

Uni-ANHANGUERA – CENTRO UNIVERSITÁRIO DE GOIÁS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO: CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS DE SEUS AGENTES

DURBEN CRUVINEL AGUIAR

GOIÂNIA
Novembro/2016

DURBEN CRUVINEL AGUIAR

RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS DE SEUS AGENTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário de Goiás – Uni ANHANGUERA, sob a orientação da Professora Ms. Débora de Abreu Moreira dos Santos Martins, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Direito Público: Constitucional e Administrativo.

Goiânia
Novembro/2016

TERMO DE APROVAÇÃO

DURBEN CRUVINEL AGUIAR

RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS DE SEUS AGENTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Público: Constitucional e Administrativo, do Centro Universitário de Goiás - Uni-ANHANGUERA, defendido e aprovado em ____ de ____ de _____ pela banca examinadora constituída por:

Débora de Abreu Moreira dos Santos Martins

Prof.^a Ms. (nome da Orientadora)

Ao meu filho Renan, por me iluminar dia após dia.

À minha adorável esposa, pelo companheirismo, paciência e apoio nas horas difíceis.

À minha mãe e irmãos, que sempre fizeram parte de minha jornada, auxiliando-me com amor e carinho.

Por fim, ao meu pai, Jair Cruvinel da Cunha (*in memoriam*), exemplo de homem honrado e batalhador, que me ensinou a persistir nos meus sonhos, lutar por aquilo que acredito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores dessa Instituição que me deram aula na Pós-Graduação, sobretudo à minha orientadora, Prof.^a Ms. Débora de Abreu Moreira dos Santos Martins, por terem atuado com maestria, comprometimento e paciência, muito me auxiliando no aprofundamento do estudo do direito, tão necessário à realização deste trabalho.

“Onde quer que haja um direito individual violado, há de haver um recurso judicial para a debelação da injustiça; este, o princípio fundamental de todas as Constituições livres.”

Rui Barbosa

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade adentrar em variadas questões, relacionadas à responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes. Preliminarmente, busca-se demonstrar que houve toda uma evolução histórica ligada a esse tema, iniciando-se pela irresponsabilidade Estatal, passando-se para uma responsabilidade subjetiva, ligada à ideia de culpa, para, por derradeiro, chegar a uma responsabilidade objetiva. Também se faz uma análise sucinta dessa matéria à luz das diversas constituições brasileiras, até chegar à atual Constituição Federal de 1988, que a ela se refere no seu art. 37, § 6º. Faz-se menção aos requisitos necessários à configuração da responsabilidade objetiva. Disserta-se sobre as causas que excluem a responsabilidade estatal. Além de tecer algumas análises necessárias a respeito do assunto em voga, a saber: reparação do dano, prescrição, denúncia da lide, ação direta contra o agente e ação regressiva. Destaques especiais, ainda, são dados em relação à responsabilidade resultante de atos lícitos e ilícitos do Poder Executivo, à responsabilidade Estatal diante dos atos omissivos do Poder Executivo, bem como à responsabilidade derivada dos atos legislativos e jurisdicionais. Registre-se, por relevante, que a metodologia empregada na feitura deste trabalho envolve: estudo detalhado da legislação que abarca a matéria, leitura de doutrinas e pesquisa de jurisprudência. Por fim, há de se destacar que a finalidade precípua a ser atingida, na exploração do tema em comento, está relacionada a aclarar as hipóteses em que o Estado é chamado a responder perante terceiros, em decorrência de ação ou omissão a ele imputável.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil do Estado. Evolução histórica. Responsabilidade objetiva. Responsabilidade subjetiva.

ABSTRACT

This study aims to enter in various issues related to the civil liability of the State for acts of its agents. Preliminarily, we seek to demonstrate that there was a whole historical developments related to this issue, starting with the State irresponsibility, going to a subjective responsibility, linked to the idea of guilt, to, for last, to reach an objective responsibility. It also makes a brief analysis of this matter in the light of several Brazilian constitutions, until the current Federal Constitution of 1988, which refers to it in his art. 37, § 6. Mention is made to the requirements for setting of strict liability. Dissertation is about the causes that exclude state responsibility. In addition to make some necessary analyzes on the subject in vogue, namely: damage repair, prescription, denunciation of the dispute, direct action against the agent and regressive action. Special highlights also are given in relation to liability arising from lawful acts and illicit Executive Power, the State responsibility for failure to act before the acts of the Executive, as well as the liability of the legislative and judicial acts. Register for relevant, that the methodology used in the making of this work involves: detailed study of the legislation that covers the matter, reading doctrines and jurisprudence research. Finally, it should be emphasized that the main purpose to be achieved in the theme of exploration in comment, is related to clarify the cases in which the state is called to respond before third parties as a result of action or omission him responsible.

KEYWORDS: Liability of the State. Historic evolution. Strict liability. Subjective responsibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA ...	12
1.1 Teoria da irresponsabilidade estatal	12
1.2 Teoria da responsabilidade subjetiva	12
1.2.1 Teoria da culpa civil (teoria civilista)	12
1.2.2 Teoria da culpa administrativa, culpa anônima ou culpa do serviço	13
1.3 Teoria da responsabilidade objetiva	13
1.3.1 Teoria do risco administrativo	14
1.3.2 Teoria do risco integral	15
2. RESPONSABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO NO TRANSCURSO DAS SUAS CONSTITUIÇÕES	17
2.1 Análise histórica dessa responsabilidade	17
2.2 Responsabilidade à luz da atual Constituição Federal	18
2.3 Requisitos para demonstração da responsabilidade estatal objetiva	22
2.3.1 Conduta	22
2.3.2 Dano	23
2.3.3 Nexo causal	23
3. EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	25
3.1 Culpa exclusiva da vítima	25
3.2 Caso fortuito e força maior	26
3.3 Atos de terceiros	27
4. ALGUMAS ANÁLISES NECESSÁRIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO	28
4.1 Da reparação do dano e a prescrição contra a Fazenda Pública	28
4.2 Denúnciação da lide	28
4.3 Ação direta contra o agente	31
4.4 Ação Regressiva	32
5. ENFOQUES ESPECIAIS DA RESPONSABILIDADE ESTATAL	35
5.1 Responsabilidade por atos lícitos e ilícitos no âmbito do Poder Executivo	35

5.2 Responsabilidade por atos omissivos do Poder Executivo	36
5.3 Responsabilidade por atos legislativos e jurisdicionais	38
5.3.1 <i>Atos Legislativos</i>	39
5.3.2 <i>Atos Jurisdicionais</i>	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre a responsabilidade do Estado por atos de seus agentes, tema assaz relevante, com repercussão sobre os administrados de forma geral, e que grandes controvérsias suscita em determinados aspectos, quer a nível doutrinário ou jurisprudencial, daí o seu elevado teor de complexidade.

Como objetivo geral a ser alcançado com a sua feitura, tem-se o de aclarar as hipóteses em que o Estado pode ser chamado a responder perante terceiros, ao ocasionar-lhes danos, em razão da prática de atos comissivos ou omissivos atribuíveis aos agentes pertencentes aos seus quadros.

De suma importância, portanto, tratar deste tema, o que se faz não com a pretensão de se esgotá-lo ou afirmar qualquer verdade incontestável, mas sim, o que se busca, é lançar reflexões relativas às inúmeras questões a envolver a responsabilidade estatal advinda dos atos de seus agentes.

Para tanto, principia-se por demonstrar, no primeiro capítulo, que a responsabilidade civil estatal passou por toda uma evolução ao longo da história. De início, prevalecia a tese da irresponsabilidade do Estado, posteriormente passou-se pela sua responsabilização subjetiva e, ao final, veio a teoria da responsabilidade objetiva. De acordo com essa última teoria, exige-se, unicamente, a demonstração dos seguintes requisitos: conduta estatal, dano e nexo causal entre ambos; prescindindo, portanto, da análise de elementos subjetivos para que surja o dever de reparação do Estado para com terceiros.

No segundo capítulo, discorre-se sobre a responsabilidade do Estado Brasileiro no decorrer das suas diversas constituições. Com destaque especial à atual Carta Magna de 1988, que, no seu art. 37, § 6º, manteve a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do agente público, que vinham sendo reconhecidas desde a Constituição de 1946. Salientando que, como regra geral, adotou-se a teoria objetiva na modalidade do risco administrativo. Ademais, passou-se a aplicá-la às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

No terceiro capítulo são apontadas as excludentes da responsabilidade civil do Estado. São elas: a) culpa exclusiva da vítima – lembrando que a culpa concorrente apenas atenua o *quantum* da indenização; b) caso fortuito e força maior; c) atos de terceiros. Em tais situações,

na maior parte das vezes, falta o nexo causal entre a conduta (comissiva ou omissiva) do Estado e o dano suportado pelo terceiro prejudicado.

No quarto capítulo, por sua vez, inicia-se discorrendo a respeito da reparação do dano sofrido pelo terceiro, que pode ser via administrativa ou judicial, prevalecendo que o prazo prescricional contra a fazenda pública é de cinco anos. Depois, adentra-se em dois assuntos que causam muita polêmica, a saber, a denúncia da lide e a ação direta contra o agente. Logo, nestes casos, é feita opção por apresentar as teses e entendimentos favoráveis e contrários, tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Ao final deste capítulo, menção se faz à ação regressiva em face do agente causador do dano, na qual deve ficar demonstrado seu dolo ou culpa e, salientando, que ela é imprescritível.

O quinto capítulo traz alguns enfoques especiais da responsabilidade do Estado. Ao que se principia com a explanação de que essa responsabilidade, no âmbito do Poder Executivo, pode advir tanto de atos lícitos como ilícitos. Passe-se, em momento seguinte, a dissertar sobre a responsabilidade por atos omissivos do Poder Executivo, o que também suscita grande celeuma, pois para alguns doutrinadores seria ela objetiva, para outros subjetiva e, ainda, há aqueles que defendem ser ela objetiva ou subjetiva, a depender do tipo de omissão – se específica ou genérica. Por fim, são abordadas situações de responsabilidade estatal, oriundas do desempenho das funções precípua dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Por derradeiro, apresentam-se as considerações finais, nas quais são retomados todos os principais pontos desenvolvidos, com teses conclusivas a respeito das teorias e correntes doutrinárias adotadas em cada situação em particular, bem como a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema ora tratado. Destaca-se, igualmente, a necessidade de se continuar os estudos sobre essa matéria, a fim de aperfeiçoá-la cada vez mais e, se possível, para que aumente a proteção do administrado, parte mais fraca, frente ao Estado.

Registre-se que o método de abordagem utilizado neste trabalho foi o indutivo, valendo-se da técnica da pesquisa bibliográfica, investigando o tema por meio de obras doutrinárias, legislações e jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A responsabilidade civil estatal teve contornos distintos ao longo de sua evolução histórica. De uma fase inicial marcada por sua total irresponsabilidade, passou-se, em seguida, à da responsabilidade subjetiva, ligada à ideia de culpa, para, por derradeiro, chegar à fase da responsabilidade objetiva; esta última apta a amparar a responsabilização do Estado, ainda que não se faça presente o elemento culpa a ele atribuível.

1.1 Teoria da irresponsabilidade estatal

A teoria da irresponsabilidade do Estado, conhecida ainda como regalista ou feudal, teve seu apogeu entre os Estados Absolutistas. Segundo essa teoria, aos súditos não era permitido postular qualquer indenização em face do Estado, em decorrência de atos advindos dos agentes deste.

Esse entendimento decorria da noção, então aceita à época, de que o rei era o próprio Estado, e que seu poder partia de uma noção divina. Assim, por representar Deus na terra, não se falava em nenhuma limitação ao poder desse rei soberano, bem como não se admitia a tese de que ele podia errar.

De grande relevância evidenciar, também, que a mencionada teoria começou a entrar em declínio já no século XIX, e que os últimos países que vieram a abandoná-la foram os Estados Unidos e a Inglaterra, respectivamente nos anos de 1946 e 1947. (CUNHA JUNIOR, 2015)

1.2 Teoria da responsabilidade subjetiva

1.2.1 Teoria da culpa civil (teoria civilista)

Devido à grande injustiça que provocava a teoria da irresponsabilidade do Estado, esta fatalmente entrou em declínio. Surgiu, então, a teoria civilista ou da culpa civil, fundada no direito privado. Essa teoria possibilitou a responsabilização estatal, desde que o particular prejudicado comprovasse que sofreu um dano decorrente de conduta culposa imputável à agente do Estado.

Ressalte-se que, em uma fase inicial, diferenciavam-se, para fins de responsabilidade estatal, os atos de império e os atos de gestão. Tal fato decorria do entendimento de que nos atos de império o Estado agia em posição de superioridade, com soberania; não podia, portanto, ser responsabilizado nesta condição. Por outro lado, nos atos de gestão não se falava em qualquer supremacia ou posição de privilégio por parte do Estado, daí o cabimento de sua responsabilização.

Devido à evidente dificuldade de se saber quando o Estado atuava de uma ou de outra maneira, com o passar do tempo foi abandonada essa diferenciação. Por conseguinte, ato proveniente do Estado, de qualquer tipo, causador de dano a terceiros, passou a ter o condão de gerar responsabilidades. Entretanto, ainda assim causava enormes dificuldades à vítima do evento danoso, em razão da obrigatoriedade de se demonstrar a culpa individual de determinado agente público.

1.2.2 *Teoria da culpa administrativa, culpa anônima ou culpa do serviço*

No intuito de assegurar uma maior proteção à vítima, ainda dentro do campo da responsabilidade subjetiva, foi então criada a teoria da culpa administrativa, culpa anônima ou culpa do serviço. De acordo com essa teoria, o particular lesado não precisa comprovar culpa individual ou subjetiva de determinado agente público. Exige-se, apenas, a demonstração de uma culpa especial da Administração, consistente na falta do serviço.

A falta do serviço podia consumir-se de três maneiras: a inexistência do serviço, o mau funcionamento do serviço ou o retardamento do serviço. Em qualquer dessas formas, a falta do serviço implicava o reconhecimento da existência de culpa, ainda que atribuída ao serviço da Administração. Por esse motivo, para que o lesado pudesse exercer seu direito à reparação dos prejuízos, era necessário que comprovasse que o fato danoso se originava do mau funcionamento do serviço e que, em consequência, teria o Estado atuado culposamente. Cabia-lhe, ainda, o ônus de provar o elemento culpa. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 574)

Assim, provada a ocorrência de qualquer das situações supracitadas – inexistência, mau funcionamento ou atraso do serviço –, por parte do particular lesado, abre-se oportunidade para que este possa fazer jus à indenização correspondente, a ser paga pelo Estado.

1.3 **Teoria da responsabilidade objetiva**

Representando nova etapa evolutiva sobre a matéria ora em discussão, sempre com vistas a uma maior proteção ao administrado, surgiu a teoria da responsabilidade objetiva. Nas palavras de Andrade (2011, p. 227), “O marco desta fase é o caso Blanco, ocorrido em 1873,

na França, quando as regras do direito privado foram afastadas para o julgamento de um caso envolvendo a responsabilidade do Estado decorrente da prestação de serviços”.

Para essa teoria, a vítima, ao pretender ser ressarcida pelo Estado, não precisa demonstrar que o agente público agiu com dolo ou culpa; tampouco necessita adentrar na análise da culpa do serviço. O que se exige é a demonstração dos seguintes requisitos: a) conduta de um agente público; b) dano; c) nexos causal entre a conduta e o dano.

Discorrendo sobre o tema, Mello (2013, p. 1018-1019) observa que:

Admitida a responsabilidade do Estado já na segunda metade do século XIX, sua tendência foi expandir-se cada vez mais, de tal sorte que evoluiu de uma responsabilidade subjetiva, isto é, baseada na culpa, para uma responsabilidade objetiva, vale dizer, ancorada na simples relação de causa e efeito entre o comportamento administrativo e o evento danoso.

Portanto, o terceiro lesado, nessa espécie de responsabilidade, está dispensado de qualquer demonstração de elemento de ordem subjetiva. Apenas ao Estado é que caberá, após ressarcir a vítima do evento danoso, provar que houve dolo ou culpa por parte agente público, quando então este deverá recompor os prejuízos experimentados por aquele.

1.3.1 *Teoria do risco administrativo*

No Brasil, salvo exceções que serão discriminadas posteriormente, concernentes à aplicação da teoria do risco integral, a regra geral é a adoção da teoria objetiva na modalidade do risco administrativo. Sua previsão se encontra no art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

O surgimento da teoria do risco administrativo está ligado à seguinte noção: na relação entre Estado e indivíduo não há como negar o poderio econômico, jurídico e político daquele perante este. O particular claramente assume uma posição de subordinação, necessitando de uma maior proteção do ordenamento jurídico, a fim de tornar mais simples o ressarcimento de prejuízos advindos de uma conduta estatal. Assim, desempenhando inúmeras atividades com o uso de poderes, o Ente Público acaba por assumir um risco maior, o que levou à formulação dessa teoria como fundamento da responsabilidade objetiva.

Importante destacar que segundo essa teoria o Estado pode, em determinadas situações, eximir-se da obrigação de indenizar. Basta que comprove estar diante de alguma das causas excludentes da sua responsabilidade, sendo elas: a) culpa exclusiva da vítima; b) caso fortuito e força maior; c) culpa de terceiros.

1.3.2 *Teoria do risco integral*

Outra corrente que também pertence ao campo da responsabilidade objetiva, porém mais radical que a do risco administrativo, diz respeito à teoria do risco integral. De acordo com essa teoria, sempre que o Ente Público causar prejuízo a terceiro surgirá sua obrigação de indenizá-lo.

Aqui não cabe falar em qualquer causa de exclusão da responsabilidade. Demonstrado o evento danoso, a conduta estatal comissiva ou omissiva e o nexo de causal, em hipótese alguma pode o Estado se eximir da obrigação de ressarcir os danos ocasionados à vítima.

Nessa linha de raciocínio, Carvalho (2015, p. 334) registra que:

A teoria do risco integral parte da premissa de que o ente público é garantidor universal e, sendo assim, conforme esta teoria, a simples existência do dano e do nexo causal é suficiente para que surja a obrigação de indenizar para a Administração, pois não admite nenhuma das excludentes de responsabilidade. Nesses casos, não se adota a causalidade adequada e, desta forma, não se admite a exclusão do nexo causal, sendo o ente público responsável ainda que sua conduta, remotamente, concorra para a prática do dano.

Assim, não obstante ser mais favorável a vítima, devido ao seu caráter extremamente aberto e apto a abarcar tudo que ocorre no seio da sociedade, acaba por se tornar inviável. O Estado não suportaria os custos advindos de sua aplicabilidade irrestrita a toda e qualquer situação. Daí o porquê da sua adoção apenas em situações excepcionais.

Embora haja discussões profundas e ausência de unanimidade sobre quais seriam essas hipóteses em que seria aplicada a teoria do risco integral, uma parte dos estudiosos do direito listam as seguintes: a) acidentes de trabalho nas relações de emprego público, obrigando o Estado a indenizar em qualquer caso; b) indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóveis (DPVAT); c) atentados terroristas em aeronaves, por força do que disciplina as Leis n. 10.309/2001 e n. 10.744/2003, em que a União assumiu responsabilidade civil perante terceiros, em caso de dano ocasionado por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos semelhantes, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo; d) dano ambiental, segundo estipulado no art. 225, §§ 2º e 3º, da Carta Magna; e) dano nuclear. (MAZZA, 2015)

Em relação a danos ambientais, por ser totalmente pertinente ao assunto ora abordado, não se pode deixar de mencionar o gravíssimo incidente ocorrido no Município de Mariana, situado no Estado de Minas Gerais, em 05 de novembro de 2015. Trata-se do rompimento da

barragem de Fundão, pertencente à empresa Samarco Mineração S.A, controlada pela Vale e pela BHP Billiton, resultando na liberação de uma enxurrada de rejeitos de mineração, com devastação ambiental de proporções catastróficas.

Diante deste caso concreto e outros correlatos, envolvendo danos ao meio ambiente, é crescente a aceitação doutrinária de que a teoria a regê-los seria a do risco integral. O que, por óbvio, representa grande avanço contra a impunidade, uma vez que o autor do dano não pode, com vistas a afastar o seu dever de reparação, se valer das excludentes de responsabilidade, como por exemplo, o caso fortuito e a força maior.

Oportuno também mencionar que, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é firme no tocante à aplicabilidade da teoria objetiva, fundamentada no risco integral, aos danos ocasionados ao meio ambiente. Basta averiguar para tanto o teor do Recurso Especial nº 1.374.284/MG – apreciado como recurso repetitivo –, o qual, inclusive, tratou de caso similar ao desastre ocorrido no Município de Mariana, posto que nele discutia-se, igualmente, o rompimento de barragem com consequências ambientais.

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAÍ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; b) em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e c) na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.

2. No caso concreto, recurso especial a que se nega provimento. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Segunda Seção, Resp 1374284/MG – Minas Gerais, Relator Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 27.08.2014, DJe: 05.09.2014).

2. RESPONSABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO NO TRANSCURSO DAS SUAS CONSTITUIÇÕES

2.1 Análise histórica dessa responsabilidade

Preliminarmente, de vital importância mencionar que, no ordenamento jurídico brasileiro jamais se adotou a tese da irresponsabilidade estatal. Mesmo na ausência de normas específicas a tratar da matéria, os doutrinadores e a jurisprudência dos tribunais sempre a contestaram.

Passando à análise das Constituições, faz-se necessário registrar que tanto na de 1824 quanto na de 1891 não se previa a responsabilidade civil do Estado. Ambas traziam em seu bojo, apenas, normas disciplinando a responsabilização dos funcionários públicos por abusos ou omissões no exercício das suas funções.

Todavia, à época das precitadas Constituições, notícia há de que determinadas leis ordinárias reconheciam a responsabilidade solidária do Estado e de seus funcionários públicos. “[...] era o caso dos danos causados por estrada de ferro, por colocação de linhas telegráficas, pelos serviços de correio.” (DI PIETRO, 2014, p. 721)

No que diz respeito às Constituições de 1934 e 1937, deve-se consignar que nelas continham expressa disposição acerca da responsabilidade solidária entre o Estado e seus funcionários. Essas Constituições também se pautavam pela teoria subjetiva, posto que ambas falavam em responsabilização apenas se os danos provocados pelos funcionários fossem oriundos de sua negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

Posteriormente, veio a Constituição de 1946, a qual representou grande evolução para o tema ora tratado, ao fazer adoção da teoria da responsabilidade objetiva. É o que se verifica do disposto no seu art. 194:

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. (BRASIL, 1946)

Note-se que, por meio desse artigo não era necessário que se demonstrasse a culpa do funcionário para que o Estado fosse chamado a responder perante terceiros. Eventual discussão a respeito da culpa unicamente se fazia em ação regressiva proposta pelo Ente Público em desfavor do agente ocasionador do dano.

A Constituição de 1967, por meio do seu art. 105, manteve o mesmo regramento da que lhe antecedeu. Apenas acrescentou de forma expressa, no que pertine à ação regressiva, que esta teria cabimento não só nos casos de culpa do funcionário, mas também nos de dolo. Já

a Emenda nº 01, de 1969, não trouxe nenhuma alteração, pois mantido no seu art. 107 o mesmo entendimento da Carta de 1967.

A Constituição Federal de 1988 trata do assunto em voga no seu art. 37, § 6º, disciplinando que: “§ 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.” (BRASIL, 1988).

Percebe-se que, o mencionado dispositivo constitucional manteve a responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva do agente público, que vinham sendo reconhecidas desde a Constituição de 1946. Contudo, inovou ao estender a aplicação da teoria objetiva às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

2.2 Responsabilidade à luz da atual Constituição Federal

Conforme dito alhures, o art. 37, § 6º, da CF/88 tratou do tema da responsabilidade civil do Estado. Esse dispositivo constitucional traz a consagração da responsabilidade objetiva, fundamentada pela teoria do risco administrativo. Significa dizer que o Ente Público – ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público – se faz responsável perante terceiros, em decorrência de danos ocasionados por seus agentes, ainda que não se possa falar em dolo ou a culpa por parte destes; ademais, nessa espécie de responsabilidade não se discute a respeito da culpa do serviço.

Basta à vítima, portanto, demonstrar que houve uma conduta de um agente público, um dano e o nexo de causalidade entre ambos. Discussões sobre o elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente ficam por conta de uma posterior ação regressiva, como bem consta da parte final do art. 37, § 6º, da Magna Carta.

Outro fator que merece destaque, tratando-se de risco administrativo, está no fato de que o ente estatal pode deixar de indenizar em situações pontuais, relacionadas à prova de que estão presentes causas de exclusão da sua responsabilidade. Seriam elas: culpa exclusiva da vítima; caso fortuito e força maior; e atos de terceiros (este em algumas hipóteses).

Feitas essas considerações preliminares, passa-se, agora, a discorrer sobre alguns elementos que compõem o retrocitado art. 37, § 6º, da Lei Fundamental. Inicialmente, fala-se nesse artigo em pessoas jurídicas de direito público. Nesse conceito é possível abranger: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Territórios, autarquias, fundações e associações públicas.

Essas pessoas descritas no parágrafo anterior respondem objetivamente pelo simples fato de ostentarem natureza pública. Independe, portanto, da atividade exercida, podendo ser prestação de serviço público, exercício do poder de polícia, intervenção no domínio econômico, atividade normativa ou qualquer outra manifestação da função administrativa. (MAZZA, 2015)

Igualmente, ali também são mencionadas as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Incluem-se nessa categoria: as empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas com personalidade de direito privado, concessionários e permissionários. Aqui, por sua vez, somente terá aplicabilidade a responsabilidade objetiva caso se trate de serviço público. Tratando-se de qualquer outra atividade, estar-se-ia no campo da responsabilidade subjetiva.

Outro termo contido no § 6º do artigo em questão, que merece destaque, é o que remete à palavra “agente”, porque muito mais abrangente que o termo funcionário, utilizado pelas constituições pretéritas. Para aclarar esse conceito de agente, lança-se mão do art. 2º da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. (BRASIL, 1992)

De valiosa lição, ainda, os dizeres de Marinela (2015, p. 961) sobre o mencionado termo:

Todos estão incluídos, sejam agentes políticos, servidores públicos, que são os que atuam nas pessoas jurídicas de direito público, servidores de entes governamentais de direito privado, que atuam nas pessoas jurídicas da Administração Pública sujeitas ao regime privado, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista, além dos particulares em colaboração, que exercem função pública, apesar de não perderem a qualidade de particular, como o mesário e o jurado.

De fácil percepção, portanto, que quando se fala em agentes no artigo em comento, pode-se estar referindo a: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados. Em síntese, seriam todos que, de um jeito ou de outro, se vinculem juridicamente ao Estado.

Não menos importante é o registro de que diante de abuso do agente público, ao exercitar suas funções, não gera qualquer exclusão da responsabilidade estatal. Pelo contrário, tem-se o agravamento dessa responsabilidade, porque o abuso traz em si a presunção de que houve má escolha do agente para desempenhar certa missão. (MEIRELLES, 1998)

Vocábulo ao qual também se deve exigir especial atenção, consignado no art. 37, § 6º da Lei Maior, diz respeito à expressão “nessa qualidade”. Aludida expressão traz a noção de que o Estado somente é chamado a responder, em decorrência de conduta imputável a agente de seus quadros, se este estiver no desempenho de suas atribuições, ou, se pelo menos se conduzir sob o pretexto de exercê-las.

Sobre o assunto, segue ementa de julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - 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 C.F., não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público. II. - R.E. não conhecido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, RE 160401/SP – São Paulo, Relator Min. Carlos Velloso, julgado em 20.04.1999, DJ: 04.06.1999).

Denota-se, portanto, que geram responsabilidade estatal não só os danos ocasionados no desempenho da função pública do agente, bem como todos aqueles advindos do fato dele se utilizar da sua condição de agente público. (MELLO, 2013). De outro lado, condutas praticadas fora do horário de expediente, sem qualquer relação com sua função/cargo, atraem apenas a responsabilidade pessoal do agente, de acordo com as regras preconizadas pelo Direito Civil.

Ainda dentro do âmbito do supradescrito § 6º do art. 37 da CF/88, não se pode deixar de explanar acerca da palavra “terceiros”. De acordo com Justen Filho (2014, p. 1324):

Impõe-se a responsabilidade de indenizar qualquer pessoa lesada. O vocábulo “terceiro” indica não apenas as pessoas jurídicas privadas, mas também outras pessoas administrativas. Também compreende tanto as pessoas físicas não integrantes da Administração como os próprios agentes estatais eventualmente lesados.

Nesse diapasão, o que se denota é que o termo “terceiros” deve ser interpretado de forma ampla, englobando pessoas físicas, agentes públicos ou não, e pessoas jurídicas privadas ou administrativas. Entendimento esse adotado pelo STF, conforme consta da ementa do julgado a seguir:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACIDENTE DE TRÂNSITO. AGENTE E VÍTIMA: SERVIDORES PÚBLICOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: CF, art. 37, § 6º. I. - O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que descabe ao intérprete fazer distinções quanto ao vocábulo "terceiro" contido no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, devendo o Estado responder pelos danos causados por seus agentes qualquer que seja a vítima, servidor público ou não. Precedente. II. - Agravo não provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, AgRg no Agin

473.381/AP - Amapá, Relator Min. Carlos Velloso, julgado em 20.09.2005, DJ: 28.10.2005).

Outro ponto a ser destacado e que muita polêmica gerou, estava relacionado ao entendimento anterior do STF de que: a responsabilidade objetiva só se aplicava às pessoas jurídicas de direito de direito privado prestadoras de serviço público, caso se tratasse de usuários deste serviço; aos terceiros não usuários simplesmente se aplicava a responsabilidade subjetiva.

Nesse sentido, julgado prolatado pela Corte Suprema, cuja ementa é citada:

EMENTA: 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. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, RE 262651/SP – São Paulo, Relator Min. Carlos Velloso, julgado em 16.11.2005, DJ: 06.05.2005).

Entretanto, revendo seu posicionamento sobre a matéria, a Excela Corte passou a admitir a aplicabilidade da teoria objetiva, em relação a terceiros usuários ou não usuários do serviço público, de acordo com o que se denota da seguinte ementa:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO-USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO. I - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não-usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal. II - A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não-usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado. III - Recurso extraordinário desprovido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, RE 591874/MS – Mato Grosso do Sul, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26.08.2009, Repercussão Geral, DJe: 17.12.2009).

Se o dispositivo constitucional discutido, ao tratar de danos ocasionados a terceiros, nenhuma diferenciação faz sobre usuário ou não usuário, não é lícito àquele que fará sua interpretação assim proceder, “[...] sob pena, inclusive, de derrogar o princípio da repartição dos encargos sociais e a ideia de risco que é inerente a grande parte das atribuições do Estado”; (DI PIETRO, 2014, p. 723)

Por fim, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal traz, em sua parte final, o chamado direito de regresso. Esse direito nasce para o Estado após pagamento de indenização à vítima, porém, fica vinculado à comprovação de que os danos por ela experimentados foram

decorrentes de conduta dolosa ou culposa de algum de seus agentes. Responsabilidade esta, portanto, que é subjetiva; ao contrário da que há entre Estado e terceiro, que é objetiva, conforme bem explanado supra.

2.3 Requisitos para demonstração da responsabilidade estatal objetiva

Tratando-se de responsabilidade objetiva do Estado, faz-se necessário que a vítima demonstre, unicamente, os seguintes requisitos: conduta estatal, dano e nexo de causalidade entre ambos. Dispensável, por conseguinte, a análise de qualquer elemento de ordem subjetiva.

2.3.1 Conduta

Na conduta comissiva (ou por ação) dos agentes públicos, a responsabilidade estatal é objetiva. Nesse sentido, assim dispôs Marinela (2015, p. 962): “Nas condutas comissivas, no fazer, na ação do Estado, a responsabilidade está sujeita à teoria objetiva, o que significa ser independente da demonstração de culpa ou dolo”.

Por outro lado, versando sobre conduta omissiva (ou por omissão) do Estado, a regra é a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, com fundamento na culpa administrativa ou culpa anônima. Pelo que exige, portanto, a demonstração da falta do serviço, a qual pode decorrer: da inexistência do serviço, do seu mau funcionamento ou atraso na sua prestação.

Há casos, entretanto, em que mesmo diante de conduta estatal omissiva, tem-se a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva. Como esse assunto será objeto de análise detalhada em momento posterior deste trabalho, apenas limita-se a dizer, por enquanto, que está relacionada ao que se denomina de omissão específica do Estado; omissão esta que se traduz em situações nas quais o Ente Público tenha o dever legal de guarda, custódia ou proteção direta sobre pessoas ou coisas, colocando-o como garante perante estas. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015)

2.3.2 Dano

Outro requisito imprescindível, para que surja a responsabilidade civil extracontratual do Estado, refere-se ao dano. Sem a comprovação de que houve dano ou prejuízo, advindo de uma conduta estatal comissiva ou omissiva, não há que se falar em indenização a terceiros.

Lembrando, ainda, que para ser objeto de indenização, esse dano deve ser jurídico, certo, especial e anormal.

Dano jurídico traz a ideia de agressão a um bem que é protegido pelo Direito. Dano certo é aquele real, com existência efetiva, não se admitindo dano puramente hipotético. Dano especial, por sua vez, é o que atinge um ou alguns indivíduos, sem ser genérico. E por fim, dano anormal é aquele que ultrapassa os agravos considerados normais sobre o patrimônio do terceiro. (BORGES; SÁ, 2015)

Saliente-se, também, que é passível de indenização tanto o dano material quanto o dano moral, quer isoladamente ou cumulativamente. Inclusive, no que tange a esta última hipótese, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) editou a Súmula nº 37: “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato.” (BRASIL. STJ, 1992).

2.3.3 *Nexo causal*

Outro elemento a ser comprovado, para configurar-se a responsabilidade objetiva, é o nexo causal ou nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano sofrido pelo terceiro. De fato, se a vítima não consegue estabelecer um liame ou vínculo entre o dano por ela experimentado e uma ação ou omissão imputável ao Estado, não há que se falar em responsabilidade deste.

Nessa linha de raciocínio, mesmo que a vítima demonstre os prejuízos sofridos, mas se ficar constatado que decorreram de sua culpa exclusiva, caso fortuito ou força maior, ou, ainda, ato de terceiro, poderá restar excluída a responsabilização estatal. Sobre o assunto em tela, Justen Filho (2014, p. 1331) registrou: “É evidente que, se o resultado danoso proveio de evento imputável exclusivamente ao próprio lesado ou de fato de terceiro ou pertinente ao mundo natural, não há responsabilidade do Estado”.

Registre-se que, como regra geral, em matéria de responsabilidade civil, o Brasil adotou a teoria da causalidade direta e imediata. Para essa teoria, somente pode haver responsabilização de quem houver dado causa ao dano; considerando-se como causa o evento que produza concreta e diretamente o desfecho danoso. (ALEXANDRINO; PAULO, 2015)

O Supremo Tribunal Federal também já se posicionou dessa forma, consoante ementa de julgado a seguir transcrita:

EMENTA: Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes. - A responsabilidade do Estado, embora objetiva [...], não dispensa, obviamente, o requisito, também

objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. - Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada. - No caso, em face dos fatos tidos como certos pelo acórdão recorrido, e com base nos quais reconheceu ele o nexo de causalidade indispensável para o reconhecimento da responsabilidade objetiva constitucional, e inequívoco que o nexo de causalidade inexistente, e, portanto, não pode haver a incidência da responsabilidade prevista no[...] parágrafo 6. do artigo 37 da atual Constituição. Com efeito, o dano decorrente do assalto por uma quadrilha de que participava um dos evadidos da prisão não foi o efeito necessário da omissão da autoridade pública que o acórdão recorrido teve como causa da fuga dele, mas resultou de concausas, como a formação da quadrilha, e o assalto ocorrido cerca de vinte e um meses após a evasão. Recurso extraordinário conhecido e provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, RE 130764/PR – Paraná, Relator Min. Moreira Alves, julgado em 12.05.1992, DJ: 07.08.1992).

Por ser pertinente, cita-se ainda outro julgado da Excelsa Corte, através do qual foi configurado o nexo causal entre ato omissivo do Estado e dano a terceiro, com aplicação da teoria da responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo, segundo disciplinado no art. 37, § 6º, da CF/88.

EMENTA: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Responsabilidade Civil do Estado. Artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Latrocínio cometido por foragido. Nexos de causalidade configurados. Precedente. 1. A negligência estatal na vigilância do criminoso, a inércia das autoridades policiais diante da terceira fuga e o curto espaço de tempo que se seguiu antes do crime são suficientes para caracterizar o nexo de causalidade. 2. Ato omissivo do Estado que enseja a responsabilidade objetiva nos termos do disposto no artigo 37, § 6º, da Constituição do Brasil. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, RE 573595 AgR/RS – Rio Grande do Sul, Relator Min. Eros Grau, julgado em 24/06/2008, DJe: 14.08.2008).

3. EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Seja diante da teoria objetiva na modalidade do risco administrativo ou da teoria da responsabilidade subjetiva fundamentada na culpa administrativa, o Poder Público pode se eximir da obrigação de indenizar terceiros, ainda que estes sofram danos. Para tanto, necessário que o Estado comprove a presença de alguma das causas que exclua sua responsabilidade civil.

São apontadas como excludentes dessa responsabilidade: a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito e força maior e, por fim, atos de terceiros. De fato, na maior parte das vezes, quando se está perante uma dessas situações, falta um elemento essencial para se configurar a

aludida responsabilidade: nexos causal entre a conduta (comissiva ou omissiva) do Estado e o dano ocasionado à vítima.

3.1 Culpa exclusiva da vítima

Verifica-se a culpa exclusiva da vítima quando o dano advém de conduta atribuível, unicamente, ao próprio indivíduo. O Poder Público, nesse caso, em nada auxilia para o desfecho do evento danoso. De acordo com Mazza (2015, p. 377), “ocorre culpa exclusiva da vítima quando o prejuízo é consequência da intenção deliberada do próprio prejudicado. São casos em que a vítima utiliza a prestação do serviço público para causar um dano a si própria.”

Ressalta-se, contudo, que pode ocorrer que a vítima concorra, juntamente com uma conduta estatal, para a produção do dano. Nesse caso, fala-se em culpa concorrente, com diminuição da indenização devida pelo Estado, na medida da contribuição do terceiro lesado para a ocorrência do dano. Segundo Cunha Júnior (2015, p. 370): “Quando houver culpa concorrente entre o Estado e a vítima, não haverá exclusão da responsabilidade, mas tão só atenuação do *quantum* da indenização”.

Também dispõe sobre o assunto o art. 945 do Código Civil de 2002: “Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano”. (BRASIL, 2002)

3.2 Caso fortuito e força maior

O caso fortuito e a força maior são caracterizados por serem fatos imprevisíveis. As pessoas não conseguem antevê-los, ou até mesmo, não tem condições de lhes opor resistência. Entretanto, no que tange à conceituação dessas expressões, a doutrina apresenta forte divergência.

Alguns autores se referem à força maior como sendo os eventos naturais, tais como raios, tempestades e furacões; já caso fortuito seriam os relacionados aos eventos humanos, como as greves e guerras. Outros, contudo, dão a esses conceitos sentidos precisamente inversos aos que foram apresentados. (ALEXANDRE; DEUS, 2015)

Da análise do art. 393, parágrafo único, do Código Civil de 2002, não se observa qualquer diferenciação entre os referidos institutos: “Parágrafo único. O caso fortuito ou de

força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”. (BRASIL, 2002).

Nos julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) também se denota que, a tendência é tão somente averiguar se eles estão presentes nos casos concretos ali apreciados, sem distingui-los. Nessa linha, cita-se ementa de decisão do STJ:

ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO OMISSIVO – QUEDA DE ENTULHOS EM RESIDÊNCIA LOCALIZADA À MARGEM DE RODOVIA. 1. A responsabilidade civil imputada ao Estado por ato danoso de seus prepostos é objetiva (art. 37, § 6º, CF), impondo-se o dever de indenizar quando houver dano ao patrimônio de outrem e nexo causal entre o dano e o comportamento do preposto. 2. **Somente se afasta a responsabilidade se o evento danoso resultar de caso fortuito ou força maior, ou decorrer de culpa da vítima** (grifo nosso). 3. Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes da responsabilidade objetiva e da responsabilidade subjetiva, prevalece, na jurisprudência, a teoria subjetiva do ato omissivo, só havendo indenização por culpa do preposto. 4. Recurso especial improvido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, REsp. 721.439/RJ – Rio de Janeiro, Relatora Min. Eliana Calmon, julgado em 21.08.2007, DJ: 31.08.2007).

Autores como Alexandrino e Paulo (2015, p. 866) e Carvalho Filho (2015, p. 586) defendem a mesma ideia, ou seja, de que não se deve fazer a distinção entre caso fortuito e força maior. Portanto, percebe-se que essa última corrente doutrinária se mostra bastante razoável, encontrando respaldo na legislação e jurisprudência supradescritas.

Feitas essas observações necessárias, imperioso discorrer sobre os efeitos práticos do reconhecimento do caso fortuito ou da força maior. Ao se constatar em determinada situação concreta que o prejuízo suportado pelo terceiro adveio, exclusivamente, por algum desses fatos imprevisíveis e inevitáveis, não há como se responsabilizar o Ente Público. É que sequer existirá o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano ocorrido. O que afasta, por consequência, qualquer dever de indenizar por parte do Estado.

Saliente-se, por fim, que em determinadas situações específicas, ainda que se comprove o caso fortuito ou força maior, mas se ficar demonstrado que se somou a tais fatos imprevisíveis uma ação ou omissão relevante do Ente Público, não será afastada a responsabilidade deste último.

3.3 Atos de terceiros

Outra causa apta a promover a exclusão da responsabilidade civil do Estado diz respeito aos atos praticados exclusivamente por terceiros. Seriam, por exemplo, os assaltos nas

ruas, os atos decorrentes de multidões e os saques em comércios, desde que, é claro, não se somem a uma omissão relevante do Poder Público.

Nessas circunstâncias, em que o ato de terceiro é o único causador do prejuízo à vítima, não há que se falar em nexo de causalidade entre uma conduta do Ente Público e o dano por ela suportado. Consequentemente, diante de tais casos, deve-se afastar o dever de indenizar por parte do Estado.

Nesse diapasão, Carvalho Filho (2015, p. 587) assim dispôs em sua obra:

Em certas circunstâncias, a situação decorrente de danos provocados por fatos de terceiros assemelha-se à relativa aos fatos imprevisíveis no que concerne à análise da responsabilidade civil da Administração. Sem que se possa imputar atuação omissiva direta ao Estado, não há como responsabilizá-lo civilmente por atos de terceiros. Somente mediante a constatação de que a omissão foi a responsável conjunta pela ocorrência do dano é que se pode atribuir a responsabilidade estatal.

Por conseguinte, o que se conclui é que, nesses casos, só caberá promover a responsabilização do Estado se restar provado que houve omissão de sua parte, ainda que decorrente de culpa, dando ensejo, ao lado dos atos de terceiros, à produção do resultado danoso.

4. ALGUMAS ANÁLISES NECESSÁRIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

4.1 Da reparação do dano e a prescrição contra a Fazenda Pública

Ocorrido dano a um terceiro, ocasionado por uma conduta imputável ao Estado, surge para aquele o direito de ser indenizado pelos prejuízos sofridos, a fim de recompor-lhe o patrimônio atingido. Há duas maneiras de a vítima obter essa reparação dos danos: mediante acordo administrativo ou através de ação judicial.

A respeito do prazo prescricional para propor ação de indenização contra a Fazenda Pública não há unanimidade doutrinária e jurisprudencial sobre a matéria. Alguns doutrinadores, como Carvalho Filho (2015, p. 601-603), embasando-se no disposto no novo Código Civil de 2002, no seu art. 206, § 3º, inciso V, passaram a defender que esse prazo seria de três anos.

Outros, como Carvalho (2015, p. 345) e Alexandrino e Paulo (2015, p. 874-875), posicionam-se no sentido de que tal prescrição continua sendo quinquenal, o que se fundamenta no contido no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, posteriormente reafirmado no art. 1º C da Lei nº 9.494/1997. Argumentam que a legislação especial aqui descrita prevalece sobre a geral, vale dizer, sobre o Código Civil.

Importante destacar, ainda, que conquanto haja essa divergência na doutrina, prevalece o entendimento de que o prazo prescricional é de cinco anos. (KNOPLOCK, 2013). Saliente-se, ademais, que no âmbito do STJ também já se pacificou sobre o tema, definindo-se a prescrição quinquenal, consoante se abstrai da ementa do julgado a seguir:

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. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Primeira Seção, REsp 1251993/PR – Paraná, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 12.12.2012, DJe: 19.12.2012).

4.2 Denúnciação da lide

Tema que envolve bastante polêmica, na doutrina e na jurisprudência, está relacionado à possibilidade de o Estado promover a denúnciação à lide do agente público causador do dano, quando em face daquele for proposta ação de indenização por parte do terceiro lesado.

No Código de Processo Civil (CPC) de 1973, já revogado, a matéria era prevista no art. 70, *caput*, e respectivo inciso III, os quais dispunham que: “Art. 70. A denúnciação da lide é obrigatória: [...] III - àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.” (BRASIL, 1973).

Ao passo que no novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, o instituto vem regulado no seu art. 125, *caput*, e seu inciso II, os quais preconizam que: “Art. 125. É admissível a denúnciação da lide, promovida por qualquer das partes: [...] II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo.” (BRASIL, 2015). Portanto, verifica-

se que no atual CPC/2015 deixou-se de falar em obrigatoriedade de denunciação da lide para dispor apenas que ela é admissível.

Inobstante essas modificações legislativas supracitadas, a doutrina majoritária não admite a sua utilização nas ações indenizatórias propostas em face do Estado. Nessa linha de entendimento, podem ser citados autores como Carvalho Filho (2015, p. 605) e Mello (2013, p. 1058).

Como principal argumento, os defensores dessa tese salientam que enquanto a responsabilidade civil do Estado é de natureza objetiva, a do agente público é de ordem subjetiva, nos termos previstos no art. 37, § 6º, da Magna Carta. Assim, admitir-se o ingresso do agente público na demanda, é passar a discutir elementos subjetivos, vale dizer, o seu dolo ou culpa.

Logo, acabaria por incluir um fato novo, procrastinando a solução do litígio original, com prejuízos à vítima. O que, obviamente, vai de encontro à finalidade do constituinte, que foi justamente a de eximir o administrado a respeito da discussão do dolo ou culpa do agente público. Ademais, quando o Estado se empenha em provar que o agente é culpado, acaba por assumir responsabilidade perante o autor, comprometendo sua defesa. (MOREIRA NETO, 2014)

Na mesma toada, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo pela impossibilidade de denunciação da lide nesses casos, consoante ementa a seguir:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, RE 327904/SP – São Paulo, Relator Min. Carlos Britto, julgado em 15.08.2006, DJ: 08.09.2006).

Por outro lado, não se pode desprezar parcela de doutrinadores que admitem, em determinados casos, o instituto da denunciação da lide. Nesse sentido, a título de

exemplificação, podem ser citados autores como Cunha Júnior (2015, p. 372-373) e Di Pietro (2014, p. 738-739).

Alegam os adeptos dessa corrente que é necessário fazer uma diferenciação: se o autor ajuizar ação em face do Estado contendo como fundamento, único ou não, a culpa ou dolo do agente público, caberia a referida denúncia; quando, entretanto, não houver arguição pelo autor do elemento culpa, mas tão somente fundar-se a ação na responsabilidade objetiva ou na culpa anônima, não seria ela aceita, pois do contrário estar-se-ia incluindo fundamento novo à demanda.

Em prol da denúncia da lide, notadamente, são citados fundamentos ligados à economia processual e maior rapidez na recomposição dos danos causados aos cofres públicos. Recusá-la, portanto, nos casos em que ela fosse admissível, seria cercear um direito da administração.

Por fim, cumpre mencionar que o Superior Tribunal de Justiça, antes mesmo da entrada em vigor do novo CPC/2015, já vinha se manifestando que a denúncia da lide, nessa matéria, era tão somente possível, mas não obrigatória. Eis ementa de julgado deste Colendo Tribunal a retratar o assunto:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. MORTE DECORRENTE DE ERRO MÉDICO. DENUNCIÇÃO À LIDE. NÃO OBRIGATORIEDADE. RECURSO DESPROVIDO.

1. Nas ações de indenização fundadas na responsabilidade civil objetiva do Estado (CF/88, art. 37, § 6º), não é obrigatória a denúncia à lide do agente supostamente responsável pelo ato lesivo (CPC, art. 70, III). 2. A denúncia à lide do servidor público nos casos de indenização fundada na responsabilidade objetiva do Estado não deve ser considerada como obrigatória, pois impõe ao autor manifesto prejuízo à celeridade na prestação jurisdicional. Haveria em um mesmo processo, além da discussão sobre a responsabilidade objetiva referente à lide originária, a necessidade da verificação da responsabilidade subjetiva entre o ente público e o agente causador do dano, a qual é desnecessária e irrelevante para o eventual ressarcimento do particular. Ademais, o direito de regresso do ente público em relação ao servidor, nos casos de dolo ou culpa, é assegurado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o qual permanece inalterado ainda que inadmitida a denúncia da lide. 3. Recurso especial desprovido. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Primeira Turma, REsp 1089955/RJ – Rio de Janeiro, Relatora Min. Denise Arruda, julgado em 03.11.2009, DJe: 24.11.2009).

4.3 Ação direta contra o agente

De acordo com o posicionamento majoritário dos doutrinadores, a vítima do dano pode optar por ajuizar ação indenizatória em face do agente público, do Estado, ou de ambos em litisconsórcio passivo facultativo. Nessa esteira, a título de exemplo, podem ser citados os

seguintes autores: Cunha Júnior (2015, p. 371), Marinela (2015, p. 974-977), Carvalho Filho (2015, p. 603-604) e Mello (2013, p. 1050-1058).

De fato, para essa corrente, o art. 37, § 6º, da Magna Carta não objetivou a defesa do agente público frente ao terceiro lesado. Mas sim pretendeu salvaguardar a vítima, que pode decidir propor ação diretamente contra o Estado. Hipótese essa em que, geralmente, não são discutidos elementos subjetivos – dolo ou culpa –, por ser aplicável a teoria da responsabilidade objetiva.

Sem contar que ao fazer opção pela Fazenda Pública, devido a sua solvência, o terceiro lesado tem maior chance de ser indenizado pelos prejuízos sofridos. Se, no entanto, a vítima escolher acionar o agente público, ou este e o Estado, terá que comprovar o dolo ou culpa do agente. A vantagem do acionamento tão somente deste último está na não aplicação do regime de precatórios.

Também com esse entendimento, o Superior Tribunal de Justiça, por meio de sua quarta Turma, em julgado ocorrido em 05/09/2013, assim decidiu:

RESPONSABILIDADE CIVIL. SENTENÇA PUBLICADA ERRONEAMENTE. CONDENAÇÃO DO ESTADO A MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INFORMAÇÃO EQUIVOCADA. AÇÃO INDENIZATÓRIA AJUIZADA EM FACE DA SERVENTUÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. DANO MORAL. PROCURADOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA. MERO DISSABOR. APLICAÇÃO, ADEMAIS, DO PRINCÍPIO DO DUTY TO MITIGATE THE LOSS. BOA-FÉ OBJETIVA. DEVER DE MITIGAR O PRÓPRIO DANO.

1. O art. 37, § 6º, da CF/1988 prevê uma garantia para o administrado de buscar a recomposição dos danos sofridos diretamente da pessoa jurídica que, em princípio, é mais solvente que o servidor, independentemente de demonstração de culpa do agente público. Vale dizer, a Constituição, nesse particular, simplesmente impõe ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo; não prevê, porém, uma demanda de curso forçado em face da Administração Pública quando o particular livremente dispõe do bônus contraposto. Tampouco confere ao agente público imunidade de não ser demandado diretamente por seus atos, o qual, aliás, se ficar comprovado dolo ou culpa, responderá de outra forma, em regresso, perante a Administração.

2. Assim, há de se franquear ao particular a possibilidade de ajuizar a ação diretamente contra o servidor, suposto causador do dano, contra o Estado ou contra ambos, se assim desejar. A avaliação quanto ao ajuizamento da ação contra o servidor público ou contra o Estado deve ser decisão do suposto lesado. Se, por um lado, o particular abre mão do sistema de responsabilidade objetiva do Estado, por outro também não se sujeita ao regime de precatórios. Doutrina e precedentes do STF e do STJ. [...] (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Quarta Turma, REsp 1325862/PR – Paraná, Relator Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 05.09.2013, DJe: 10.12.2013).

Por outro lado, de forma contrária ao supracitado, o Supremo Tribunal Federal – STF, reiteradamente, ao interpretar o art. 37, § 6º, da Lei Fundamental, vem decidindo que a ação de indenização somente deve ser promovida contra a pessoa jurídica de direito público, ou contra a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público.

Nessa esteira, a Corte Suprema não admite a sua propositura diretamente contra o agente causador do dano. Como justificativa, alega que o dispositivo constitucional em comento teria assegurado uma dupla garantia: a) a primeira à vítima, conforme amplamente destacado anteriormente; b) a segunda em benefício do agente público, que somente pode responder perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional pertencer, nos casos de dolo ou culpa, e, mesmo assim, após ela ter indenizado os prejuízos experimentados pelo terceiro.

É o que se verifica, por exemplo, do julgado do STF a seguir:

RESPONSABILIDADE - SEARA PÚBLICA - ATO DE SERVIÇO - LEGITIMAÇÃO PASSIVA. Consoante dispõe o § 6º do artigo 37 da Carta Federal, respondem as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, descabendo concluir pela legitimação passiva concorrente do agente, inconfundível e incompatível com a previsão constitucional de ressarcimento - direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, RE 344133/PE – Pernambuco, Relator Min. Marco Aurélio, julgado em 09.09.2008, DJe: 13.11.2008).

Oportuno consignar ainda que, no âmbito federal há proibição da vítima propor ação direta contra o servidor público, em decorrência do que preceitua o art. 122, § 2º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: “§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.” (BRASIL, 1990).

4.4 Ação Regressiva

Como decorrência natural do princípio da indisponibilidade do interesse público, o Estado, após ressarcir a vítima pelos prejuízos por ela experimentados, deve exercer o direito de regresso contra o agente público causador do dano, quando este houver atuado de forma dolosa ou culposa.

Direito de regresso esse que, num primeiro momento, se tenta via acordo administrativo. Caso resulte positivo esse acordo, o agente promove o ressarcimento dos valores devidos aos cofres públicos, ou, então, pode ele autorizar que haja desconto em sua folha de pagamento, com o devido respeito aos percentuais previstos em lei.

Frustrada, por outro lado, essa tentativa de composição amigável, resta a propositura de ação regressiva em face do agente público. Nessa ação judicial, faz-se necessário que o Ente Público comprove que já efetivou o pagamento a vítima, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito de sua parte. Ademais, imprescindível a demonstração, por parte do

Estado, dos requisitos necessários para se configurar a responsabilidade do agente público, que são: conduta, dano, nexo de causalidade, dolo ou culpa.

Portanto, patente a necessidade do elemento subjetivo – dolo ou culpa –, sem o qual não se pode responsabilizar o agente público. Lição essa que se extrai da parte final do art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988: “§ 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.” (BRASIL, 1988).

Importante registrar ainda que, mesmo que venha a falecer o agente público, os seus herdeiros e sucessores continuam responsáveis pelos prejuízos experimentados pelo Estado, com limite no valor do patrimônio transferido, baseando-se no que prevê o art. 5º, inciso XLV, da Magna Carta. Não se pode olvidar, igualmente, que a ação de regresso pode ser ajuizada mesmo após findar o vínculo existente entre a Administração e o agente público.

Outro assunto ligado a esse tema, digno de nota, está relacionado à imprescritibilidade das ações de ressarcimento a serem ajuizadas pelo Estado, em face dos agentes públicos que ocasionaram danos a terceiros. É o que se denota no art. 37, § 5º, da Lei Maior, que assim preconiza: “§ 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.” (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, ao se analisar esse dispositivo constitucional resta claro que, os ilícitos, que abrangem os efeitos penais e administrativos, são objeto de prescrição. Ao passo que as ações indenizatórias a serem promovidas pelo Poder Público, contra os agentes responsáveis pelos eventos danosos, podem efetivar-se a qualquer tempo, não se sujeitando a nenhum prazo máximo limitador deste direito.

Por fim, cabe consignar que essa imprescritibilidade para propositura da ação regressiva só se aplica em relação aos agentes públicos pertencentes aos quadros das pessoas jurídicas de direito público. Tratando-se, no entanto, “[...] de dano causado por agente ligado a empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais, concessionários e permissionários, isto é, para **pessoas jurídicas de direito privado**, o prazo é de **três anos** (art. 206, § 3º, V, CC) [...]”. (MAZZA, 2015, p. 387, grifo do autor)

5. ENFOQUES ESPECIAIS DA RESPONSABILIDADE ESTATAL

5.1 Responsabilidade por atos lícitos e ilícitos no âmbito do Poder Executivo

A responsabilidade civil do Estado nasce, na quase totalidade de sua ocorrência, mediante atos ilícitos – sejam eles comissivos ou omissivos – a ele são atribuíveis. Atos ilícitos esses que são aqueles praticados mediante infringência da ordem jurídica preestabelecida.

Contudo, nada obsta que atos lícitos do Poder Público também possam acarretar no dever de indenização da sua parte. Lembrando, porém, que os danos advindos desses atos lícitos devem ser anormais e específicos. O que vale dizer que devem ultrapassar as dificuldades

normais da vida em sociedade e, bem como, que devem afetar uma pessoa ou grupo determinado de pessoas.

A respeito dessa relação entre atos lesivos lícitos e posterior dever de indenizar do Estado, Carvalho (2015, p. 328) assim leciona de forma exemplificativa:

Algumas atuações estatais podem beneficiar a coletividade e, ao mesmo tempo, prejudicar determinado indivíduo, como por exemplo, a construção de um presídio. Com esta construção, toda sociedade será beneficiada, porém, os administrados que possuem imóveis, naquela área, terão seus bens desvalorizados e um acréscimo de temor pela segurança do local. Por isso, nada mais correto do que garantir a indenização àquele que foi prejudicado, restabelecendo-se assim o equilíbrio da situação.

Outro importante aspecto a ser mencionado, relaciona-se com os fundamentos que são invocados para se estabelecer a responsabilidade estatal. No caso de atos ilícitos, comissivos ou omissivos, fundamenta-se o dever de reparação do Estado no princípio da legalidade. O que se justifica, nesses casos, diante da conduta violadora da legislação existente.

Diferentemente, para os atos lícitos, o fundamento dessa responsabilidade está no princípio da isonomia. Este princípio traz a noção de que, uma atividade realizada com o fim de beneficiar a sociedade como um todo, caso provoque dano, por exemplo, apenas a um indivíduo, não pode ser exclusivamente suportado por este. Daí surgir o dever de reparação do Estado para com esse administrado, o que o faz mediante dinheiro público, dividindo com justiça os encargos sociais.

5.2 Responsabilidade por atos omissivos do Poder Executivo

Quando se está diante de atos omissivos atribuíveis ao Estado surgem divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre a aplicabilidade ou não do art. 37, § 6º, da CF/88. Grande celeuma, portanto, envolve a questão da incidência da responsabilidade objetiva às omissões estatais.

Para alguns doutrinadores, aplicar-se-ia, tanto às condutas comissivas quanto omissivas dos agentes públicos, a responsabilidade objetiva. Segundo os que têm esse entendimento, o dispositivo legal em comento não fez qualquer diferenciação entre aludidas condutas, o que faz com que não seja legítimo ao interprete fazê-lo.

Nesse sentido, Meirelles (1998, p. 536):

Desde que a Administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, assume

o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da responsabilidade objetiva da Administração, vale dizer, da responsabilidade sem culpa [...]

Assim, para os adeptos dessa primeira corrente, tratando-se de conduta omissiva do Ente Público também não se faz necessário a discussão acerca de elemento subjetivo. Bastando apenas ao terceiro prejudicado demonstrar os seguintes requisitos: a omissão estatal, o dano e o nexo causal entre ambos.

Uma segunda corrente defende, diversamente, que nos casos de omissão aplica-se a teoria da responsabilidade subjetiva, com fundamento na culpa administrativa ou culpa anônima. De acordo com o demonstrado alhures, na culpa anônima não se faz preciso demonstrar culpa individual ou subjetiva de determinado agente público. O que se exige é, tão somente, uma culpa especial da Administração, consistente na falta do serviço, que pode advir de sua inexistência, atraso, ou não funcionamento a contento.

Adota esta corrente, dentre outros, Di Pietro (2014, p. 729):

Por essa razão, acolhemos a lição daqueles que aceitam a tese da responsabilidade subjetiva nos casos de omissão do Poder Público. Com Celso Antônio Bandeira de Mello (2008:996), entendemos que, nessa hipótese, existe uma presunção de culpa do Poder Público. O lesado não precisa fazer a prova de que existiu a culpa ou dolo. Ao Estado é que cabe demonstrar que agiu com diligência, que utilizou os meios adequados e disponíveis e que, se não agiu, é porque a sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir; se fizer essa demonstração, não incidirá a responsabilidade.

Ademais, consoante se denota da parte final dessa última citação, defende-se a inversão do ônus da prova. De modo que ao Estado é que cabe mostrar que atuou de modo diligente, sem dolo ou culpa, porque só assim conseguirá afastar a sua responsabilidade perante terceiro prejudicado, nos casos de omissão. A justificativa para referida inversão é bem simples: a superioridade do Estado em relação à vítima nessas situações.

Ainda na linha de aplicação da teoria subjetiva aos atos omissivos do Poder Público, transcreve-se ementa de julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ACIDENTE DE TRÂNSITO EM RODOVIA FEDERAL. BURACO NA PISTA. MORTE DO MOTORISTA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. OMISSÃO. OCORRÊNCIA DE CULPA. DANOS MORAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. PROPORCIONALIDADE. TERMO INICIAL DOS JUROS DE MORA. SÚMULA 54/STJ. PENSÃO PREVIDENCIÁRIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SÚMULA 284/STF.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem analisa adequada e suficientemente a controvérsia objeto do recurso especial.

2. Na hipótese dos autos, restaram assentados no acórdão os pressupostos da responsabilidade subjetiva, inclusive a conduta culposa, traduzida na negligência do Poder Público na conservação das rodovias federais. [...] (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Segunda Turma, REsp 1356978/SC – Santa Catarina, Relatora Min. Eliana Calmon, julgado em 05.09.2013, DJe: 17.09.2013).

Há, ainda, uma terceira corrente para o tema em voga, que faz a distinção entre os casos de omissão genérica e omissão específica. Na primeira, relacionada ao descumprimento do dever genérico de ação, a responsabilidade estatal é subjetiva. Na segunda, consubstanciada na ideia de descumprimento de dever jurídico específico pelo Estado, a responsabilidade é objetiva. (OLIVEIRA, 2015)

Importante destacar, também, que mesmo dentre os adeptos da corrente subjetivista (segunda corrente supra), em determinadas situações, que fogem da regra geral, o Estado responde objetivamente por omissão. Segundo Alexandrino e Paulo (2015), essas situações ocorrem quando o Poder Público tem o dever legal de guarda, custódia ou proteção direta sobre pessoas ou coisas, o que o coloca na condição de garante perante estas. Vale dizer, então, que ocorrendo dano a essas pessoas ou coisas, a responsabilidade que incidirá será a objetiva, com base no risco administrativo, nos termos preconizados no art. 37, § 6º, da Lei Fundamental.

Nessa mesma toada, autores como Mello (2013, p. 1034-1036) e Marinela (2015, p. 966-967), após defender a responsabilidade subjetiva aos casos de omissão estatal, também excepcionam hipóteses que, mesmo diante de atos omissivos, aplica-se a responsabilidade objetiva. Isso ocorre quando o dano ocasionado à vítima advém de uma situação de risco exagerado anteriormente criada pelo Estado. Segundo Marinela (2015, p. 966) seriam exemplos: “[...] o caso dos presos nos presídios, os internos nos manicômios, o armazenamento de material bélico ou substância nuclear”.

Por fim, para corroborar a tese de sujeição à responsabilidade objetiva, diante dessas hipóteses especiais de omissão, citam-se duas ementas de julgados proferidos pela Suprema Corte:

EMENTA: Recurso extraordinário. 2. Morte de detento por colegas de carceragem. Indenização por danos morais e materiais. 3. Detento sob a custódia do Estado. Responsabilidade objetiva. 4. Teoria do Risco Administrativo. Configuração do nexo de causalidade em função do dever constitucional de guarda (art. 5º, XLX). Responsabilidade de reparar o dano que prevalece ainda que demonstrada a ausência de culpa dos agentes públicos. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, RE 272839/MT – Mato Grosso, Relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 01.02.2005, DJ: 08.04.2005).

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento de ensino. Ingresso de aluno portando arma branca. Agressão. Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva. Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas.

Impossibilidade. Precedentes. 1. 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 omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público. 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Primeira Turma, ARE 697326 AgR/RS – Rio Grande do Sul, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 05.03.2013, DJe: 25.04.2013).

5.3 Responsabilidade por atos legislativos e jurisdicionais

De acordo com o que se expôs até o presente momento, o Estado pode ser chamado a responder perante terceiros, ao ocasionar-lhes danos, em razão da prática de atos administrativos, com fundamento no que prevê o art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988.

Lembrando que, embora esses atos administrativos tenham origem principalmente no Poder Executivo, também podem decorrer do Poder Legislativo e Judiciário, no desempenho de funções atípicas. Por outro lado, o que a seguir será abordado, diz respeito à possibilidade de responsabilização estatal derivada das funções precípua do Legislativo e Judiciário.

5.3.1 *Atos Legislativos*

A regra geral é de que não há responsabilidade estatal pela produção de atos legislativos. É certo que ao editar leis, o Poder Legislativo o faz no exercício de parcela da soberania do Estado. E desde que obedeça aos preceitos previstos na Lei Fundamental, com elaboração de normas gerais e abstratas, destinadas à coletividade como um todo, não pode, a princípio, gerar responsabilidades ao Ente Público respectivo.

Entretanto, faz-se necessário destacar que os estudiosos do direito têm defendido a responsabilidade civil do Estado, em virtude de atos legislativos, em três circunstâncias excepcionais. Passa-se, por conseguinte, ao enfoque pormenorizado de cada uma das respectivas situações.

A primeira está relacionada ao que se denomina de leis de efeitos concreto, que são leis em sentido formal, mas não em sentido material. O que equivale dizer que são originárias do Poder Legislativo, mas, no que tange ao conteúdo, são atos administrativos, com destinatários certos.

Sobre o assunto em foco, importante os dizeres de Baltar Neto e Torres (2015, p. 486, grifo do autor):

Com relação às **leis de efeito concreto**, que atingem pessoas determinadas, incide a responsabilidade do Estado, porque como elas fogem às características da generalidade e abstração inerentes aos atos normativos, acabam por acarretar ônus não suportados pelos demais membros da coletividade.

Assim, caso uma lei de efeito concreto venha a ocasionar danos a um particular, em razão das suas especificidades acima levantadas, é plenamente plausível que ele venha a fazer jus à indenização, com responsabilidade civil por parte do Ente Público do qual adveio referida lei.

A segunda situação, que também pode gerar responsabilidade do Estado, está relacionada à edição de leis incompatíveis com a Magna Carta. Nesses casos, faz-se necessário que a lei seja declarada inconstitucional pelo guardião da Constituição Federal, ou seja, pelo STF. Ademais, deve a vítima comprovar os prejuízos sofridos com a aplicação da norma inválida.

Cumprе mencionar, ainda, que prevalece o entendimento doutrinário de que a inconstitucionalidade da lei deve ser declarada em sede de controle concentrado, perante o Pretório Excelso (CARVALHO, 2015, p. 348). De outro lado, entendendo que no controle difuso também pode gerar aludida responsabilização estatal, pode-se citar, por exemplo, as lições de Carvalho Filho (2015, p. 595-596).

A terceira e última hipótese, igualmente passível de acarretar responsabilização estatal, refere-se aos casos em que há uma omissão do legislador, o qual deixa de regulamentar dispositivo constitucional, que exige, para produção de seus efeitos, a adoção desta medida.

Insta salientar que, quando a Constituição Federal expressamente prevê o prazo para se elaborar a lei, e este vem a ser descumprido, reconhecida estará a mora legislativa. Com o registro de que, nesse caso, é desnecessária decisão judicial para configurar essa mora, bem como para gerar o dever de indenizar. (CARVALHO FILHO, 2015).

Todavia, se não houver prazo para elaboração da lei, imprescindível uma decisão anterior do Poder Judiciário, quer prolatada em mandado de injunção ou em ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a fim de se reconhecer a mora do legislador. Sem essa providência prévia, não há que se falar em ulterior direito à indenização por parte do prejudicado pela omissão legislativa.

5.3.2 *Atos Jurisdicionais*

Os atos jurisdicionais, do mesmo modo que ocorre em relação aos atos legislativos, como regra geral, não acarretam em responsabilidade civil do Estado. As justificativas, dentre outras, são as seguintes: no desempenho da função jurisdicional os magistrados exercem parcela da soberania do Estado; a imutabilidade da coisa julgada; a recorribilidade das decisões judiciais; e a independência dos juízes no exercício das suas funções.

As exceções, em que mesmo os atos judiciais típicos podem levar à responsabilização estatal, ficam por conta de expressa disposição legal ou constitucional nesse sentido. Na Constituição Federal de 1988, a matéria foi tratada no seu art. 5º, inciso LXXV, o qual preceitua que “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença;” (BRASIL, 1988).

Imperioso destacar que o erro judiciário a que alude o dispositivo constitucional em comento, somente se aplica à área criminal, sem abrangência da cível. Corroborando com esse entendimento, Alexandrino e Paulo (2015, p. 870), ao explicar sobre o artigo citado, mencionou que ele “[...] não alcança a esfera cível, isto é, não enseja indenização por um prejuízo que alguém tenha sofrido em decorrência de um erro cometido na prolação de uma sentença cível”.

Dessa forma, caso se comprove que determinada condenação penal adveio de erro judiciário, através de revisão criminal, abre-se oportunidade para que a vítima pleiteie indenização junto ao Estado. Com o registro de que a responsabilidade estatal ora tratada também é objetiva, prescindindo da comprovação de dolo ou culpa do magistrado.

Importante consignar também que, havendo prisão preventiva, devidamente fundamentada, com respeito aos pressupostos que a autorizam, e posterior absolvição do réu ao final do processo, não há que se falar em erro judiciário na decretação daquela. Seguindo essa linha de raciocínio, cita-se ementa de julgado do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ATOS DOS JUÍZES. C.F., ART. 37, § 6º. 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 ¾ C.F., art. 5º, LXXV ¾ mesmo que o réu, ao final da ação penal, venha a ser absolvido. III. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Segunda Turma, RE 429518 AgR/SC – Santa Catarina, Relator Min. Carlos Velloso, julgado em 05.10.2004, DJ: 28.10.2004).

Por derradeiro, faz-se necessário aclarar que a responsabilização pessoal do juiz está disciplinada no art. 143, incisos I e II, do novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015: “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.” (BRASIL, 2015).

Sobre o retrocitado inciso I, ao interpretá-lo, extrai-se que: somente responde o magistrado regressivamente, perante o Estado, depois de este ter indenizado a vítima pelos prejuízos sofridos e, ainda assim, se tiver atuado de forma dolosa ou fraudulenta; o que exclui, por óbvio, condutas culposas de sua parte, e o diferencia, neste quesito, dos demais agentes públicos em geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário atual em que se encontram as nações civilizadas parece trivial a afirmação de que o Estado se faz responsável perante terceiros, em decorrência de danos ocasionados por seus agentes. Essa ideia decorre da própria noção advinda do Estado de Direito, em que todas as pessoas se submetam ao ordenamento jurídico posto, inclusive o Poder Público.

Entretanto, nem sempre foi assim, pois o instituto da responsabilidade civil do Estado sofreu contínuas transformações no decorrer da sua evolução histórica, até chegar ao nível de desenvolvimento recente. Tanto que se iniciou numa fase marcada pela irresponsabilidade estatal, passou-se pela responsabilidade subjetiva e, por derradeiro, chegou-se à fase da responsabilidade objetiva.

Responsabilidade objetiva essa que vem sendo reconhecida, no Estado Brasileiro, desde a sua Carta de 1946. Na atual Constituição Federal de 1988, a tratar do assunto, tem-se o disciplinado no seu art. 37, § 6º, com clara adoção da teoria objetiva com base no risco administrativo. Assim, basta à vítima, com vistas a ressarcir-se dos prejuízos experimentados, demonstrar a presença, unicamente, de três requisitos: conduta estatal (lícita ou ilícita), dano (material ou moral) e o nexos causal entre ambos.

O Ente Público, por outro lado, se quiser se eximir da sua obrigação de indenizar o terceiro, deverá demonstrar a presença de alguma das causas de exclusão da sua responsabilidade. Não as comprovando e vindo a ressarcir a vítima do evento danoso, resta exercer o seu direito de regresso contra o agente público causador do dano, com o detalhe de que neste caso se aplica a teoria subjetiva, vale dizer, mediante prova de que o agente atuou com dolo ou culpa.

Em relação à teoria do risco integral, corrente também pertence ao campo da responsabilidade objetiva, porém mais radical, por inadmitir excludentes de responsabilidade, somente é adotada, no Brasil, em situações excepcionais. Dentre essas situações, destaca-se à alusiva aos danos ambientais, que, conquanto haja divergência doutrinária quanto à matéria, no âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça vem sendo firme o entendimento de que a eles aplica-se a teoria do risco integral; o que representa, por óbvio, grande avanço contra a impunidade.

No que pertine a prescrição importante destacar que, apesar da doutrina não se mostrar convergente, no Superior Tribunal de Justiça restou pacificado que o prazo para propositura de ação de indenização contra a Fazenda Pública é de cinco anos. Já para as ações de ressarcimento a serem ajuizadas pelo Ente Público contra os agentes responsáveis pelos eventos danosos, entende-se que são imprescritíveis.

Analisados todos esses aspectos gerais que envolvem a responsabilidade do Estado por atos de seus agentes, procurou-se, ainda, adentrar em questões muito polêmicas, como a denunciação da lide e a ação direta contra o agente. O que por óbvio gerou certa dificuldade, mas o intuito principal aqui não é de se definir por aceitá-los ou não, e sim mostrar o que prevalece atualmente, sem descartar possíveis mudanças futuras a envolver esses institutos.

Sobre a denunciação da lide, doutrina minoritária, a exemplo de Dirley da Cunha Júnior e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, admite-a em determinados casos; assim como o Superior Tribunal de Justiça vem decidindo nesse sentido. Por outro norte, a doutrina majoritária – composta, por exemplo, por José dos Santos Carvalho Filho e Celso Antônio Bandeira de Mello –, e o Supremo Tribunal Federal são categóricos em não aceitá-la.

No que tange à ação direta contra o agente, para a corrente majoritária – Fernanda Marinela, José dos Santos Carvalho Filho e outros –, a vítima do dano pode optar por ajuizar ação indenizatória em face do agente público, do Estado, ou de ambos em litisconsórcio passivo facultativo. Porém, a Excelsa Corte admite a sua propositura tão somente contra a pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público.

Outro assunto abordado neste trabalho e que grande celeuma suscita, diz respeito à responsabilidade por atos omissivos do Poder Executivo. Aqui, igualmente, há sérias dificuldades e limitações para se estabelecer qual a tese predominante. Isso decorre, sobretudo, das alterações jurisprudenciais sempre em curso, no STF e STJ, aliadas a uma acirrada divergência doutrinária nessa seara.

Para uma primeira corrente, da qual faz parte Hely Lopes Meirelles, aplicar-se-ia, tanto às condutas comissivas quanto omissivas dos agentes públicos, a responsabilidade objetiva. Uma segunda corrente, capitaneada, por exemplo, por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, defende que nos casos de omissão aplica-se a teoria da responsabilidade subjetiva, com fundamento na culpa anônima. De acordo com esta teoria, não precisa comprovar culpa individual de determinado agente público, mas tão somente uma culpa especial da Administração, consistente na falta do serviço, seja pela sua inexistência, atraso, ou não funcionamento a contento.

Uma terceira e última corrente nos casos de omissão, da qual pode ser mencionado como defensor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, procura diferenciar a omissão genérica e a omissão específica. Na primeira, relacionada ao descumprimento do dever genérico de ação, a responsabilidade estatal é subjetiva. Na segunda, ligada à ideia de descumprimento de dever jurídico específico pelo Estado, a responsabilidade é objetiva.

Cumprir registrar, ainda, que a responsabilidade estatal nos dias de hoje pode advir, inclusive, dos atos lícitos do Poder Executivo, bastando que provoque danos anormais e específicos a uma pessoa ou um grupo determinado. Assim como se admite falar-se atualmente, até mesmo em responsabilidade do Ente Público decorrente do desempenho das funções precípuas dos Poderes Legislativo e Judiciário, em circunstâncias excepcionais.

Por fim, deve-se consignar que o tema ora discutido, não obstante ter passado por toda a evolução supracitada, demonstra ainda grande discórdia em pontos cruciais, tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Pelo que se faz necessário a continuidade dos estudos, a fim de aperfeiçoá-lo cada vez mais e, se possível, para que aumente a proteção do administrado, parte mais fraca, frente ao Estado, que desfruta, inegavelmente, de um maior poderio econômico, jurídico e político.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado. In: _____. **Direito administrativo esquematizado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. Cap. 11.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Responsabilidade Civil da Administração Pública. In: _____. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. Cap. 12.
- ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado. In: ANDRADE, Flávia Cristina Moura de; BARROSO, Darlan (Coord.); ARAÚJO JUNIOR, Marco Antônio (Coord.). **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Cap. 9.
- BALTAR NETO, Fernando Ferreira. Responsabilidade civil do Estado. In: BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de; GARCIA, Leonardo de Medeiros (Coord.). **Direito Administrativo**. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. Cap. 11.
- BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. Responsabilidade Civil do Estado. In: _____. **Direito administrativo facilitado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. Cap. 11.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, 3 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Brasília, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil de 1973. Brasília, 17 de janeiro de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Brasília, 19 de abril de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1356978**. Segunda Turma. Recorrente: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; Recorridos: Adriana Goulart de Souza da Silva e outros. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília/DF, julgado em 05.09.2013, DJe: 17.09.2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1356978&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 721439**. Segunda Turma. Recorrente: Suzana Pfisterer; Recorrida: União. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília/DF, julgado em 21.08.2007, DJ: 31.08.2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=721439&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1251993**. Primeira Seção. Recorrente: Município de Londrina; Recorrido: Francisco Carlos de Melo Filho. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília/DF, julgado em 12.12.2012, DJe: 19.12.2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?processo=1251993.NUM.&&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1089955**. Primeira Turma. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro; Recorrido: Emanuel da Silva Barbosa e outro. Relatora: Min. Denise Arruda. Brasília/DF, julgado em 03.11.2009, DJe: 24.11.2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1089955&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1325862**. Quarta Turma. Recorrente: Joel Samways Neto; Recorrida: Mara Regina de Oliveira Trevizan. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Brasília/DF, julgado em 05.09.2013, DJe: 10.12.2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1325862&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 37**. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 160401**. Segunda Turma. Recorrente: Estado de São Paulo; Recorrido: Marino Vettori. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília/DF, julgado em 20.04.1999, DJ: 04.06.1999. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28160401.NUME.+OU+160401.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/mypsb2h>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Agravo de Instrumento n. 473.381**.

Segunda Turma. Agravante: Estado do Amapá; Agravada: Helina Peres Barbosa Nunes. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília/DF, julgado em 20.09.2005, DJ: 28.10.2005.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28473381.NUME.+OU+473381.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j4a9ksh>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 262651**. Segunda Turma. Recorrente: Auto Viação Urubupungá LTDA; Recorrido: Elias Farah. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília/DF, julgado em 16.11.2005, DJ: 06.05.2005. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28262651.NUME.+OU+262651.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/guxygko>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 591874**. Tribunal Pleno. Recorrente: Viação São Francisco LTDA; Recorridos: Justa Servin Franco e outros. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília/DF, julgado em 26.08.2009, DJe: 17.12.2009.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28591874.NUME.+OU+591874.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zajd4kn>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 130764**. Primeira Turma. Recorrentes: Ministério Público e Estado do Paraná; Recorridos: Cláudio Bonato Fruet e outros. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília/DF, julgado em 12.05.1992, DJ: 07.08.1992.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28130764.NUME.+OU+130764.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hck2789>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n. 573595**.

Segunda Turma. Agravante: Estado do Rio Grande do Sul; Agravados: Maria Lurdes Kleinschmitt Stoffel e outros. Relator: Min. Eros Grau. Brasília/DF, julgado em 24.06.2008, DJe: 14.08.2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28573595.NUME.+OU+573595.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hg4de56>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 272839**. Segunda Turma. Recorrente: Estado de Mato Grosso; Recorridos: Michele Freitas Leite e outros. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília/DF, julgado em 01.02.2005, DJ: 08.04.2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28272839.NUME.+OU+272839.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hswlfsu>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo n. 697326**. Primeira Turma. Agravante: Estado do Rio Grande do Sul; Agravado: Kimerson Becker. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília/DF, julgado em 05.03.2013, DJe: 25.04.2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28697326.NUME.+OU+697326.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/huzgyn2>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 327904**. Primeira Turma. Recorrente: Associação de Caridade da Santa Casa de Misericórdia de Assis; Recorrido: José Santilli Sobrinho. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília/DF, julgado em 15.08.2006, DJ: 08.09.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28327904.NUME.+OU+327904.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/okn6w6r>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 344133**. Primeira Turma. Recorrente: Ademir Gomes Ferraz; Recorrido: Alexandre José Gonçalves de Medeiros. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília/DF, julgado em 09.09.2008, DJe: 13.11.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28344133.NUME.+OU+344133.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kzoz9wh>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n. 429518**. Segunda Turma. Agravante: Eduardo Francisco dos Santos; Agravado: Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília/DF, julgado em 05.10.2004, DJ: 28.10.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28429518.NUME.+OU+429518.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/jgnzb3h>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Responsabilidade Civil do Estado. In: _____. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Cap. 10.

CARVALHO, Matheus. Responsabilidade Civil do Estado. In: _____. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. Cap. 6.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Responsabilidade Extracontratual do Estado por Comportamentos Administrativos. In: _____. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. Cap. 8.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Responsabilidade Extracontratual do Estado. In: _____. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. Cap. 15.

JUSTEN FILHO, Marçal. A responsabilidade do Estado. In: _____. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Cap. 17.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. Responsabilidade Civil do Estado. In: _____. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Cap. 7.

MARINELA, Fernanda. Responsabilidade Civil do Estado. In: _____. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Cap. 13.

MAZZA, Alexandre. Responsabilidade do Estado. In: _____. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Cap. 6.

MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidade Civil da Administração. In: _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998. Cap. 10.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Responsabilidade Patrimonial Extracontratual do Estado por Comportamentos Administrativos. In: _____. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. Cap. 20.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Responsabilidade Patrimonial do Estado e de Prestadores de Serviços Públicos. In: _____. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Cap. 20.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Responsabilidade Civil do Estado. In: _____. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015. Cap. 24.