

Responsabilidade Civil do Estado:

Tema: A RCE no NCC. RCE e suas causas excludentes e atenuantes



PROF. DR. GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)
São Paulo (SP), primeiro semestre de 2017.

Sumário de Aula

1. Novo Código Civil de 2002

1.1 Panorama da Responsabilidade no NCC

1.2 RCE no Novo Código Civil – NCC

1.2.1 Responsabilidade do Agente da PJ de Direito Público Interno

1.3 Comparação do Art. 37, § 6º da CF/88 e o NCC

1.4 Crítica da Doutrina sobre o NCC

2. Excludentes e Atenuantes da Responsabilidade Civil do Estado

2.1 Visão Geral

2.2 Excludentes e Atenuantes da RCE

2.3 Excludentes – Falta de nexo de Causalidade?

2.4 Visão da jurisprudência sobre o tema

2.5 Culpa exclusiva da vítima

2.6 Força Maior e Caso Fortuito

2.6.1 Força Maior

2.6.1.1 Jurisprudência - evitabilidade

2.6.2 Caso Fortuito

2.7 Atenuantes

2.7.1 Jurisprudência

3. Ponto de Reflexão

1. NOVO CODIGO CIVIL de 2002

1.1 Panorama da Responsabilidade no NCC

O **NOVO CÓDIGO CIVIL** de 2002 traz algumas tipologias de Responsabilidade Civil:

Responsabilidade
Contratual

Art. 389. Não cumprida a obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos, e honorários de advogado

Responsabilidade
Extracontratual

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem."

RCE

Art. 43 As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Prof.^a REGINA BEATRIZ TAVARES DA SILVA: o novo Código Civil, ao regular a responsabilidade civil, alarga a aplicação da responsabilidade objetiva, com a adoção da teoria do risco criado, mas mantém o sistema vigente de que a regra geral é a responsabilidade subjetiva.

"Novo Código Civil Comentado", Coordenação de Ricardo Fiuza, Ed. Saraiva, 2002, p.820.

1.2 RCE no Novo Código Civil - NCC, Lei nº 10.406, (10/01/2002)

Art.43:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Quem é responsável ?

As pessoas jurídicas de direito público interno

Responsabilidade Objetiva

Por quem é responsável?

por atos dos seus agentes que agem nessa qualidade

Pelo que é responsável?

danos a terceiros

NEXO DE CAUSALIDADE



1.2.1 Responsabilidade do Agente da PJ de Direito Público Interno

Que tipo de responsabilidade?

Responsabilidade Subjetiva:
Respondem desde que haja culpa ou dolo

De que forma respondem?

Por meio de Ação de regresso

1.2.1 Responsabilidade do Agente da PJ de Direito Público Interno

QUARTA TURMA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE DE AGENTE PÚBLICO PARA RESPONDER DIRETAMENTE POR ATOS PRATICADOS NO EXERCÍCIO DE SUA FUNÇÃO.

Na hipótese de dano causado a particular por agente público no exercício de sua função, há de se conceder ao lesado a possibilidade de ajuizar ação diretamente contra o agente, contra o Estado ou contra ambos. De fato, o art. 37, § 6º, da CF 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. Nesse particular, a CF simplesmente impõe ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo. Contudo, não há previsão de que a demanda tenha curso forçado em face da administração pública, quando o particular livremente dispõe do bônus contraposto; tampouco há imunidade do agente público de não ser demandado diretamente por seus atos, o qual, se ficar comprovado dolo ou culpa, responderá de qualquer forma, em regresso, perante a Administração. Dessa forma, a avaliação quanto ao ajuizamento da ação contra o agente 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, os quais, como é de curso conhecimento, não são rigorosamente adimplidos em algumas unidades da Federação. Posto isso, o servidor público possui legitimidade passiva para responder, diretamente, pelo dano gerado por atos praticados no exercício de sua função pública, **sendo que, evidentemente, o dolo ou culpa, a ilicitude ou a própria existência de dano indenizável são questões meritórias.** Precedente citado: REsp 731.746-SE, Quarta Turma, DJe 4/5/2009. [REsp 1.325.862-PR](#), Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 5/9/2013.

Pode
ser o
agente
público
respon
der
direta
mente?



SIM

Com prova do: dolo ou culpa, a ilicitude ou a própria existência de dano indenizável

1.3 Comparação do Art. 37, § 6º da CF/88 e o NCC

CF/ 88 - Art. 37 § 6º

As pessoas jurídicas de direito público e **as de direito privado prestadoras de serviços públicos** responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Eliminou
a
PJ de
direito
privado
Prest.
Serv.
público

Novo Código Civil - NCC, Lei nº 10.406, (10/01/2002)

Art.43:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Novo Código Civil - NCC, Lei nº 10.406, (10/01/2002)

Crítica: apesar do código ser posterior à Constituição de 1988, o NCC reduziu indevidamente o teor do texto constitucional.

1.4 Crítica da Doutrina sobre o NCC

Cabe explicitar que o Novo Código Civil, em seu art. 43, reproduz o preceito constitucional, mas com uma certa impropriedade ou omissão, pois não alberga, como sujeitos ativos desta responsabilidade, as pessoas privadas prestadoras de serviço público. IN: Código Civil Comentado, Manole, 2007, p. 44). (apud OLIVEIRA, 2008).

2. EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

2.1 VISÃO GERAL

Impedimentos da Constituição da RCE

O nexo de causalidade é o fundamento da responsabilidade civil do Estado, sendo que tal responsabilidade deixará de existir (**Excludentes**) ou será amenizada (**Atenuantes**) quando o serviço público não for a causa do dano, ou quando não for a única causa. São apontadas como causas excludentes da responsabilidade a força maior, caso fortuito e a culpa da vítima.

2.2 EXCLUDENTES E ATENUANTES DA RCE

Excludentes

1. A falta do próprio dano
2. Causas Impedientes:
 - 2.1 Culpa Exclusiva da Vítima
 - 2.2 Força Maior Inevitável
 - 2.3 Caso Fortuito

Atenuantes

CONCAUSAS – culpa concorrente da vítima

2.3 Excludentes - Falta do Nexo de Causalidade?

Tradicionalmente, a doutrina considera as circunstâncias acima apontadas como excludentes da RCE.

Em crítica, Bandeira de Mello (2007:992-3) defende que as excludentes apontadas pela Doutrina não são nada mais que a incidência de alguma circunstância a caracterizar a falta do nexos de causalidade.

2.4 Visão da Jurisprudência sobre o tema

TJ-MG - Apelação Cível : AC 10518091621814001 MG

APELAÇÃO CÍVEL. ACIDENTE DE TRÂNSITO COM VÍTIMA FATAL. EMPRESA PRESTADORA DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. INEXISTÊNCIA DE EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. EXISTÊNCIA DE ATENUANTE DA RESPONSABILIDADE CIVIL. CULPA CONCORRENTE. DANOS MORAIS.- Aquele que presta serviço público de transporte coletivo, em nome do Estado, responde objetivamente pelos danos sofridos por seus passageiros.

- A responsabilidade civil objetiva somente é afastada pela comprovação de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima.

-Não vislumbrada qualquer das causas excludentes da responsabilidade, o dever de indenizar não pode ser elidido.

TJ-PE - Agravo : AGV 3380730 PE

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO DE AGRAVO. DECISÃO TERMINATIVA. APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. CABIMENTO. NEXO CAUSAL CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA. VALORES ABITRADOS. RAZOABILIDADE. RECURSO IMPROVIDO À UNANIMIDADE. Exsurge no processo a comprovação do dano, qual seja a morte de Francisco Ednaldo Lima de Sá, filho do autor, e do nexo causal, este demonstrado pela correlação entre o ato comissivo dos agentes e o fato danoso, inexistindo qualquer fato que atue como causa superveniente ou concausa. **Considero que nos casos de responsabilização do Estado o caso fortuito ou força maior e a culpa exclusiva da vítima ou de terceiros são apontados, respectivamente, como causas excludentes e causas atenuantes da responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.**

2.5 Culpa Exclusiva da Vítima

Ocorre quando o evento lesivo é provocado por culpa exclusivamente da vítima, não tendo o Estado concorrido para provocar o Dano.

Apelação Cível - RJ 1982.51.01.485882-9 (TRF-2) Desembargador Federal REIS FRIEDE

Data de publicação: 01/09/2010

Ementa: ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. **CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA.** I -Considerando que cabe ao litigante demonstrar que o dano suportado encontra-se relacionado, direta e imediatamente, com a ação ou omissão do Estado e que, no caso presente, constata-se que o Autor declarou que o infortúnio decorreu de negligência próprio, uma vez que atravessou a via sem as devidas cautelas, não há que se falar em qualquer possibilidade de reparação indenizatória quanto ao evento em testilha. II -Apelação da Parte Autora improvida.

2.6 Força Maior e Caso Fortuito

Novo Código Civil:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de **caso fortuito ou força maior**, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

Doutrina Administrativa admite a força maior e o caso fortuito como causas excludentes da RCE.

2.6.1 Força Maior

Conceito de
força maior

Bandeira de Mello (2008:993) classifica a força maior como a força da natureza irresistível.

Evitabili
dade

Se inevitável, enseja a exclusão da RCE

Se evitável, não descontinua a RCE

2.6.1.1 Jurisprudência - evitabilidade

[TJ-MA - Ação Rescisória AR 0181072014 MA 0003145-26.2014.8.10.0000 \(TJ-MA\)](#)

Data de publicação: 10/09/2015

Ementa: AÇÃO RESCISÓRIA CONTRA SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. PRELIMINAR DE DECADÊNCIA REJEITADA. FUNDAMENTO NO ART. 485, V, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. VIOLAÇÃO LITERAL DE DISPOSIÇÃO DE LEI. INUNDAÇÃO DE IMÓVEL EM DECORRÊNCIA DE ROMPIMENTO DE AÇUDE CONSTRUÍDO PELA PREFEITURA MUNICIPAL.

RESPONSABILIDADE OBJETIVA CARACTERIZADA. **EXCLUDENTES DA FORÇA MAIOR** E CASO FORTUITO NÃO COMPROVADOS. SINISTRO PREVISÍVEL. AÇÃO RESCISÓRIA PROCEDENTE. DESCONSTITUIÇÃO DA SENTENÇA RESCINDENDA. JUÍZO RESCISÓRIO PROCEDENTE PARA CONDENAR O MUNICÍPIO EM

DANOS MATERIAIS E MORAIS. I - Ação intentada dentro do prazo legal. Preliminar de decadência rejeitada. II -

Admite a rescisória fundamentada no art. 485, V, do Código de Processo Civil quando demonstrada,

satisfatoriamente, a alegada violação de literal disposição de lei. In casu, restou reconhecida a hipótese de

responsabilidade objetiva do ente municipal, ficando desconsiderada a argumentação de caso fortuito e **força**

maior (art. 393 do CC) a ensejar o dano, dado que a sinistra ocorrência era previsível, diante da omissão do

poder público em adotar as medidas necessárias para evitar o rompimento do reservatório.

2.6.1.1 Jurisprudência - evitabilidade

[TRF-1 - APELAÇÃO CIVEL AC 00004886420084013603 0000488-64.2008.4.01.3603 \(TRF-1\)](#)

Data de publicação: 20/04/2016

Ementa: à imprudência" dele; que, "[n]a possibilidade de imposição à União de condenação por força do que dispõe o art. 37, § 6º/CFRB, decorrente de ação culposa de seu motorista, deve ser denunciada a lide o eventual autor do fato, na forma do que estabelece a parte final do dispositivo legal de regência (§ 6º do art. 37/CFRB), bem com[o] os artigos 70 e seguintes do CPC." Requer o provimento do recurso para julgar improcedente o pedido, ou que "seja anulada a sentença e determinada a denunciação à lide do Sr. Valcir Alves do Carmo". 3. Denunciação da lide ao servidor. Improcedência. "A ação de indenização, fundada na **responsabilidade** objetiva do Estado, por atode funcionário, não comporta denunciação obrigatória da lide a este. (RTJ 106/1.055). A obrigação de indenizar do poder público baseia-se no princípio da **responsabilidade** objetiva, enquanto a do servidor, em face da administração, repousa no princípio geral da **responsabilidade** subjetiva, tratando-se de atuações processuais distintas, que se atropelam reciprocamente, não devendo conviver no mesmo processo." (TRF 1ª Região, AG 0004352-22.1989.4.01.0000/BA.) 4. **Responsabilidade civil objetiva do Estado. Excludente de responsabilidade. Caso fortuito ou de força maior. Improcedência. Rompimento do pivô dianteiro direito, em virtude de impacto sofrido pelo pneu do veículo, "não constitui caso fortuito ou de força maior, que é 'fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir'** (Cód. Civil, art. 1058, parágrafo único)." (TRF 4ª Região, AC 9204317876.) Por outro lado, a tese da União de que o acidente decorreu da "chuva torrencial que caía no dia" do acidente constitui "mera[...] conjectura[...]" (TRF 1ª Região, AC 00076123419994013500), dado que inexistente relação causal entre o fenômeno meteorológico e o rompimento do pivô de direção do veículo.

2.6.2 Caso Fortuito

Conceito de caso Fortuito

É o evento proveniente de ato humano, imprevisível e inevitável, que impede o cumprimento de uma obrigação, tais como: a greve, a guerra etc. Não se confunde com força maior, que é um evento previsível ou imprevisível, porém inevitável, decorrente das forças da natureza, como o raio, a tempestade etc.

Evitabilidade

Se inevitável, enseja a exclusão da RCE

Se evitável, não desconstitui a RCE

2.7 Atenuantes

Trata-se de uma minoração da responsabilidade do Estado por conta de CONCAUSAS.

É quando ocorre a culpa concorrente da vítima.

2.7 Atenuantes

A VÍTIMA (LESADO) CONCORRE COM AÇÃO SUA PARA OCORRÊNCIA DO DANO – IMPLICA EM REDUÇÃO DA INDENIZAÇÃO

2.7.1 JURISPRUDÊNCIA

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - Morte de motociclista acidentado em via pública mal conservada - Desídia demonstrada pela ocorrência de outros acidentes no mesmo local e época - Força maior alegada e não provada - Culpa concorrente da vítima por trafegar sem capacete, certo que a morte se deu por traumatismo craniano - Redução da indenização em 25%"

(São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 8ª Câmara Cível. Apelação n. 139.595-1. Relator: Desembargador José Osório. 21 de novembro de 1990. Revista dos Tribunais. São Paulo, n. 667, p. 95, maio 1991)".

INDENIZAÇÃO - ACIDENTE DE TRÂNSITO - Responsabilidade do Poder Público, que independe de prova de dolo ou culpa - Prova, entretanto, no caso, de que houve culpa concorrente do particular, autor da demanda - Reforma parcial da sentença, para ordenar o pagamento da indenização pela metade (São Paulo. Tribunal de Justiça do Estado. Apelação Cível n. 263.584. Relator: Macedo Bittencourt Pinheiro Franco. 06 de outubro de 1977. Lex- Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. n.51, p.72, mar./abr. 1978)

3. TEMA DE REFLEXÃO: SERIA O FATO DO PRÍNCIPE EXCLUDENTE?

[STJ - AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL AgInt no REsp 1237376 RJ 2011/0031359-0 \(STJ\)](#)

Data de publicação: 08/09/2016

Ementa: AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL - RESPONSABILIDADE CIVIL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO - INSURGÊNCIA DO AUTOR.

O **fato do príncipe**, caracterizado como uma imposição de autoridade causadora de dano, de um lado, viabiliza a responsabilização do **Estado**; e, de outro, rompe do liame necessário entre o resultado danoso e a conduta dos particulares, configurando, em disputas privadas, nítida hipótese de força maior.

Precedentes. O Tribunal de origem, soberano na análise do acervo fático-probatório, entendeu que a causa determinante dos prejuízos cobrados na demanda pelo atraso na devolução dos containeres se deve a ato de império da administração da Receita Federal por obstar, erroneamente, o desembaraço das mercadorias neles contidas, caracterizando o **fato** da administração, o qual equipara-se à força maior, causa **excludente de responsabilidade civil**.

4. Referências Bibliográficas

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito Administrativo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008
- D'ANDREA, Giovanni Duarte. Histórico da responsabilidade civil do estado. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6132>. Acesso em mar 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil**, v.7, 21. ed – São Paulo: Saraiva, 2007.
- FIUZA, Ricardo. Novo Código Civil Comentado", Ed. Saraiva, 2002, p.820.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. . São Paulo: Malheiros, 1998.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- NOGUEIRA, Everton Antunes. [A responsabilidade civil das ferrovias e suas determinantes para o rompimento do nexos causal](#). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, [ano 16](#), [n. 2896](#), [6 jun. 2011](#). Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19259>>. Acesso em: 17 mar. 2017.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Responsabilidade civil do Estado: reflexões a partir do direito fundamental à boa administração pública. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 21, abr. 2008. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/31091>>. Acesso em 19 jan. 2011. *Revista dos Tribunais*, v. 97, n. 876, p. 44-51, out. 2008.

5. Referências Legislativas

[LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002..](#) Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm