

Responsabilidade Civil do Estado

Georges Louis Hage Humbert

Doutor e mestre em Direito pela PUC-SP



Georges Humbert

www.humbert.com.br


georges@humbert.com.br

SUMÁRIO


1. Esclarecimentos preliminares em tema de responsabilidade estatal
2. Evolução da Responsabilidade do Estado
3. Teoria da Culpa Administrativa ou Culpa do Serviço
4. Teoria do Risco
5. Responsabilidade Civil do Estado do Direito Brasileiro
6. Responsabilidade por ação do Estado
7. Responsabilidade por omissão do Estado
8. Responsabilidade em razão de atuação positiva do Estado propiciatória de risco de dano
9. O Dano Indenizável
10. Causas Excludentes da Responsabilidade do Estado
11. O Direito de Regresso
12. Responsabilidade do Estado por Atos Legislativos e Judiciais
13. Prescrição das Ações Judiciais contra a Fazenda Pública

Esclarecimentos preliminares em tema de responsabilidade estatal

Distinção entre a **responsabilidade contratual** e a **responsabilidade extracontratual** do Estado



A **responsabilidade contratual** dá-se quando o Estado descumpre as cláusulas contratuais às quais se obrigou por ocasião da formalização de uma avença.



Já a **responsabilidade extracontratual** do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.

Esclarecimentos preliminares em tema de responsabilidade estatal

Responsabilidade civil do Estado



A **Responsabilidade civil do Estado** ocorre quando a atuação do Estado não tem por finalidade imediata a produção de danos, porém acaba por gerar, em decorrência dessa atuação, prejuízos patrimoniais a terceiros. Aqui, a atuação do Estado, visando a um bem comum, e legitimado pelo Direito, acaba acarretando, *indiretamente*, como simples consequência – não como sua finalidade própria –, a lesão a um direito alheio. Distingue-se, pois, do sacrifício de direito no qual a atuação do Estado tem por finalidade própria, prevista na lei, a privação de determinados direitos.

Sacrifício de Direito



Entende-se por **Sacrifício de Direito** a perda que o Estado, fundado na ordem jurídica, pode impor **diretamente** aos particulares, sem importar em qualquer violação a direito. Aqui, não há violação, mas apenas *sacrifício* de direito, previsto e autorizado pela ordenação jurídica. São os casos de intervenção do Estado na propriedade privada, que também podem importar em indenização pela perda, total ou parcial, do bem. A própria ordem jurídica confere ao Estado o poder de investir *diretamente* contra o direito de terceiros, *sacrificando* certos interesses privados e convertendo-os em sua correspondente expressão patrimonial. Ex: as desapropriações; as servidões e requisições administrativas.

Evolução da Responsabilidade do Estado

Fase da irresponsabilidade do Estado (teoria *regaliana*) → Durante muito tempo, na época dos chamados Estados absolutos, nos quais imperava um regime de concentração do Poder e da Autoridade em um único Governante, o Estado dispunha de incontestável autoridade sobre o súdito, de modo que, responsabilizá-lo, significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em total desrespeito à sua plena soberania. Nessa época vigia a máxima *The King can do no wrong* (O Rei não pode errar).



Fase da responsabilidade do Estado fundada no Direito Privado (teorias *civilistas*) → A responsabilidade do Estado foi identificada à simples responsabilidade civil do direito privado. A primeira teoria civilista diferenciava os **atos de império** (praticados com prerrogativas de autoridade) dos **atos de gestão** (praticados em igualdade de condições com os particulares). A segunda era a **teoria da culpa civil** ou da **responsabilidade subjetiva**.



Fase da responsabilidade do Estado fundada no Direito Público (teorias *publicistas*) → Surgem, assim, as *teorias publicistas* da responsabilidade do Estado: teoria da **culpa administrativa** ou da **culpa do serviço** e a teoria do **risco**. Origem destas teorias: o **caso Blanco**, julgado em 08 de fevereiro de 1873.

O caso Blanco



Em 03 de novembro de 1871, **Agnès Blanco**, de 5 anos, ao passar em frente a uma fábrica de processamento de tabaco, foi atropelada e ferida gravemente por um vagonete que saiu subitamente de dentro do estabelecimento, tendo uma perna amputada. A vagonete pertencia a uma empresa estatal de manufatura de tabaco de Bourdeaux e era conduzido por quatro empregados. Inconformado, o pai da menina, Jean Blanco, ingressou, em 24 de janeiro de 1872, no tribunal de justiça (civil) com uma ação de indenização (reparação de danos) contra o Estado, alegando a responsabilidade civil (patrimonial) pela falta cometida por seus quatro empregados, em face de um serviço público. A chamada *faute du service*. Surgiu, então, um conflito entre a jurisdição judicial (causas entre particulares – civil) e a jurisdição administrativa (causas em que o Estado é parte), sendo o Tribunal de Conflitos responsável por decidir de quem era a competência para julgar a causa. A corte, composta por quatro membros de cada jurisdição, enfrentou um impasse, posto que houve um empate (4 x 4). O Ministro da Justiça, Jules Dufaure, presidente do Tribunal de Conflitos, denominado Guardião dos Selos, desempatou, usando sua prerrogativa do Voto de Minerva, em favor do Conselho do Estado, a jurisdição administrativa. Diante dessa deliberação superior, prevaleceu a decisão do Conselho do Estado que concedeu uma pensão vitalícia à vítima, lançando, assim, as bases da **Teoria do Risco Administrativo** que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados pelos seus agentes.

Teoria da Culpa Administrativa ou Culpa do Serviço

⇒ A teoria da **culpa administrativa** ou **culpa do serviço** procura desvincular a responsabilidade do Estado da ideia de culpa individual ou subjetiva do agente público. Ela se apoia na ideia de **culpa do serviço** (*faute du service*, para os franceses) para fixar a responsabilidade do Estado, não indagando a respeito da culpa subjetiva do agente. Exige-se uma culpa, mas especial, conhecida como culpa administrativa ou culpa do serviço. Essa culpa do serviço, segundo Paul Duez, ocorre quando: a) o serviço não existiu ou não funcionou, *devendo funcionar*; b) o serviço funcionou mal ou c) o serviço atrasou.

⇒ Cumpre esclarecer que a responsabilidade por *culpa do serviço* é **responsabilidade subjetiva** do Estado, porque baseada na **culpa**. A peculiaridade que existe aqui é que, em razão dos princípios de direito público, não se trata de uma culpa qualquer ou individual do agente público, mas de uma **culpa anônima do serviço**, sem individualização pessoal.

Teoria do Risco

É a **teoria do risco** que serve de fundamento para a ideia de **responsabilidade objetiva** ou **sem culpa** do Estado. Ela toma por base os seguintes aspectos: (1) o risco que a atividade administrativa potencialmente gera para os administrados e (2) a necessidade de repartir-se, igualmente, tanto os **benefícios** gerados pela atuação estatal à comunidade como os **encargos** suportados por alguns, por danos decorrentes dessa atuação.

Por essa teoria, a ideia de culpa é substituída pela de **nexo de causalidade** entre o **comportamento estatal** (*fato do serviço*) e o **dano sofrido pelo administrado**, sem se cogitar da culpa do serviço, tampouco da culpa do agente público.

A teoria do risco abrange duas modalidades: o **risco administrativo** e o **risco integral**, distinguindo-se apenas pelo fato de que a primeira modalidade admite causas excludentes de responsabilidade e a segunda não.

Responsabilidade Civil do Estado do Direito Brasileiro

⇒ A **Constituição Imperial de 1824** acolheu a tese da Irresponsabilidade do Estado (Teoria Regaliana quanto à responsabilização do Estado). Adotou, apenas, a *responsabilidade pessoal do servidor*, no art. 179, item XXIX, de modo que o Estado não respondia, mas somente o seu servidor em casos de dolo ou culpa: “Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos”.

⇒ A **Constituição Federal de 1891** também acolheu a tese da Irresponsabilidade do Estado (Teoria Regaliana quanto à responsabilização do Estado). Repetindo a Constituição do Império, adotou a *responsabilidade pessoal do servidor*, no art. 82 (o Estado não responde, somente o seu servidor em casos de dolo ou culpa).

⇒ O **Código Civil de 1916**, inspirado pela Doutrina Civilista da culpa, adotou a Responsabilidade Civil do Estado no seu art. 15, mas de natureza subjetiva (o Estado responde diretamente, mas somente quando o seu agente agiu com dolo ou culpa; o Estado tem assegurado o direito de regresso contra o causador do dano): “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

⇒ A **Constituição Federal de 1934**, no art. 171, adotou a Responsabilidade Civil do Estado, mas dependendo da culpa de seu agente (o Estado responde diretamente, mas somente quando o seu agente agiu com dolo ou culpa). Era a Responsabilidade subjetiva: “Art. 171. Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos”.

Responsabilidade Civil do Estado do Direito Brasileiro

⇒ A **Constituição Federal de 1937** repetiu a regra da Constituição anterior, no art. 158: “Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos”.


⇒ A **Constituição Federal de 1946** foi a *primeira a consagrar a Responsabilidade objetiva ou sem culpa do Estado*, no seu art. 194: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”. (o Estado responde diretamente, sem a necessidade de demonstrar que o seu agente agiu com dolo ou culpa; basta o nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o dano; o Estado tem assegurado o direito de regresso contra o causador do dano, quando comprovada o dolo ou a culpa).

⇒ A **Constituição Federal de 1967** (art. 105) e sua **EC nº 01 de 1969** (art. 107) repetiram a regra da CF/46: “As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo”.

⇒ A **Constituição Federal de 1988**, no art. 37, § 6º, não só mantém a Responsabilidade objetiva do Estado, como expressamente a *estende às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos*: “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”.

Responsabilidade das Pessoas Jurídicas de Direito Privado prestadoras de serviços públicos

⇒ O art. 37, § 6º, da CF/88, também consagra a **responsabilidade objetiva** das **pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos**, integrantes da Administração Indireta (que são as fundações governamentais de direito privado, as empresas públicas e as sociedades de economia mista) ou não integrantes da Administração indireta (são os particulares delegados do Estado, como as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos).

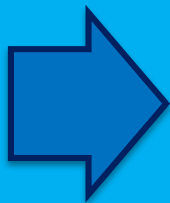


⇒ Não confundir as **empresas estatais prestadoras de serviços públicos** com as **empresas estatais exploradoras de atividade econômica**.

Responsabilidade das Pessoas Jurídicas Privadas prestadoras de serviços públicos e o terceiro não usuário

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. C.F., art. 37, § 6º.

I - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente aos usuários do serviço, não se estendendo a pessoas outras que não ostentem a condição de usuário. Exegese do art. 37, § 6º, da C.F. II - R.E. conhecido e provido.” (RE 262.651-SP, 2ª Turma, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 06/05/2005)



“A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários, e não usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da CF. 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.” (RE 591.874, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, publicado no DJE de 18-12-2009)

Responsabilidade do Estado e o Agente Público

⇒ A responsabilidade do Estado ou de seus delegados na prestação de serviços públicos será firmada sempre que houver algum dano que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

⇒ Daí a exigência constitucional de ser o dano decorrência de atuação de agente público no exercício de função pública ou em razão dela, quando o referido § 6º do art. 37 da Constituição se vale da prescrição: “(...) responderão pelos danos que seus agentes, *nessa qualidade*, causarem a terceiros (...)”.

⇒ Assim, não cabe a responsabilização do Estado quando o agente público causador do dano estiver agindo, não na qualidade de agente, mas na condição de um simples particular, isto é, sem estar exercendo as suas atribuições ou sem estar atuando a pretexto de exercê-las, hipótese em que a responsabilidade é pessoal, regida pelo Direito Civil (“Constitucional. Administrativo. Recurso Extraordinário. Responsabilidade Civil do Estado. Lesão corporal. Disparo de arma de fogo pertencente à corporação. Policial Militar em período de folga, que dispara tiros contra sua ex-mulher, por haver esta rompido a relação amorosa. Caso em que o policial autor do disparo não se encontrava na qualidade de agente público. Nessa contextura, não há falar de responsabilidade civil do Estado.” RE 363.423, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 16-11-04, *DJE* de 14-3-08).

⇒ Mas é possível haver responsabilidade do Estado ainda que não identificado o agente público ou ainda que o agente não se encontre no exercício efetivo das funções, mas atue na qualidade de agente (“Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da CF, não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público.” RE 160.401, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 20-4-99, *DJ* de 4-6-99).

Responsabilidade por Ação do Estado

Se o Estado causou o dano, ou seja, se o dano decorreu de um comportamento positivo seu, ele **responde objetivamente**. A responsabilidade é objetiva, sendo suficiente demonstrar-se a **ação estatal**, o **dano** e o **nexo de causalidade entre ambos (causa e efeito)**: Ação → Dano.



É preciso ressaltar que a responsabilidade objetiva do Estado pode decorrer de comportamentos **lícitos e ilícitos, jurídicos e materiais** (STF, RE 456.302-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 16-3-07: "Responsabilidade civil do Estado: reparação de danos morais e materiais decorrentes de parada cardiorrespiratória durante cirurgia realizada em hospital público. Recurso extraordinário: descabimento. (...) *É da jurisprudência do Supremo Tribunal que, para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado não é necessário que o ato praticado seja ilícito. Precedentes*").

Responsabilidade por Omissão do Estado

⇒ A responsabilidade do Estado por omissão só existirá se ele tinha o ***dever jurídico de agir para impedir o evento danoso*** e ficou-se inerte. Por outras palavras, embora o Estado não seja o causador direto do dano, ele tinha o **dever jurídico** de evitá-lo e não evitou, por culpa do serviço. Para a doutrina até então prevalente, o Estado responde pelos danos que não evitou (omissão) tão somente **subjetivamente**.

⇒ A omissão do Estado gera, conforme a doutrina, uma **responsabilidade subjetiva por culpa anônima**, caracterizada pela *faute du service*.

⇒ **Jurisprudência do STF (Responsabilidade por omissão - SUBJETIVA):**

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º. I. - **Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva**, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes – a negligência, a imperícia ou a imprudência – não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. II. - A falta do serviço – *faute du service* dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. III. - Detento ferido por outro detento: responsabilidade civil do Estado: ocorrência da falta do serviço, com a culpa genérica do serviço público, por isso que o Estado deve zelar pela integridade física do preso. IV. - RE conhecido e provido.” (STF, 2ª Turma, RE 382054/RJ, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 01-10-2004, p. 00037). (grifos nossos).

Responsabilidade por Omissão do Estado

⇒ Evolução da jurisprudência do STF (Responsabilidade por omissão - **OBJETIVA**):

“Professora. Tiro de arma de fogo desferido por aluno. Ofensa à integridade física em local de trabalho. **Responsabilidade objetiva. Abrangência de atos omissivos.**” (ARE 663.647-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 14-2-2012, Primeira Turma, DJE de 6-3-2012).

“Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público.” (AI 766.051-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 29.6.2011).

⇒ **Posição intermediária: a doutrina e a jurisprudência vêm se baseando na distinção que deve ser feita entre a “omissão genérica” e a “omissão específica”.** :

“(…) A responsabilidade por omissão estatal não é sempre subjetiva, tendo em vista que assim o será quando se tratar de omissão genérica. Não quando houver omissão específica, pois aí há dever individualizado de agir” - TRF4ª, AC 200171020045794, Des. Fed. Jairo Schafer, DJ 28.04.2008.

“(…) A omissão é específica quando o Estado tem a obrigação de evitar o dano. Um exemplo desse tipo de omissão são os bueiros destampados, que ocasionam a queda de uma pessoa, provocando-lhe danos físicos. Quando há responsabilidade civil por omissão específica, o Estado responde objetivamente, conforme o art. 37, § 6º, da CF. Há situações outras, todavia, que é impossível ao Estado impedir, através de seus agentes, eventuais danos aos seus administrados. Por exemplo, o de lesões sofridas por atos de vandalismo de terceiros, em estádios de futebol. Nesses casos, se diz que a omissão é genérica e a responsabilidade do Poder Público é subjetiva, havendo a necessidade de se aferir a culpa” - TRF3ª, AP1010923, Juiz Alexandre Sormani, DJ 08.10.2009.

Responsabilidade por Omissão do Estado

⇒ Os acontecimentos que podem suscitar a responsabilidade do Estado por omissão são os seguintes:

Fato da natureza

Cuida-se de um fato ou acontecimento natural que causa um dano a terceiro, que o Estado não obsta, embora devesse fazê-lo. E o que ocorre, por exemplo, quando um alagamento decorrente do empoçamento de águas pluviais, que não escoaram em razão da culpa do serviço, causa danos ao cidadão. O Estado responde, indenizando os danos causados, exatamente pela omissão do serviço público de limpeza dos bueiros de escoamento e das galerias.

Comportamento material de terceiros

Trata-se de comportamento de terceiro, cuja atuação danosa não foi impedida pelo Estado, embora pudesse e devesse fazê-lo. Cite-se, como exemplo, um furto ou roubo realizado na presença de policiais inertes. Embora o dano, decorrente do crime, tenha sido causado por comportamento ilícito de terceiro, o Estado, ao qual cumpria o dever de segurança pública, deve responder indenizando a vítima.

Responsabilidade em razão de atuação positiva do Estado propiciatória de risco de dano

- Na situação em epígrafe, embora o Estado não seja o causador direto do dano, ele propiciou, por ato positivo seu, uma situação que gerou um risco de dano. Ele responde **objetivamente**.
- O caso mais comum é o que deriva da guarda e custódia, pelo Estado, de pessoas às quais deve dispensar especial atenção e de coisas ou pessoas perigosas, em face do quê o Estado expõe terceiros a risco.
- Nas **relações de custódia**, o Estado mantém vínculos especiais com certas pessoas, tais como servidores públicos, alunos de escolas públicas, presos mantidos em cadeias e penitenciárias, etc. Nessas hipóteses, a responsabilidade do Estado é mais acentuada, uma vez que o ente público tem o **dever especial de garantir** a integridade das pessoas e bens custodiados. Os exemplos mais comuns são: o preso morto na cadeia por outro detento; um aluno vítima de briga dentro de escola pública; bens privados danificados em galpão da Receita Federal. Em todas essas hipóteses, o Estado tem o dever de indenizar a vítima do dano, mesmo que a conduta lesiva não tenha sido praticada por agente público. Cabe, porém, advertir que a responsabilidade estatal é objetiva na modalidade do risco administrativo, razão pela qual a culpa exclusiva da vítima e a força maior excluem o dever de indenizar. Assim, por exemplo, o preso assassinado na cadeia por outros detentos durante rebelião gera dever de o Estado indenizar a família. Entretanto, se a morte teve causas naturais (força maior) ou foi proveniente de suicídio (culpa exclusiva da vítima), não há dever de indenizar.

O Dano Indenizável

⇒ Para haver indenização, é necessário que o dano cause, para além de uma lesão econômica, uma lesão a um direito. O fundamental, portanto, é que o dano seja jurídico.

⇒ O dano, outrossim, ademais de *jurídico* preciso ser certo (ou real), podendo ser atual (dano emergente) ou futuro (lucros cessantes), ou seja, engloba o que se perdeu e o que se deixou de ganhar.

Essa regra, contudo, tem sido flexibilizada com base na doutrina da “**perda de uma chance**”, como também vem acatando a jurisprudência pátria:

“(…) A teoria da perda de uma chance (‘perte d'une chance’) visa à responsabilização do agente causador não de um dano emergente, tampouco de lucros cessantes, mas de algo intermediário entre um e outro, precisamente a perda da possibilidade de se buscar posição mais vantajosa que muito provavelmente se alcançaria, não fosse o ato ilícito praticado. Nesse passo, a perda de uma chance - desde que essa seja razoável, séria e real, e não somente fluida ou hipotética - é considerada uma lesão às justas expectativas frustradas do indivíduo, que, ao perseguir uma posição jurídica mais vantajosa, teve o curso normal dos acontecimentos interrompido por ato ilícito de terceiro.(…)” – (STJ - REsp. 1190180/SP, Min. Luis Felipe Salomão, DJ 22.11.2010)

“(…) danos morais, decorrentes da não efetivação de inscrição em concurso público, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, cujo funcionário recebeu boleto bancário para quitação e, não obstante “fora do ar” o sistema operacional, comprometeu-se a efetivar seu pagamento a posteriori, o que não se consumou.(…) A frustração decorrente da não participação em concurso público devido à falha no serviço prestado pela instituição recebedora do pagamento da inscrição não se situa no plano dos dissabores insuscetíveis de causarem dano moral. Supera-os, causando abalo psíquico de considerável monta, na medida em que depositadas esperanças na conquista de emprego estável e razoavelmente remunerado, além de despendidos tempo e dinheiro na preparação.(…) Já decidiu esta Turma que “a hipótese é de ‘perda de uma chance’ de realizar concurso.” – (TRF1ª, AC200441000017172, Juiz Evaldo Fernandes, DJ 08.10.2010)

⇒ É necessário que o dano também seja especial e anormal.

Causas Excludentes da Responsabilidade do Estado

Afirma-se, com frequência, que são **causas excludentes de responsabilidade**:

→ a **culpa exclusiva da vítima** (não se confunde com a culpa concorrente, em que a vítima e o agente público provocam, por culpa recíproca, a ocorrência do prejuízo; a culpa concorrente é causa de mitigação da responsabilidade).

→ a **força maior**: é um acontecimento da natureza, involuntário, imprevisível e incontrolável, que rompe o nexo de causalidade entre a ação estatal e o prejuízo sofrido pelo particular. Exemplo: erupção de vulcão que destrói vila de casas.

→ o **caso fortuito**: ato humano ou de falha da Administração. Exemplo: roubo, greve, rompimento de adutora. Advirta-se que, segundo a doutrina, o caso fortuito não exclui a responsabilidade estatal.

O Direito de Regresso

O art. 37, § 6º, da Constituição de 1988 assegurou ao Estado o direito de agir regressivamente contra o agente *culpado* (ou que agiu com *dolo*), para dele cobrar o que pagou ao administrado. De observar-se, assim, que *só existe* o direito de regresso quando:

- a) O agente agiu com culpa ou dolo e
- b) O Estado, condenado, pagou indenização à vítima.

1º problema: diz respeito à possibilidade de o lesado acionar diretamente o agente público causador do dano.

2º problema: obrigatoriedade e possibilidade de denúncia à lide pelo Estado ao seu agente.

3º problema: prazo prescricional da ação de regresso (CF, art. 37, § 5º)



Não confundir prescrição da ação regressiva, que é imprescritível, com a prescrição da ação de indenização que é de 05 (cinco) anos

Responsabilidade do Estado por Atos Legislativos e Judiciais

⇒ Na doutrina e jurisprudência já começa a prevalecer o entendimento segundo o qual os atos legislativos firmam a responsabilidade do Estado quando estes forem previamente declarados inconstitucionais pelo STF, em sede de controle principal e concentrado de constitucionalidade (seja comissivo ou omissivo o ato), além da demonstração dos danos eventualmente suportados.

⇒ Quanto aos atos judiciais, a própria Constituição admite a responsabilidade do Estado de indenizar o particular por **erro judiciário** e **por excesso de tempo de prisão** (CF, art. 5º, LXXV: “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”). O juiz, entretanto, só responde pessoalmente nos termos do art. 133 do CPC, ou seja, em caso de dolo, fraude, recusa, omissão ou retardamento injustificado de providências de seu ofício:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRISÃO ILEGAL. DEPOSITÁRIO INFIEL. MANDADO DE PRISÃO QUE RECAIU SOB PESSOA DIVERSA. ERRO DO PODER JUDICIÁRIO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. 1. Indenização por danos morais. Necessidade de reexame de fatos e provas: Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal. 2. **Este Supremo Tribunal assentou que a teoria da responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos judiciais, salvo nos casos de erro judiciário e de prisão além do tempo fixado na sentença** (inc. LXXV do art. 5º da Constituição da República) e nas hipóteses expressamente previstas em lei. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (AI 599501 AgR/PR, AG.REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 19/11/2013).

Prescrição das Ações Judiciais contra a Fazenda Pública

Em julgamento de recurso repetitivo relatado pelo Min. Mauro Campbell Marques, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de forma unânime, definiu que **prescreve em cinco anos** todo e qualquer direito ou ação movida contra a fazenda pública, seja ela federal estadual ou municipal, **inclusive indenização por reparação civil**. Eis a ementa:



Administrativo. Recurso Especial Representativo de Controvérsia (Artigo 543-c do CPC). Responsabilidade Civil do Estado. Ação Indenizatória. Prescrição. Prazo Quinquenal (Art. 1º DO DECRETO 20.910/32) X Prazo Trienal (Art. 206, § 3º, V, DO CC). Prevalência da Lei Especial. Orientação Pacificada no Âmbito do STJ. Recurso Especial não Provido.

Questões de Prova

Assinale a opção correta acerca da responsabilidade civil do Estado.

- A)** O direito da vítima de pleitear indenização pela ação danosa do Estado, assim como o direito deste de ajuizar ação regressiva contra o agente público causador direto do dano, prescreve em cinco anos, contados da data do ato ou fato que tenha dado origem ao dano.
- B)** A regra da responsabilidade civil objetiva constante na CF alcança tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as de direito privado que prestam serviços públicos ou se dedicam à exploração de atividade econômica, bem como os concessionários e permissionários de serviços públicos.
- C)** Apenas os danos praticados por servidores públicos, sejam eles estatutários ou celetistas, dão ensejo à responsabilidade civil do Estado.
- D)** A ação de regresso deve ser ajuizada pelo Estado contra o agente causador do dano e, na sua falta, contra seus herdeiros ou sucessores, podendo ser intentada, também, mesmo após a exoneração, demissão, disponibilidade ou aposentadoria do agente responsável de seu cargo, emprego ou função.
- E)** A responsabilidade civil do Estado pode ser conceituada como a obrigação de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo, material ou jurídico, de natureza ilegítima, que lhe seja imputável.

GAB: D

Questões de Prova

Assinale a alternativa correta:

- A)** As entidades da administração indireta submetidas a regime de direito privado e exploradoras de atividade econômica devem sujeitar-se ao mesmo regime de responsabilidade civil extracontratual do Estado.
- B)** O Estado não responde pelo comportamento de seus agentes quando estes, embora no exercício de função administrativa, causarem danos a terceiros em decorrência de móvel pessoal.
- C)** O Estado deve necessariamente responder pelos danos causados por fatos da natureza quando, devendo obstá-los, a sua atuação tiver sido insuficiente.
- D)** O Estado não deve reparar danos causados a terceiros quando forem decorrentes de seu comportamento lícito.
- E)** A ausência de nexo de causalidade entre o comportamento estatal e o dano a terceiros não exclui necessariamente a responsabilidade civil do Estado.

GAB: C

Questões de Prova

Com respeito ao tema da responsabilidade civil do Estado, o particular que, de algum modo, sentir-se prejudicado por ato de servidor da Administração Pública, para buscar o ressarcimento do dano sofrido, deverá:

- A) ajuizar ação de indenização apenas contra o servidor público que lhe causou o indigitado dano, podendo este, se o entender cabível, denunciar a Fazenda Pública à lide, para fazer valer o seu direito de regresso.
- B) efetuar pedido administrativo nesse sentido, junto ao órgão competente da Administração Pública, pois apenas com a peremptória negativa desta é que se verificará a existência do interesse de agir.
- C) ajuizar ação de indenização contra a Fazenda Pública e contra o servidor público que causou-lhe diretamente o dano, em litisconsórcio passivo necessário.
- D) ajuizar ação de indenização apenas contra a Fazenda Pública, podendo esta, se o entender cabível, denunciar o servidor à lide, para fazer valer o seu direito de regresso.

GAB: D

Questões de Prova

Um motorista de ônibus de uma empresa privada de transporte coletivo municipal, ao fazer uma curva mais acentuada em determinado ponto de seu itinerário, colidiu com veículo estacionado na via pública em local e horário permitidos, ocasionando perda total neste veículo. No presente caso, consoante o mais recente posicionamento do STF,

A) não responderão objetivamente o Município, nem a empresa privada, pois se trata de exercício de atividade econômica lucrativa, situação não albergada pelo tratamento especial da responsabilidade civil do Estado.

B) responderá o município primária e objetivamente pelos danos causados no veículo estacionado, em razão do serviço público prestado ser de titularidade do Município.

C) responderá a empresa privada, direta e objetivamente, seja por se tratar de concessionária de serviço público, seja em razão do risco inerente à sua atividade.

D) responderá a empresa privada objetivamente, com direito de regresso contra o Município, titular do serviço público prestado.

E) não responderão objetivamente o Município, nem a empresa privada, pois o proprietário do veículo estacionado não é usuário direto do serviço público prestado.

GAB: C