federal, seja porque a conduta não foi por ela praticada, seja em razão da impossibilidade de aferir-se a existência de culpa in eligendo ou culpa in vigilando na espécie, porquanto cumpre à direção municipal realizar o credenciamento, controlar e fiscalizar as entidades privadas prestadoras de serviços de saúde no âmbito do SUS. (REsp 1388822/RN, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13.05.2015, DJe 03.06.2015).

O segundo caso, que é o de fornecimento de medicamento, traz a responsabilidade solidária dos três entes federativos, valendo lembrar que a solidariedade implica o ajuizamento da demanda contra qualquer um dos três entes federativos. Assim sendo, não é cabível o chamamento ao processo de um ente por outro. Veja:

1. O chamamento ao processo da União com base no art. 77, III, do CPC, nas demandas propostas contra os demais entes federativos responsáveis para o fornecimento de medicamentos ou prestação de serviços de saúde, não é impositivo, mostrando-se inadequado opor obstáculo inútil à garantia fundamental do cidadão à saúde. Precedentes do STJ.

2. A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal entende que "o recebimento de medicamentos pelo Estado é direito fundamental, podendo o requerente pleiteá-los de qualquer um dos entes federativos, desde que demonstrada sua necessidade e a impossibilidade de custeá-los com recursos próprios", e "o ente federativo deve se pautar no espírito de solidariedade para conferir efetividade ao direito garantido pela Constituição, e não criar entraves jurídicos para postergar a devida prestação jurisdicional", razão por que "o chamamento ao processo da União pelo Estado de Santa Catarina revela-se medida meramente protelatória que não traz nenhuma utilidade ao processo, além de atrasar a resolução do feito, revelando-se meio inconstitucional para evitar o acesso aos remédios necessários para o restabelecimento da saúde da recorrida" (RE 607.381 AgR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 17.6.2011).

(REsp 1203244/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09.04.2014, DJe 17.06.2014).

12. Apesar de se adotar como regra a teoria do risco administrativo no direito brasileiro, o ordenamento jurídico brasileiro permite ainda a responsabilidade objetiva pela teoria do risco integral, como no caso de atos terroristas contra aeronaves brasileiras ou ainda por danos nucleares.

GABARITO: CERTO

Excepcionalmente, admite-se a responsabilidade objetiva pela teoria do risco integral no ordenamento brasileiro. Veja alguns exemplos:

a) Atentados terroristas em aeronaves: A Lei n. 10.744/2003 teve inspiração no atentado do 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

b) Danos nucleares: Majoritariamente, entende-se que os danos nucleares geram responsabilidade objetiva com base na teoria do risco integral. Entretanto, vale dizer que a Lei de Responsabilidade Civil por Danos Nucleares – Lei n. 6.653/77 prevê excludentes que afastam o dever de o operador nuclear indenizar prejuízos decorrentes de sua atividade, tais como: culpa exclusiva da vítima, guerra civil, insurreição e excepcional fato da natureza (arts. 6º e 8º), etc.

13. O Estado responde por ato praticado por agente público putativo.

GABARITO: CERTO

Primeiramente, é importante saber o que é um agente público putativo.

Com efeito, o agente público putativo é um agente público que possui um vínculo irregular com o Estado. O agente putativo exerce a função pública em situação de normalidade e possui aparência de servidor público. Exemplo: servidor em exercício após a idade que implementa a aposentadoria compulsória, servidor em exercício que não obteve aprovação em concurso público, entre outros casos.

Sendo assim, o Estado responde normalmente pelos atos desses agentes públicos. Isso porque a teoria da aparência e a boa-fé dos administrados sugerem a convalidação dos atos perante terceiros, devendo o Estado deve ser responsabilizado por tais atos. Do mesmo modo, o agente público putativo, em razão do efetivo exercício da função, não é obrigado a devolver a remuneração percebido, sob pena de enriquecimento sem causa do poder público.

E o Estado responde pelos atos do agente necessário?

Sim. Agente público necessário é aquele que atua em nome do Estado em uma situação emergencial. Nesse caso, a responsabilidade é justificada pelo funcionamento inadequado do serviço que contribuiu para situação emergencial.

E o Estado responde pelos atos do usurpador de função?

Não. Os atos praticados por usurpador de função são tidos como inexistentes. Além disso, o usurpador de função comete crime. Desse modo, ele não age na qualidade de agente público, não implicando a responsabilidade estatal.

14. O dever do servidor de reparar os danos gerados à Administração Pública, em virtude de sua conduta danosa a particular, sujeita-se à análise da presença do elemento subjetivo da responsabilidade civil, qual seja: o dolo ou a culpa. Verificando-se a presença do elemento subjetivo, a Administração Pública tem direito de regresso contra o servidor ou seus sucessores até o limite do prejuízo.

GABARITO: ERRADO

A assertiva está toda correta, exceto pelo trecho final em que fala “até o limite do prejuízo”. Com efeito, a obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada até o limite do valor da herança.

Lei n. 8.112/90, Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§ 1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§ 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada até o limite do valor da herança recebida e não até o limite do prejuízo.

Essa regra de responsabilização até o limite da herança é oriunda do Direito Civil e, portanto, acaba sendo reproduzida em todos os estatutos de servidores do país.

15. A absolvição do servidor por falta de provas que indiquem a existência de autoria em processo criminal comunica-se com a esfera cível, de modo que, nesse caso, ele não precisará ressarcir a Administração Pública pelos prejuízos.

GABARITO: ERRADO

Com efeito, as instâncias administrativa, criminal e civil são independentes. Todavia, há duas situações em que a responsabilidade criminal interfere na responsabilidade administrativa e civil. São elas: decisão sobre autoria e fato.

CC, Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Diz-se decisão sobre autoria e fato. A insuficiência de provas no juízo criminal nunca irá interferir nas outras esferas. Dessa forma, a questão fez uma pegadinha de envolver a falta de provas sobre a autoria, para que o aluno desatento nunca mais erre questão desse tipo.

16. Não se admite a responsabilidade civil do Estado em caso de danos sofridos por detento em razão de insuficiência de condições legais de encarceramento, tendo em vista se aplicar o princípio da reserva do possível.

GABARITO: ERRADO

O Estado é responsável pela guarda e segurança das pessoas submetidas a encarceramento, enquanto permanecerem detidas. Assim, a garantia mínima de segurança pessoal, física e psíquica, dos detentos, constitui dever estatal.

O STF fixou tese contrária à assertiva, segundo a qual:

Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento. (STF. Plenário. RE 580252/MS, rel. orig. Min. Teori Zavascki, red. p/ o ac. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16.2.2017. Info 854).

17. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: Patrick ajuizou Mandado de Segurança, com pedido de tutela de urgência liminar, solicitando a imediata nomeação e posse em cargo público, tendo em vista que teria havido preterição de vaga. A liminar foi negada inicialmente, vindo o mérito a ser julgado procedente cinco anos após o ajuizamento, momento no qual tomou posse em razão da decisão judicial. ASSERTIVA: Nesse caso, Patrick somente poderá pleitear indenização pelo período em que não exerceu a função se comprovar que houve flagrante arbitrariedade.

GABARITO: CERTO

Foi a tese fixada pelo STF, no RE 724.347, em 26.02.2015.

Na hipótese de posse em cargo público determinada por decisão judicial, o servidor não faz jus à indenização, sob fundamento de que deveria ter sido investido em momento anterior, salvo situação de arbitrariedade flagrante.

Isso porque o pagamento da remuneração e a percepção das vantagens do cargo têm como fundamento o seu efetivo exercício. Desse modo, indenizar o servidor sem que a Administração Pública tenha se beneficiado da prestação de serviços gera um enriquecimento sem causa ao servidor nomeado judicialmente.

Sendo assim, ainda que a nomeação tardia decorra de erro reconhecido pela Administração Pública, aplica-se o entendimento firmado pelo STF no RE 724.347. Foi o que entendeu o STJ no seguinte julgado:

A nomeação tardia de candidatos aprovados em concurso público não gera direito à indenização, ainda que a demora tenha origem em erro reconhecido pela própria Administração Pública.

(STJ. 1ª Turma. REsp 1.238.344-MG, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 30.11.2017. Info 617).

Por fim, a arbitrariedade flagrante excepciona a regra, de forma que o STF já entendeu que a confusão do nome de duas candidatas, fazendo com que a nomeação da candidata realmente aprovada tenha sido efetivada dois anos após o que deveria, gerou o dever de indenizar a candidata prejudicada. Veja o ARE 965.154.

18. O Estado responde, subjetivamente, pelos danos causados por notários e registradores, porquanto os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

GABARITO: ERRADO

De fato, os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Tabeliães e registradores oficiais são particulares em colaboração com o poder público que exercem suas atividades in nomine do Estado, com lastro em delegação.

No entanto, o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa.

In casu, tratando-se de dano causado por registrador oficial no exercício de sua função, incide a responsabilidade objetiva do Estado de Santa Catarina, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. 13. Recurso extraordinário CONHECIDO e DESPROVIDO para reconhecer que o Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros,

assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa. (RE 842846, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27.02.2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-175 DIVULG 12-08-2019 PUBLIC 13.08.2019).

19. Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir.

GABARITO: CERTO

Para que o Município seja responsável por acidente em loja de fogos de artifício, é necessário comprovar que ele violou dever jurídico específico de agir, qual seja, concedeu licença sem as cautelas legais ou tinha conhecimento de irregularidades que estavam sendo praticadas pelo particular.

Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular. (STF. Plenário. RE 136861/SP, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 11.3.2020. Info 969).

No julgado restou consignado: A omissão específica no comércio de fogos de artifício ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou forem de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular. O simples requerimento de licença de instalação ou o recolhimento da taxa de funcionamento não são suficientes para caracterizar o dever específico de agir.

Para que haja responsabilidade objetiva do Estado são necessários três requisitos:

- a) conduta do poder público;
- b) dano;
- c) nexo de causalidade.

20. Concessionária de rodovia responde por roubo e sequestro ocorridos nas dependências de estabelecimento por ela mantido para a utilização de usuários.

GABARITO: ERRADO

A regra é de que a empresa concessionária que administra rodovia mantém relação consumerista com os usuários, tendo responsabilidade objetiva por eventuais falhas na prestação do serviço.

No entanto, o enunciado trata de hipótese de fato de terceiro, que configura fortuito externo, excluindo a responsabilidade civil. Ora, o terceiro é completamente estranho à atividade desenvolvida pelo fornecedor. A segurança que a concessionária deve fornecer aos usuários diz respeito ao bom estado de conservação e sinalização da rodovia. Não tem, contudo, como a concessionária garantir segurança privada ao longo da estrada, mesmo que seja em postos de pedágio ou de atendimento ao usuário.

3. "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" (STF. RE 591874, Repercussão Geral).

4. O fato de terceiro pode romper o nexo de causalidade, exceto nas circunstâncias que guardar conexão com as atividades desenvolvidas pela concessionária de serviço público. 5. Na hipótese dos autos, é impossível afirmar que a ocorrência do dano sofrido pelos recorridos guarda conexão com as atividades desenvolvidas pela recorrente.

6. A ocorrência de roubo e sequestro, com emprego de arma de fogo, é evento capaz e suficiente para romper com a existência de nexo causal, afastando-se, assim, a responsabilidade da recorrente.

7. Recurso especial provido.

(REsp 1749941/PR, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 04/12/2018, DJe 07.12.2018).

21. SITUAÇÃO HIPOTÉTICA: João sofreu acidente em rodovia federal abalroando em animal solto na pista. ASSERTIVA: No caso, o DNIT não responderá, tendo em vista a inexistência de nexo causal.

GABARITO: ERRADO

No AgInt no REsp 1.631.507, em 28.08.2018, o STJ considerou que a existência de animal solto na rodovia caracteriza uma omissão estatal, atraindo a responsabilidade civil do DNIT.

Ademais, nos termos do art. 144, §2º, da CF/88, à Polícia Rodoviária Federal, órgão da União Federal, compete o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, o que é repetido no art. 21, inciso III, do CTB, segundo o qual a PRF deve assegurar a livre circulação nas estradas federais.

Por outro lado, ao DNIT compete nos termos do art. 21, inciso III, do CTB, implantar, manter e operar o sistema de sinalização.

Sendo assim, nesses casos de acidente em rodovia federal, o STJ tem entendido que tanto a União quanto o DNIT são legitimados para figurar no polo passivo da demanda que pleiteia indenização por acidente com animal na pista. Tal entendimento ocorre porque nos casos concretos que chegam à Justiça Federal é difícil

discernir, à primeira vista, se o acidente decorreu da ausência de patrulhamento das vias, o que seria de responsabilidade da União, ou de falhas estruturais na pista de rolagem, o que seria de responsabilidade do DNIT, autarquia federal.

É comum, portanto, que as demandas sejam julgadas com parcial procedência com a condenação de somente um dos entes demandados.

Desse modo, a exclusão apriorística de responsabilidade do DNIT está equivocada.

22. O Estado é sempre objetivamente responsável pela morte de detento.

GABARITO: ERRADO

A responsabilidade civil do Estado pela morte de detento em delegacia, presídio ou cadeia pública é objetiva. Nesse sentido: STJ. 2ª Turma. AgInt no REsp 1305249/SC, Rel. Min. Og Fernandes, julgado em 19.09.2017.

No entanto, não é sempre como afirma o enunciado.

Somente haverá a responsabilização do Poder Público se, no caso concreto, o Estado não cumpriu seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, XLIX, da CF/88.

CF, Art. 5º. [...] XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

O STF decidiu que a responsabilização objetiva do Estado em caso de morte de detento somente ocorre quando houver inobservância do dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal (RE 841526/RS).

Não haverá responsabilidade civil do Estado se o Tribunal de origem, com base nas provas apresentadas, decide que não se comprovou que a morte do detento foi decorrente da omissão do Poder Público e que o Estado não tinha como montar vigilância a fim de impedir que o preso ceifasse sua própria vida.

Tendo o acórdão do Tribunal de origem consignado expressamente que ficou comprovada causa impeditiva da atuação estatal protetiva do detento, rompeu-se o nexo de causalidade entre a suposta omissão do Poder Público e o resultado danoso.

(STJ. 2ª Turma. REsp 1305259/SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 08.02.2018).