

ODETE MEDAUAR

DIREITO
ADMINISTRATIVO
MODERNO

19.^a edição revista e atualizada



THOMSON REUTERS
REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

Diretora Responsável
MARISA HARMS

Diretora de Operações de Conteúdo
JULIANA MAYUMI ONO

Editores: Andréia Regina Schneider Nunes, Cristiane Gonzalez Basile de Faria, Danielle Oliveira, Iviê A. M. Loureiro Gomes e Luciana Felix

Produção Editorial
Coordenação
JULIANA DE CICCIO BIANCO

Analistas Editoriais: Amanda Queiroz de Oliveira, Danielle Rondon Castro de Moraes, Flávia Campos Marcelino Martines, George Silva Melo, Luara Coentro dos Santos, Luciano Mazzolenis J. Cavalheiro e Rodrigo Domiciano de Oliveira

Analistas de Qualidade Editorial: Cintia Mesojedovas Nogueira, Maria Angélica Leite, Rafaella de Almeida Vasconcellos, Samanta Fernandes Silva e Victor Bonifácio

Capa: Chrisley Figueiredo

Administrativo e Produção Gráfica
Coordenação
CAIO HENRIQUE ANDRADE

Analista Administrativo: Antonia Pereira

Assistente Administrativo: Francisca Lucélia Carvalho de Sena

Analista de Produção Gráfica: Rafael da Costa Brito

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Medauar, Odete

Direito administrativo moderno / Odete Medauar. – 19. ed. rev. e atual. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015.

Bibliografia.

ISBN 978-85-203-5961-7

1. Direito administrativo 2. Direito administrativo – Brasil I. Título.

15-00400

CDU-35(81)-35

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Direito administrativo 35(81) 2. Direito administrativo 35

17

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

SUMÁRIO: 17.1 Introdução ao tema – 17.2 Síntese evolutiva – 17.3 A responsabilidade objetiva – 17.4 A responsabilidade objetiva na legislação brasileira – 17.5 O § 6.º do art. 37 da CF – 17.6 A reparação do dano – 17.7 Causas de exclusão total ou parcial da responsabilidade – 17.8 Panorama dos casos de responsabilidade – 17.9 Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais – 17.10 Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos – 17.11 Bibliografia.

17.1 Introdução ao tema

A *responsabilidade civil do Estado* diz respeito à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões – por exemplo: atropelamento por veículo oficial, queda em buraco na rua, morte em prisão. A matéria é estudada também sob outros títulos: *responsabilidade patrimonial do Estado*, *responsabilidade extracontratual do Estado*, *responsabilidade civil da Administração*, *responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado*.

Neste capítulo, o estudo vem centrado na responsabilidade civil do Estado resultante de atos ou omissões da Administração, inserida no Poder Executivo. A responsabilidade por atos jurisdicionais e por atos legislativos merecerá exame sucinto ao final.

17.2 Síntese evolutiva

Durante muitos séculos prevaleceu a teoria da irresponsabilidade do Estado. Várias concepções justificavam tal isenção, dentre as quais: o monarca ou o Estado não erram; o Estado atua para atender ao interesse de todos e não pode ser responsabilizado por isso; a soberania do Estado, poder incontrastável, impede seja reconhecida sua responsabilidade perante um indivíduo.

Com o crescente reconhecimento dos direitos dos indivíduos perante o Estado e com a difusão da ideia de submissão do Estado ao direito, essa teoria deixou de prevalecer, embora os Estados Unidos e a Inglaterra ainda a adotassem até 1946 e 1947, respectivamente.

Um segundo momento na evolução levou a reconhecer a responsabilidade do Estado pelos chamados *atos de gestão*, em contraponto aos *atos de império*, insuscetíveis de gerar responsabilização. Na época se afirmava que, ao praticar atos de gestão, o Estado teria atuação equivalente à dos particulares em relação aos seus empregados ou prepostos: como para os particulares vigorava a regra da responsabilidade, nesse plano o Estado também seria responsabilizado, desde que houvesse culpa do agente. Ao editar atos de império, estreitamente vinculados à soberania, o Estado estaria isento de responsabilidade. Essa teoria, inspirada no direito civil, representou passo importante nessa evolução, ao abrir alguma possibilidade de responsabilizar o Estado, mesmo em pequena escala, o que seria antes inadmissível.

Depois, cogitou-se de responsabilizar o Estado somente se fosse comprovado o dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) do agente público causador do dano, o que representava ônus injusto para a vítima e dificultava sobremaneira a responsabilização.

As concepções civilistas, que embasaram essas teorias, desempenharam papel importante nessa evolução, pois propiciaram abertura para a responsabilização do Estado, impulsionando o seu desenvolvimento.

Numa outra fase, transferiu-se para a atuação administrativa o sentido de culpa, elaborando-se a ideia de que o Estado repararia o dano se fosse comprovado o mau funcionamento, o não funcionamento do serviço, a falha da Administração (*culpa publicista* ou *culpa anônima*). Essa concepção acarretava para a vítima o encargo da prova do mau funcionamento ou da falha, muito difícil de realizar, sobretudo por demandar um padrão de funcionamento previamente estabelecido, que em geral não existe.

No estágio mais recente formulou-se a *teoria do risco*, segundo a qual, ante as inúmeras e variadas atividades da Administração, existe a probabilidade de danos serem causados a particulares. Embora a Administração realize suas atividades para atender ao interesse de toda a população, é possível que alguns integrantes da população sofram danos por condutas ativas ou omissivas dos seus agentes. Desse modo, se, em princípio, todos se beneficiam das atividades administrativas, todos devem compartilhar do ressarcimento dos danos causados a alguns. Daí se atribuir ao Estado o encargo de ressarcir os danos que seus agentes, nessa qualidade, por ação ou omissão, causarem a terceiros.

17.3 A responsabilidade objetiva

Informada pela *teoria do risco*, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como *responsabilidade objetiva*. Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado

nexo causal ou nexo de causalidade. Deixam-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta, o questionamento do bom ou mau funcionamento da Administração. Demonstrado o nexo de causalidade, o Estado deve ressarcir.

Alguns princípios respaldam a concepção da responsabilidade objetiva do Estado. Em primeiro lugar, o próprio sentido de justiça (equidade), o *neminem laedere*, o *alterum non laedere*, que permeia o direito e a própria vida, em virtude do qual o causador de prejuízo a outrem fica obrigado a reparar o dano. No caso da Administração, a multiplicidade e amplitude de suas atividades e as suas prerrogativas de poder ensejam risco maior de danos a terceiros. Por outro lado, nem sempre é possível identificar o agente causador, nem sempre é possível demonstrar seu dolo ou culpa. Melhor se asseguram os direitos da vítima ante o tratamento objetivo da responsabilidade da Administração.

Em segundo lugar, o preceito da *igualdade de todos ante os ônus e encargos da Administração*, também denominado “solidariedade social”: se, em tese, todos se beneficiam das atividades da Administração, todos (representados pelo Estado) devem compartilhar do ressarcimento dos danos que essas atividades causam a alguns.

17.4 A responsabilidade objetiva na legislação brasileira

As Constituições de 1824 e de 1891 não cuidaram da responsabilidade civil do Estado. A Lei 221, de 1894, atribuiu aos juízes e tribunais federais o julgamento das causas relativas à lesão de direitos individuais por decisões das autoridades administrativas da União.

O Código Civil de 1916, no art. 15, previu a responsabilização do Estado: “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

A doutrina predominante conferiu a este dispositivo interpretação calcada na concepção civilista, centrada no dolo ou culpa do agente público, embora a redação pudesse ensejar algum enfoque de responsabilidade objetiva.

A Constituição Federal de 1934, no art. 171, previu a responsabilidade solidária da Fazenda Pública e dos funcionários, se estes agissem com negligência, omissão ou abuso; se a Fazenda fosse executada, teria direito de regresso contra o funcionário causador do dano.

Foi a Constituição Federal de 1946 que marcou a consagração explícita da responsabilidade objetiva no ordenamento brasileiro, ao dispor o seguinte, no 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”.

Fórmulas semelhantes apareceram na Constituição Federal de 1967 (art. 105) e na Emenda 1/69 (art. 107).

A adoção da responsabilidade objetiva do Estado levou alguns autores a cogitar de uma nebulosa distinção entre *teoria do risco integral* e *teoria do risco administrativo*. A primeira representaria um sentido absoluto da responsabilidade da Administração, para levá-la a ressarcir todo e qualquer dano relacionado a suas atividades. A segunda admitiria isenção total ou parcial da responsabilidade, se fosse comprovada força maior ou participação da vítima no evento danoso. No entanto, autores que mencionam em suas obras a teoria do risco integral, para adotá-la, admitem a isenção da Administração em caso de força maior ou culpa da vítima, pois em tais hipóteses deixaria de haver o nexo de causalidade ensejador da responsabilização. Desse modo, parece inexistir diferença substancial entre o risco integral e o risco administrativo, como ensina Yussef Said Cahali (*Responsabilidade civil do Estado*, 2. ed., 1995, p. 40-41).

Reina certa nebulosidade na doutrina e jurisprudência pátrias quanto à *responsabilidade por omissão*. Há afirmações no sentido de tratar-se de responsabilidade subjetiva. Mas acórdãos do STF usam a expressão francesa *faute de service*, associada a casos em que o poder público deixou de tomar providências, ocorrendo o dano; por exemplo: Município condenado a reparar dano no caso de criança ferida por outra em escola municipal, por omissão no dever de vigiar os alunos. Não parece apropriado o uso do termo *subjetiva*, nem da expressão *culpa do serviço*, pois tais vocábulos se mostram adequados a ações ou omissões de pessoas físicas, não de pessoas jurídicas. Além do mais, a palavra francesa *faute* significa também erro, ausência. Jacqueline Morand-Deville critica o uso da expressão *faute de service*, considerando ser melhor o uso das expressões *funcionamento defeituoso do serviço* ou *erro cometido no exercício do serviço*; e arrola como exemplos: ausência de vigilância e controle, falta de manutenção, erros, negligências, omissões, atrasos, inércia, abstenções, informações inexatas (*Cours de droit administratif*, 12. ed., 2011, p. 697-698).

17.5 O § 6.º do art. 37 da CF

A Constituição Federal de 1988 também acolheu a responsabilidade objetiva do Estado, no § 6.º do art. 37, nos seguintes termos: “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”.

O Código Civil de 2002, no art. 43, prevê a responsabilidade objetiva nos seguintes termos: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade cau-

sem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo". Mencionando somente as pessoas jurídicas de direito público, o Código Civil de 2002 dispõe aquém da Constituição de 1988, pois omite as pessoas jurídicas privadas prestadoras de serviços públicos.

O preceito constitucional estabelece *duas relações de responsabilidade*: a) a do poder público e seus delegados na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano, de caráter objetivo, baseada no nexo causal; b) a do agente causador do dano, perante a Administração ou empregador, de caráter subjetivo, calcada no dolo ou culpa.

a) União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Administração direta e autarquias são as pessoas jurídicas de direito público abrangidas pela responsabilidade objetiva.

No tocante às *pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos*, podem estar ou não inseridas na Administração.

Entre as entidades da Administração indireta, dotadas de personalidade jurídica privada, figuram as *empresas públicas, as sociedades de economia mista e a maioria das fundações públicas*. Para que se enquadrem no referido § 6.º, deve-se verificar se prestam serviços públicos, o que nem sempre se revela fácil (v. Capítulo 14 – Serviço público). As dificuldades surgem sobretudo em virtude da existência de uma concepção ampla e restrita de serviço público e em virtude do contraponto entre serviço público e atividade econômica quanto à atuação das empresas públicas e sociedades de economia mista. Alguns indicadores podem auxiliar na tarefa: dispositivos constitucionais e de lei que atribuem a certas atividades a condição de serviço público (por exemplo, CF, art. 30, V, e Lei 9.074/95, art. 1.º); o serviço público caracterizado como atividade prestacional de responsabilidade do poder público (CF, art. 175), tais como: fornecimento de água, coleta de lixo, limpeza e iluminação de ruas, correios, telefone, manutenção de áreas verdes, jardins e praças. Se as entidades acima prestarem serviços públicos, o regime de sua responsabilidade civil por danos a terceiros é o do § 6.º do art. 37 da CF, seja quanto a terceiro usuário, seja em relação a terceira não usuário.

No tocante às *pessoas jurídicas de direito privado não inseridas na Administração*, devem-se distinguir, de um lado, as concessionárias, permissionárias de serviço público e detentoras de autorização de serviço, e, de outro, as que mantêm, com a Administração, contrato de prestação de serviço ou de obra pública. No primeiro caso, sem dúvida, incide sobre tais entidades a responsabilização objetiva nas atividades vinculadas ao serviço público prestado, perante usuário e não usuário; ficam sob a égide do direito privado os danos advindos de outras atividades que essas pessoas jurídicas possam desenvolver. Vem se admitindo a responsabilidade solidária da Administração por má escolha do particular prestador de serviço, por ausência e falha na fiscalização,

desde que se comprove o nexo causal entre essa conduta e o dano (cf. Yussef Said Cahali, *Responsabilidade civil do Estado*, 2. ed., 1995, p. 151-152).

As pessoas jurídicas de direito privado que celebraram com a Administração contrato de prestação de serviços públicos, por exemplo, coleta de lixo, limpeza de ruas, também se regem, nessas atividades, pela responsabilidade objetiva, com solidariedade da Administração, se comprovada a negligência desta na fiscalização do contrato ou na escolha do contratado.

Quanto às obras públicas realizadas por empreiteiras privadas contratadas, as tendências atuais sobre responsabilização assim se apresentam: a) pelo fato da obra, isto é, pela existência da obra, responde somente a Administração – por exemplo: obra pública que impede acesso a garagem; b) por dolo, negligência, imprudência, imperícia da empreiteira na construção, a responsabilidade é solidária, da Administração e da empreiteira, podendo a vítima escolher quem vai acionar ou acionar ambas.

Prosseguindo-se na análise do § 6.º, vê-se que as pessoas jurídicas públicas e privadas, acima referidas, respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

O vocábulo *agentes* reveste-se de grande amplitude, para abarcar, quanto às entidades integrantes da Administração, todas as pessoas que, mesmo de modo efêmero, realizem funções públicas. Qualquer tipo de vínculo funcional, o exercício de funções de fato, de funções em substituição, o exercício de funções por agente de outra entidade ou órgão, o exercício de funções por delegação, o exercício de atividades por particulares sem vínculo de trabalho (mesários e apuradores em eleições gerais) ensejam responsabilização.

A locução *nessa qualidade* traduz o vínculo que deve existir entre o desempenho de atividades junto à Administração e o evento danoso. Assim, se um agente exerce a função de motorista e provoca um acidente no seu período de férias, sem o veículo oficial, não há cogitar de responsabilidade da Administração. Mas se um policial militar, no exercício das atividades de sua função, dirige veículo particular e atropela pedestre, o caso é de responsabilização. Ainda que o agente tenha tido conduta abusiva ou excessiva, fora dos padrões e normas vigentes, tal situação enseja a responsabilidade do Estado. As hipóteses de abuso de autoridade mereceram tratamento específico da Lei 4.898, de 09.12.1965, que permite à vítima ajuizar ação diretamente contra o agente, sem prejuízo da ação contra o poder público.

Cabe ainda observar que a Administração é responsabilizada não somente por atos ou omissões de agentes identificados. Nas hipóteses de danos oriundos de agentes não identificados ou oriundos de falhas em máquinas, aparelhos, equipamentos (*fato das coisas*), sem possibilidade de atribuição a agente algum, ainda assim a Administração arca com o ressarcimento do dano – por exemplo: granada esquecida em campo de manobra que explode e fere transeunte.

b) A segunda relação de responsabilidade situa-se entre o agente causador do dano, quando identificado ou identificável, e a Administração. Trata-se da responsabilidade civil do agente, perante a Administração, por danos causados a terceiros e por esta ressarcidos.

O § 6.º assegurou à Administração o *direito de regresso* contra o responsável, isto é, o direito de obter do agente o pagamento, aos cofres públicos, da importância despendida no ressarcimento da vítima. Condição, no entanto, o direito de regresso à prova do dolo ou culpa do agente. Portanto, essa relação de responsabilidade reveste-se de caráter subjetivo, porque pressupõe dolo ou culpa do agente.

Desse modo, se a Administração foi condenada a ressarcir a vítima e se ficar demonstrado o dolo ou culpa do agente, o direito de regresso lhe é reconhecido.

A Lei 4.619, de 28.04.1965, fixa normas sobre a ação regressiva da União contra seus servidores. Havendo condenação da Fazenda Pública Federal, o ajuizamento é obrigatório, no prazo de sessenta dias do trânsito em julgado da respectiva sentença. A Lei paulista 10.177/98 também prevê regras sobre o direito de regresso contra o agente responsável, em caso de condenação definitiva do Estado à reparação de danos.

17.6 A reparação do dano

Embora se pudesse cogitar de *reparação de dano* pela via administrativa, mediante requerimento formulado pela vítima, cônjuge, parentes ou herdeiros, trata-se de forma rara de ressarcimento: ainda que evidente sua responsabilidade, a Administração em geral propõe ressarcimento vil ou rejeita o pedido, para que a vítima ou cônjuge, ou companheiro, ou filhos, ou herdeiros se dirijam à via jurisdicional.

A vítima ou o seu cônjuge, companheiro, herdeiros ingressam com ação para obter *reparação do dano*, interposta, de regra, contra pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. Já se disse que, nos casos de abuso de autoridade, a Lei 4.898/65 permite que a vítima acione diretamente o agente, sem prejuízo da ação contra a Administração.

No tema relativo à ação de responsabilidade civil do Estado, surge a questão da *denúncia da lide ao agente*, pedida pela Fazenda Pública, se aquele estiver identificado e tiver agido com dolo ou culpa. O problema emerge em virtude do disposto no art. 70, III, do Código de Processo Civil: “A denúncia 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”.

Reina dissenso na doutrina e na jurisprudência a respeito da questão. Em *sentido contrário à denúncia* salientam-se as seguintes justificativas, dentre

outras: a) a CF, art. 37, § 6.º, responsabiliza o Estado pelo ressarcimento à vítima do dano, com base na prova do nexo causal; aqui se trata de relação de responsabilidade entre poder público e vítima (ou cônjuge e herdeiros), descabida a interferência de outra relação obrigacional; portanto, o art. 70, III, do Código de Processo Civil deixa de prevalecer ante a regra constitucional; b) necessidade de priorizar o direito da vítima, evitando demora no andamento do processo pelo ingresso de mais um sujeito; c) ingerência de um fundamento novo na demanda principal.

Em *sentido favorável à denúncia* existe também jurisprudência, argumentando-se o seguinte: a) o art. 70, III, do CPC alcança todos os casos de ação regressiva; b) por economia processual e para evitar decisões conflitantes, a responsabilidade do agente pode ser apurada nos autos da ação de reparação de dano; c) recusar a denúncia à lide do agente cerceia um direito da Administração.

Com a denúncia da lide ao agente, na mesma ação a Administração é responsabilizada perante a vítima e o agente perante a Administração, que, assim, vê concretizado seu direito de regresso. Se a ação de reparação de dano correr sem denúncia da lide, não se exaure o direito de regresso da Administração, que poderá invocá-lo em ação própria.

Vem se acentuando tendência, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a ação deva ser ajuizada contra a pessoa jurídica, e não em face do agente, como se decidiu no RE 327.904/SP, rel. Min. Carlos Ayres Britto, conforme publicação no DJ de 08.09.2006.

Nos casos de abuso de autoridade, a Lei 4.898/65 permite que a vítima acione diretamente o agente, por responsabilidade civil.

Na sentença o juiz determina as parcelas integrantes do ressarcimento. Além do *quantum* referente ao dano em si, cabem lucros cessantes, honorários advocatícios e periciais, custas judiciais. Tratando-se de ressarcimento de caráter alimentar (por exemplo: vítima se tornou total ou parcialmente incapaz para trabalhar; morte de pessoa que era arrimo de família; morte de futuro arrimo de família), a sentença pode determinar pagamentos mensais, sujeitos a atualização.

Prescreve em cinco anos a ação de reparação de danos referente à responsabilidade civil do poder público e das pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos (Lei 9.494, de 10.09.1997, art. 1.º-C, acrescentado por medida provisória).

17.7 Causas de exclusão total ou parcial da responsabilidade

Para configurar a responsabilidade civil do Estado há que se verificar o nexo causal entre ação ou omissão do poder público e o evento danoso. Se outra atuação, outro acontecimento, provados pela Administração, levaram ao

dano, sem o vínculo ou sem o vínculo **total** com a atividade administrativa, poderá haver isenção total ou parcial do ressarcimento.

Habitualmente se mencionam duas locuções no tema das excludentes da responsabilidade do Estado: a *força maior* e o *caso fortuito*. Não há uniformidade na doutrina administrativista brasileira quanto ao significado de cada uma: o que para uns é caso fortuito, para outros é força maior. Nos dicionários a locução *força maior* vem mencionada como algo irresistível, enquanto o *caso fortuito* traduz-se como acidente. Daí a opção pelos significados abaixo.

Entre os fatores de exclusão está a *força maior*, expressa em irresistíveis fatos da natureza; por exemplo: inundação de rio, ressaca de mar na praia, queda de raio, tremor de terra, chuva de granizo. Se, neste caso, houver também omissão do Estado na adoção de medidas que poderiam ter atenuado ou impedido os danos, caberá sua responsabilização.

O *caso fortuito* diz respeito a um acidente ou falha material, técnica ou humana, sem ciência precisa do motivo. Nesta hipótese, assemelhada ao chamado *fato das coisas*, pode haver responsabilização, se presente o nexo causal.

Outro fator situa-se na chamada *culpa da vítima*. A expressão é usual, embora imprópria, porque nem sempre a vítima atua com dolo ou culpa. Mais apropriada se apresenta a expressão *conduta da vítima*. Neste caso, a conduta da vítima, exclusiva ou concorrente, contribuiu para o dano que sofreu: se a vítima teve participação total no evento danoso, a Administração se exime completamente; se o dano decorreu, ao mesmo tempo, de conduta da vítima e da Administração, esta responde em parte.

Também elide a responsabilidade do Estado a *conduta culposa de terceiro*, a qual provocou o dano à vítima, e não os agentes públicos (v. TJRJ, Ap.Cív. 6.102, RDA 199, p. 181-182, jan.-mar. 1995).

17.8 Panorama dos casos de responsabilidade

A amplitude das atividades da Administração enseja idêntica amplitude dos casos de responsabilidade. Serão somente indicadas as hipóteses mais frequentes levadas ao Poder Judiciário. Por exemplo: acidentes com veículos oficiais; buracos em ruas, sem sinalização para veículos ou pedestres; queda de pontes em estradas; queda de viaduto em construção; explosão em depósito de materiais (explosivos) pertencente ao poder público; explosão de casa de fogos pertencente a particular (omissão da fiscalização municipal); morte em prisão; queda de árvore da rua por má conservação; danos a crianças e professores em escolas públicas; enchentes; omissão ou excesso policial; movimentos multitudinários com danos patrimoniais ou pessoais por omissão dos agentes públicos; omissão de fiscalização decorrente do poder de polícia, sobretudo em instituições financeiras e empresas de seguros; obras públicas (fato da obra, ausência ou insuficiência da fiscalização do poder público); danos nucleares

(CF, art. 21, XXIII, *d* – a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa).

17.9 Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais

No ordenamento pátrio a responsabilização do Estado por danos oriundos de atos jurisdicionais ainda não encontrou guarida, apesar de rica elaboração doutrinária em sentido favorável. A irresponsabilidade vem, amiúde, justificada na necessidade de preservar a independência do Judiciário, na autoridade da coisa julgada, na condição dos juízes como órgãos da soberania nacional. É possível cogitar, porém, de mudanças na matéria quanto à lentidão, ante o inc. LXXVIII do art. 5.º da CF (acrescentado pela Emenda Constitucional 45/2004), o qual assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Somente vem aceita a responsabilidade civil do Estado por *erro judiciário de natureza criminal*, em virtude do art. 630 do CPP, cujo teor é o seguinte: “O tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos” (*caput*). O direito à reparação por erro judiciário (criminal) independe de revisão da sentença, como se depreende do art. 5.º, LXXV, da CF, segundo o qual “o Estado indenizará o condenado por *erro judiciário*, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

O ordenamento pátrio previu a *responsabilidade pessoal do juiz*, no art. 133 do CPC: “Responderá por perdas e danos o juiz, quando: I – no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II – recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte. Parágrafo único. Reputar-se-ão verificadas as hipóteses previstas no n. II só depois que a parte, por intermédio do escrivão, requerer ao juiz que determine a providência e este não lhe atender ao pedido dentro de 10 (dez) dias”.

17.10 Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos

No tocante à responsabilização do Estado por danos oriundos de atos legislativos típicos, tais como leis complementares, leis ordinárias, classicamente invocam-se os seguintes argumentos em sentido contrário: a) exercício soberano da função de legislar; b) a lei é norma de caráter geral e impessoal, não sendo suscetível de causar dano a indivíduo determinado, pois é editada para beneficiar a todos.

No entanto, vem sendo admitida no direito pátrio a responsabilidade do Estado por *leis inconstitucionais*, assim declaradas. No RE 153.464, julgado em setembro de 1992 pelo STF, consta a seguinte ementa: “O Estado responde

civilmente por danos causados aos particulares pelo desempenho inconstitucional da função de legislar” (RDA 189, p. 305-306, 1992).

Pode-se cogitar, ainda, da responsabilidade do Estado por ato legislativo típico, causador de dano a uma categoria de pessoas ou número exíguo de pessoas, porque, no tocante ao dano, deixou de haver o caráter de ato geral e impessoal. No direito francês já se decidiram alguns casos nessa linha.

17.11 Bibliografia

- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- CAVALCANTI, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsóti, 1957.
- DERGINT, Augusto do Amaral. *Responsabilidade do Estado por atos judiciais*. São Paulo: RT, 1994.
- DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1960.
- KIM, Richard Paulo Pae. *Responsabilidade do Estado nas ocupações ilícitas*. Campinas: Edicamp e Ícone, 2004.
- LOUREIRO FILHO, Lair. *Responsabilidade pública por atividade judiciária*. São Paulo: RT, 2005.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Cours de droit administratif*. 12. ed. Paris: Montchrestien, 2011.