

**INSTITUTO VALE DO CRICARÉ**  
**FACULDADE VALE DO CRICARÉ**  
**CURSO DE DIREITO**

**RODRIGO ALVES DAMASCENO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: TEORIA DA DUPLA GARANTIA**

**SÃO MATEUS-ES**

**2018**

**RODRIGO ALVES DAMASCENO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: TEORIA DA DUPLA GARANTIA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Direito da  
Faculdade Vale do Cricaré, como  
requisito parcial para obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Rosana Julia Binda

**SÃO MATEUS-ES**

**2018**

**RODRIGO ALVES DAMASCENO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: TEORIA DA DUPLA GARANTIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Vale do Cricaré, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Rosana Julia Binda**

**Professor Orientador**

**Faculdade Vale Do Cricaré**

---

**Prof.**

**Faculdade Vale Do Cricaré**

---

**Prof.**

**Faculdade Vale Do Cricaré**

## DEDICATÓRIA

A minha família, por me apoiar nesta  
jornada.

## AGRADECIMENTO

Primeiramente e acima de tudo, agradeço a Deus por abençoar a minha trajetória, me guiar e me proteger.

A minha família por me apoiar e lutar comigo até o fim.

Aos meus amigos que conheci ao longo desses cinco anos.

À Professora Orientadora pela paciência e atenção ao me orientar na formulação e conclusão deste trabalho, e pela contribuição em meu crescimento profissional e pessoal.

## EPÍGRAFE

Em um estado bem governado, há poucas punições, não porque se concedam muitas graças, mas pelo fato de haver poucos criminosos. A quantidade de crimes assegura a impunidade, quando o estado se deteriora.

Jean-Jacques Rousseau.

## RESUMO

O presente trabalho visa analisar a aplicabilidade da Teoria da Dupla Garantia no ordenamento jurídico brasileiro. Teoria adotada por grandes doutrinadores e pelo Supremo Tribunal Federal em julgados, mas que divide opiniões. A teoria aborda a impossibilidade da legitimidade passiva do agente público nas ações que buscam a responsabilização por danos sofridos pelo particular, causados por agentes no exercício da função pública. Com o intuito de contextualizar e facilitar a compreensão do tema foi apresentado um vasto referencial teórico em que autores de renome no âmbito deste campo do conhecimento como Celso Antônio Bandeira de Mello, Di Pietro, Hely Lopes Meirelles entre outros traçam um histórico da evolução da responsabilidade do Estado, o conceito de Governo, Estado, Administração Pública e Agente Público. Tecidas considerações a respeito com estudo acerca das correntes doutrinárias que foram criadas e demonstração daquilo que tem sido decidido pelos nossos tribunais superiores.

**Palavras-chave:** Ação de indenização; Agente público; Responsabilidade direta.

# Sumário

<b>1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>10</b>
<b>2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>11</b>
2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	11
2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE	12
2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	13
2.4 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DAS CONDUTAS ESTATAIS	13
2.5 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO	13
2.6 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO	14
<b>3 BREVE HISTÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO</b>	<b>15</b>
3.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO	15
3.2 RESPONSABILIDADE COM PREVISÃO LEGAL	15
3.3 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA	15
3.3.1 Conduta	16
3.3.2 Dano	16
3.3.3 Nexo de causalidade	16
3.3.4 Elemento subjetivo	17
3.4 TEORIA DA CULPA DO SERVIÇO	17
3.5 TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO	18
3.6 TEORIA DO RISCO INTEGRAL	19
<b>4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b>	<b>21</b>
4.1 PRESCRIÇÃO	22



<b>5 RESPONSABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO E PODER LEGISLATIVO</b>	<b>24</b>
<b>6 EXCLUDENTES DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO</b>	<b>25</b>
6.1 CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA	25
6.2 ATO DE TERCEIRO	26
6.3 CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR	26
<b>7 RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO</b>	<b>28</b>
<b>8 AGENTES PÚBLICOS</b>	<b>31</b>
8.1 AGENTES POLÍTICOS	31
8.2 PARTICULARES EM COLABORAÇÃO	32
8.3 SERVIDORES PÚBLICOS	32
<b>9 RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO</b>	<b>33</b>
9.1 IMPRUDÊNCIA	33
9.2 NEGLIGÊNCIA	33
9.3 IMPERÍCIA	34
<b>10 AÇÃO DE REGRESSO</b>	<b>35</b>
10.1 Prazo prescricional	36
<b>11 TEORIA DA DUPLA GARANTIA</b>	<b>38</b>
<b>12 DENUNCIÇÃO À LIDE</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

O tema responsabilidade civil é de grande importância na sociedade contemporânea, pois diz respeito a possíveis consequências da relação Indivíduo x Estado. Também devido à facilidade que hoje o cidadão tem para pleitear seus direitos, inclusive quando são desrespeitados pelo próprio Estado.

A atuação dos agentes públicos na busca pelo interesse coletivo pode gerar danos patrimoniais e morais a terceiros e resultar na obrigação de reparar economicamente. É a chamada responsabilidade extracontratual.

Denomina-se responsabilidade extracontratual, pois não decorre de contrato ou vínculo prévio com o sujeito. Nestes casos, o Estado é obrigado a recompor prejuízos que causar.

Buscou-se aprofundar nesta monografia a Teoria da Dupla Garantia, defendida por aqueles que não admitem o ajuizamento *per saltum* de ação indenizatória contra agente público que causa dano no exercício da função pública.

O presente trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica, em doutrina dos principais autores que discorrem sobre o assunto; pesquisa na rede mundial, a qual possui um vasto conteúdo a respeito em inúmeros artigos; bem como análise da jurisprudência das cortes superiores do país - Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça. São apresentadas as divergências existentes e seus fundamentos.

## 1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Faz-se necessário conceituar e diferenciar, pois não se confundem.

Conforme ensina Meirelles (2016), o conceito de Estado varia conforme o ângulo em que é considerado. Ele elenca diversos pontos, mas o que interessa ao presente trabalho é sob o aspecto constitucional, que segundo o mesmo autor, "[...] é a pessoa jurídica territorial soberana". O ilustre professor explica que como ente personalizado, o Estado pode atuar tanto no campo do direito Público quanto no de Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público.

Formado por três elementos indispensáveis e indissociáveis: Povo, Território e Governo.

O ilustre professor também conceitua de forma magnífica o termo Governo e ensina que "é a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação dos objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente".

Diferentemente, a Administração se constitui uma ferramenta disponível ao Governo para execução de seus objetivos.

Nesta linha de pensamento, pode-se seguir o olhar de Marinela (2017,p. 64) em que conceitua o termo administração como sendo:

Administração é todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Não pratica atos de governo; pratica atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional.

Dessa forma, ficam claras as diferenças entre os três conceitos.

## **2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No ramo do Direito Administrativo são aplicáveis vários princípios, seja implícitos ou explícitos, que regem a atuação do Estado.

Dentre estes, pode-se destacar o Princípio da Legalidade, Impessoalidade, Eficiência, Presunção de legitimidade das condutas estatais entre outros.

Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015), o regime jurídico administrativo é um regime de direito público, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública e à atuação dos agentes administrativos em geral. Destacam que ele se baseia na existência de “poderes especiais” contrabalançados pela imposição de “restrições especiais”.

Assim, dada à importância que os princípios exercem no ordenamento jurídico e na aplicação das normas nos casos concretos, não é possível falar sobre qualquer tema dessa disciplina do direito público, sem uma abordagem ao menos dos princípios mais básicos que guardam relação com a responsabilidade extracontratual.

### **2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE**

Princípio basilar do conceito de estado de direito, estabelece que é necessária existência de lei que autorize ou imponha ao agente público determinada atuação administrativa, para que seja válido o ato.

Marinela (2017, p. 75) explica que “[...] a validade e a eficácia da atividade administrativa ficam condicionadas à observância da norma legal.” Esclarece ainda que “[...] o administrador público está em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos legais e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”.

## 2.2 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Estabelece que a atuação do agente deva estar afastada de interesses pessoais ou de terceiros.

Sob o outro aspecto, o princípio da impessoalidade traz a ideia de que a administração deve tratar todos os administrados sem discriminações.

Exemplos de aplicação deste princípio é a exigência de concurso público para contratação de servidores, exigência de licitação para aquisição de bens e serviços pela administração entre outros.

Ponto importante que merece destaque por ter relação com o presente trabalho, é o entendimento que a atividade administrativa exercida pelo agente público deve ser imputada à pessoa jurídica que ele está vinculado, e não ao servidor, pois este atua em nome da administração. É a denominada Teoria do Órgão.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) em decisão monocrática por meio do AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.363.101 - SP (2010/0182205-1), de relatoria do MINISTRO CASTRO MEIRA, julgada em 1º de fevereiro de 2011, já demonstrou que adota esse entendimento.

Segue parte da ementa:

APLICAÇÃO DIRETA DA TEORIA DO ÓRGÃO. EXTINÇÃO DO FEITO.

POSSIBILIDADE.

1. O Estado manifesta sua vontade por meio de seus agentes – aplicação da teoria do órgão, segundo a qual a vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que o compõe, sendo estes por sua vez, compostos por agentes.

2. No caso, dentro da estrutura organizacional estruturada no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, verifica-se que o ato praticado pelo Senhor Diretor do Departamento de Pessoal do Estado de São Paulo diz respeito às manifestações de vontade do próprio ente federativo demandado na presente lide.

## 2.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Princípio incluído através da emenda 19/98, exige uma prestação eficiente dos serviços administrativos, buscando-se melhor desempenho com boa gestão dos recursos públicos disponíveis.

Carvalho (2016, p. 71) define eficiência como:

[...] produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo um bom desempenho funcional. Buscam-se sempre melhores resultados práticos e menos desperdício nas atividades estatais, uma vez que toda a coletividade se beneficia disso.

O autor destaca que a inclusão do princípio trouxe resultados práticos como avaliação periódica de desempenho dos servidores públicos.

## 2.4 PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DAS CONDUTAS ESTATAIS

O princípio da presunção de legitimidade das condutas estatais estabelece que o ato administrativo goza de fé pública. Possui presunção relativa de veracidade, ou seja, até que se prove o contrário, os atos praticados pelos agentes públicos, no exercício da função são verdadeiros, o que causa a inversão do ônus da prova.

Carvalho (2017, p. 99) ensina que:

Até que o particular atingido pela atuação estatal prove em contrário – uma vez que as presunções são relativas ou *juris tantum* -, o ato administrativo estampa uma situação de fato real, ou seja, o ato goza de fé pública e os fatos apresentados em sua prática presumem-se verdadeiros, em conformidade com os fatos efetivamente ocorridos.

O Estado não tem o dever de provar todas as situações fáticas descritas no ato.

## 2.5 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO

Um dos pilares do regime jurídico administrativo, este princípio impõe restrições à atividade administrativa.

Barchet (2008, p. 55-56) explica que:

As sujeições administrativas são limitações e restrições impostas à Administração com o intuito de evitar que ela atue de forma lesiva aos interesses públicos ou de modo ofensivo aos direitos fundamentais dos administrados.

Constitui verdadeira limitação ao administrador quanto a atos que impliquem renúncia de direitos ou deveres da administração pública que injustificadamente onerem a sociedade.

## **2.6 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO**

Outro pilar do regime jurídico, configura o oposto à indisponibilidade do interesse público. Este princípio fundamenta todas as prerrogativas especiais conferidas à administração, conferindo a ela instrumentos para a confecção de seus fins.

Ocorrendo conflito entre o interesse público e o interesse particular, prevalecerá o primeiro, garantindo-se, todavia os direitos e garantias individuais expressos na constituição, a exemplo do art. 5º da CF/88, XXXVI, segundo o qual a Administração deve obediência ao direito adquirido, à coisa julgada e ao ato jurídico perfeito.

Nesse sentido Alexandrino e Paulo (2011, p. 185) asseveram que:

Todos os que a Administração impõe coercitivamente ao administrado, criando unilateralmente para ele obrigações, ou restringindo ou condicionando o exercício de direitos ou de atividades privadas; são os atos que originam relações jurídicas entre o particular e o Estado caracterizadas pela verticalidade, pela desigualdade jurídica.

Este princípio não está presente em toda atuação da Administração Pública, limitando-se aos atos em que ela manifesta poder de império denominados atos de império.

### **3 BREVE HISTÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

A responsabilização do estado por atos praticados por seus agentes que causem danos a terceiros passou por inúmeras evoluções até a adotada atualmente pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Foram diversas teorias (desde a irresponsabilidade total do Estado, até a adotada pela constituição atual) as quais serão citadas brevemente aqui.

#### **3.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO**

No período da monarquia absolutista, quando se compartilhava da ideia de que “o rei não erra”, o estado não respondia por seus atos. Foi um tempo de irresponsabilidade total. Não havia a possibilidade de contestação dos atos estatais. Com a evolução das sociedades, passou-se a não mais aceitar esse modelo de Estado. A teoria da responsabilização do Estado começa a ganhar força. O Brasil não passou por esta fase.

#### **3.2 RESPONSABILIDADE COM PREVISÃO LEGAL**

Iniciou-se na França após o caso da criança que foi atropelada por um trem, o qual gerou grande comoção na sociedade. Nesta fase, o Estado passou a ser responsável em casos pontuais, quando houvesse previsão legal.

#### **3.3 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA**

Trata-se de uma evolução da fase anterior, admitindo-se a responsabilidade independente de expressa previsão legal.



Era necessário, porém, comprovar alguns elementos, tais:

- Conduta do Estado;
- Dano;
- Nexo Causal;
- Elemento subjetivo (culpa ou dolo).

Ocorria nos moldes do direito civil. A culpa decorre da demonstração de imprudência, negligência ou imperícia. Para o dolo necessita-se comprovar a intenção, ou ao menos assunção do risco ao agir.

Faz-se necessário explicar cada um dos elementos.

### **3.3.1 Conduta**

Nos dizeres de Maria Helena Diniz (2005, p. 43) a conduta é:

A ação, elemento constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.

Não é pacífico, mas assim como Diniz, a maior parte da doutrina entende que a conduta deve ser necessariamente humana.

### **3.3.2 Dano**

Diniz (2006) define dano como lesão a qualquer bem ou interesse jurídico, patrimonial ou moral sofrido por uma pessoa.

É elemento essencial para a responsabilização do agente, pois sem ele, não há necessidade de indenização, haja vista que não houve prejuízo sofrido por alguém.

### **3.3.3 Nexo de causalidade**

Nexo é a relação de causa entre a conduta e o resultado. Venosa (2003, pag. 39) define:

O conceito de nexos causal, nexos etimológico ou relação de causalidade deriva das leis naturais. É o liame que une a conduta do agente ao dano. É por meio do exame da relação causal que concluímos quem foi o causador do dano. Trata-se de elemento indispensável. A responsabilidade objetiva dispensa a culpa, mas nunca dispensará o nexos causal. Se a vítima, que experimentou um

dano, não identificar o nexo causal que leva o ato danoso ao responsável, não há como ser ressarcida.

Importante destacar que para a responsabilização do agente, é imprescindível que o dano tenha sido causado por uma conduta do agente.

### **3.3.4 Elemento subjetivo**

Constitui-se de culpa em sentido "latu sensu", envolvendo-se o dolo e a culpa.

O dolo é a conduta intencional, na qual o agente atua conscientemente de forma que deseja que ocorra o resultado ou assume o risco de produzi-lo.

Nas palavras de Stoco (2007, p. 133):

Quando existe a intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de o praticar. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir, por imprudência ou negligência, existe a culpa.

A culpa se caracteriza quando o causador do dano não tinha intenção de provocá-lo, mas que por imprudência, negligência ou imperícia dá causa ao dano. Será tratado de forma mais específica no item 9.

## **3.4 TEORIA DA CULPA DO SERVIÇO**

Um estágio de evolução anterior à teoria adotada nos dias atuais, esta também denominada "Culpa Administrativa", exigia do particular a comprovação de que a má prestação do serviço ou a omissão dela causou o dano. Não era necessário comprovar culpa do agente público, mas ao menos a falha na prestação do serviço, que podia se apresentar, segundo a doutrina, sob três modalidades: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço.

É classificada pela doutrina como responsabilidade subjetiva, e ainda dificultava a responsabilização da administração.

### 3.5 TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO

Por fim, a teoria adotada atualmente pelo ordenamento jurídico brasileiro, reconhece que na busca pelo bem estar geral, o Estado pode, mesmo em atividades lícitas, causar dano a alguns indivíduos da comunidade.

E não seria justo que apenas alguns indivíduos suportassem o ônus da atividade estatal que traz benefício a toda a coletividade.

O marco inicial desta teoria foi a Constituição de 1946 que deu início à fase objetivista no Brasil, seguindo a tendência dos países modernos.

Aduzia o artigo 194 que:

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.

A Constituição não falava mais em comprovação de culpa, sendo necessária apenas para os casos de ação regressiva, e trazia a obrigação do poder público indenizar o dano causado por funcionário público desde que comprovado o nexo causal entre o ato ou omissão e o dano.

A Constituição Federal de 1988 seguiu adotando a mesma linha teórica, com previsão de ação regressiva contra os agentes públicos e incluindo ainda a atribuição de responsabilidade objetiva também às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, conforme segue:

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.

Buscando trazer equilíbrio, essa teoria exige a obrigação de indenizar o particular pelo dano causado por ato lesivo e injusto. Não é exigida falta do

serviço público e nem mesmo culpa de seus agentes, sendo suficiente somente comprovação do dano, do nexo de causalidade e a conduta de um agente público no exercício da função pública.

Porém, como esclarece o Meirelles (1995, p. 557-558), a teoria do risco administrativo não se confunde com a teoria do risco integral, que não admite ao poder público que demonstre culpa da vítima para excluir a indenização.

O risco administrativo não significa que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular; significa apenas e tão somente, que a vítima fica dispensada da prova da culpa da Administração, mas esta poderá demonstrar a culpa total ou parcial do lesado no evento danoso, caso em que a fazenda pública se eximirá integral ou parcialmente da indenização.

### **3.6 TEORIA DO RISCO INTEGRAL**

Pela Teoria do risco integral, a responsabilidade é aplicada ainda que a vítima tenha dado exclusivamente causa ao dano.

O professor Alves (2017) explica que, por esta teoria, o Estado funciona como segurador universal, obrigado a indenizar os prejuízos de terceiros, ainda que resultantes da culpa exclusiva da vítima ou de caso fortuito ou força maior, não sendo possível alegar excludentes de responsabilidade.

Nas palavras de Meirelles (1999, p. 586):

Teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social. Para essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima.

O autor entende que a referida teoria jamais foi adotada pelo ordenamento brasileiro.

Porém, boa parte dos autores e principais cortes do país admite a teoria apenas em alguns casos. São eles:

- O dano decorrente de atividade nuclear;
- O dano ao meio ambiente;
- Acidente de trânsito (seguro DPVAT); e
- Crimes ocorridos a bordo de aeronaves decorrentes de ataques terroristas.

## 4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Após inúmeras evoluções, que foram exploradas rapidamente neste trabalho, chegou-se à atual teoria adotada pela constituição vigente.

Art. 37 § 6º CF/88. 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.

Fica clara a adoção da teoria do risco administrativo, visto que o texto constitucional não exige apuração de dolo ou culpa do Estado.

A Carta Magna determina que as pessoas jurídicas de direito público e direito privado prestadoras de serviço público, serão responsabilizadas por danos causados por seus agentes a terceiros. Assegura ainda o direito de regresso contra o agente público, mas esse tema será tratado mais à frente.

Dessa forma, permissionárias e concessionárias de serviços públicos respondem também objetivamente por danos causados a terceiros. Esse tema também é abordado pela lei 8.987/95, que regulamenta o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no Brasil.

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.

Assim, essas empresas prestam o serviço por sua conta e risco e, em caso de dano, assumem a responsabilidade objetiva. O Estado responde de forma subsidiária pelos prejuízos.

Entende o STF ser a responsabilidade objetiva inclusiva quanto terceiros não usuários do serviço, a exemplo do que segue decisão:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU PERMISSONÁRIO 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.

(RE 591874/MS, TRIBUNAL PLENO, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 26/08/2009, DJe 17/12/2009).

O Supremo entendeu não ser legítima a distinção feita entre os usuários e os não usuários a partir do termo “terceiros”, usado no art. 37, § 6º da Constituição, pois afronta o princípio da igualdade, já que a própria norma Constituição não fez essa diferenciação.

#### **4.1 PRESCRIÇÃO**

Quanto ao prazo prescricional da pretensão indenizatória contra a fazenda pública há divergência. Uma antinomia aparente divide opiniões.

Isso ocorre porque, o prazo prescricional vigente antes da entrada em vigor do Código Civil de 2002 era de 05 anos, conforme disposto no artigo 1º do Decreto 20.910/32:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Porém, o Código Civil, lei geral e posterior, estabelece em seu artigo 206, § 3º V, um prazo de 03 anos, o que causa a divergência.

Art. 206. Prescreve: [...]

§ 3º Em três anos: [...]

V - a pretensão de reparação civil;

Aqueles que defendem a aplicação do prazo trienal entendem assim por ser lei nova e que beneficia o Estado. Todavia, não é a tese que prevalece,

pois defende a maior parte da doutrina a aplicação do decreto, por ser norma específica.

Nesse sentido, a doutrina de Furtado (2010, p. 1042) menciona que:

O prazo prescricional previsto no Código Civil, art. 206, §3º, para as ações de reparação é de três anos. Essa regra genérica contida no Código não se aplica, todavia, às ações de indenização propostas contra o poder público em razão da vigência de regras especiais sobre o tema.

Foi esse o entendimento adotado pelo STJ e se fundamenta no fato de que, caso seja intenção do legislador alterar o prazo de prescrição, deve expor em legislação específica.

Segue parte da ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. INDENIZAÇÃO POR DESVIO DE FUNÇÃO. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. DECRETO N. 20.910/1932. ART. 206, § 3º, DO CÓDIGO CIVIL. INAPLICABILIDADE.

1. Caso em que se discute se o prazo prescricional para o pagamento da indenização por desvio de função seria o trienal previsto no art. 206, § 3º, incisos IV e V, do Código Civil, ou o quinquenal estabelecido no Decreto 20.910/1932.

2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou-se no sentido de que é quinquenal o prazo prescricional para propositura da ação de qualquer natureza contra a Fazenda Pública, a teor do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, afastada a aplicação do Código Civil. Precedentes: AgRg no REsp n. 969.681/AC, Ministro Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 17/11/2008; AgRg no REsp n. 1.073.796/RJ, Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 1/7/2009; AgRg no Ag 1.230.668/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/5/2010.

3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 69.696/SE, 1ª Turma, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 21.8.2012)

Portanto, seguindo entendimento majoritário da doutrina e jurisprudência, o prazo prescricional da pretensão de ação indenizatória é de 05 anos.



## 5 RESPONSABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO E PODER LEGISLATIVO

Merece destaque também a responsabilidade por atos legislativos e judiciários. No primeiro temos que, em se tratando de atos legislativos típicos – aqueles de efeitos abstratos – e que foram emanados de acordo com as normas constitucionais, não admitem responsabilidade civil.

Contudo, a doutrina majoritária entende que se a lei for declarada inconstitucional pelo STF, por meio de controle concentrado, com efeito *erga omnes* e causar dano a alguém, é possível a responsabilização do Estado. São requisitos cumulativos.

No caso do judiciário, quando atua em sua função atípica, produzindo atos administrativos, não resta divergência quanto a submissão à responsabilidade civil. No entanto, quando os magistrados atuam em sua função típica, a doutrina não é pacífica.

Destacam-se algumas exceções a essa regra, como é o caso da área criminal, que a própria Constituição brasileira traz em seu art. 5º, LXXV da CF de 88: “O Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

Dessa forma, esclarece Carvalho (2016, p. 345) que “o Estado assume o risco de aplicar a pena privativa de liberdade e, por isso se torna objetivamente responsável pelos danos que dele decorram”.

No entanto, neste caso, entende parte da doutrina que não seria possível ação regressiva em face do magistrado em razão dos princípios do livre convencimento motivado e a garantia de independência do juiz ao proferir decisões. Fica então a propositura da ação de regresso condicionada à demonstração de dolo ou erro grosseiro.

## 6 EXCLUDENTES DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

Não seria moral nem jurídico alguém ser responsabilizado por dano que causou, assim como aquele advindo de um fenômeno da natureza.

Dessa forma, a teoria do risco administrativo comporta causas capazes de excluir ou atenuar o dever do Estado de indenizar.

Conforme a doutrina de Cavalieri Filho (2008, p. 253) “se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, (...) o Poder Público não poderá ser responsabilizado”.

Portanto, constatada a culpa exclusiva da vítima, o ato de terceiro e o caso fortuito ou força maior, pode restar mitigado ou afastado o dever do Estado de reparar o dano.

Há autores que defendem que estas hipóteses são exemplos, pois todas excluem o nexo causal.

### 6.1 CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA

Na culpa exclusiva da vítima, é ela quem dá causa ao dano. Ocorre aqui um rompimento do nexo causal entre a conduta do agente e o dano, pois neste caso, é a vítima quem dá causa ao evento danoso.

Nesse sentido, salienta Medauar (2009, 382-383) que:

A culpa da vítima, exclusiva ou concorrente, contribuiu para o dano que a mesma sofreu; se a vítima teve participação total no evento danoso, a Administração se exime completamente.

A decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, em julgamento da Apelação Cível nº 2005.001.21578, ilustra o instituto:

**EMENTA:** Responsabilidade Civil do Estado. A teoria do risco administrativo não se confunde com a do risco integral.

Atropelamento, seguido de morte, de companheira e filhos menores, na Av. Brasil, por viatura policial durante a noite. Culpa exclusiva das vítimas, a afastar a incidência do art.37, 6º da CF, ao não se

utilizarem de passarela, preferindo a travessia da referida artéria, de grande movimento de veículos e que permite alta velocidade. Confirmação, em apelação, da sentença que julgou o pedido improcedente.

(2005.001.21578 - APELAÇÃO CÍVEL DES. HUMBERTO DE MENDONÇA MANES - Julgamento: 23/08/2005 - QUINTA CÂMARA CÍVEL).

Em caso de culpa concorrente, que são as situações em que se verifica a participação da vítima e do Estado no dano causado, resta a redução do valor da indenização a ser paga, respeitando a devida proporcionalidade.

Leciona Filho (2008), que neste caso trata-se do sistema de compensação das culpas do direito privado, conforme dispõe o artigo 945 do Código Civil “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”.

## **6.2 ATO DE TERCEIRO**

Ocorre quando o dano é causado por agente totalmente estranho à Administração Pública. Não há qualquer relação de causalidade entre o fato danoso e uma ação de agente público, como é o caso de dano causado por delinquente. O estado estará isento de responsabilidade.

No entanto, se faz necessário uma quebra do nexo de causalidade de modo que o ato praticado pelo terceiro elimine a relação causal entre o dano e o ato do agente.

## **6.3 CASO FORTUITO E FORÇA MAIOR**

A distinção entre os institutos causa divergência.

O parágrafo único do art. 393 do Código Civil de 2002 conceitua o caso fortuito e a força maior “O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possível evitar ou impedir.”

O legislador não se preocupou em distinguir o caso fortuito da força maior, tampouco adotou o critério de ser o fato causado pelo homem ou por forças da natureza, como alguns doutrinadores sustentam, transcrevendo, no entanto, os requisitos de invencibilidade e imprevisibilidade.

Para Di Pietro (2007, p.603):

Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável, estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração.

A ilustre doutrinadora defende que mesmo em caso de força maior, estará caracterizada a responsabilidade do estado se aliada à força maior ocorrer omissão do poder público na realização de um serviço.

A autora defende ainda que o caso fortuito não constitui causa excludente da responsabilidade, já que este se verifica quando o dano decorre de ato humano ou falha da administração.

## 7 RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO

Existem situações em que o dano ocorre em virtude da não atuação do agente público, quando tem o dever legal de agir. Nestes casos, há divergência quanto à aplicação do art. 37, 6º, CF/88.

A doutrina se divide entre a Teoria da responsabilidade subjetiva e objetiva.

No dizer de Carvalho (2016, p. 331),

Sendo assim, são elementos definidores da responsabilidade do Estado em casos de omissão de seus agentes:

- a) comportamento omissivo do Estado;
- b) o dano;
- c) o nexa causal;
- d) a culpa do serviço público.

Com efeito, a responsabilização, nesse conceito, depende da ocorrência de ato omissivo ilícito, ou seja, a omissão do agente deve configurar a ausência de cumprimento de seus deveres legalmente estabelecidos.

Apesar de decisões divergentes, o STJ vem se posicionando no sentido de que a responsabilidade é subjetiva, conforme o seguinte julgado:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. CULPA OU NEGLIGÊNCIA. AUSÊNCIA DE PROVAS. REEXAME. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

- I. Não há falar, na hipótese, em violação ao art. 535 do CPC, porquanto a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, de vez que o voto condutor do acórdão recorrido apreciou fundamentadamente, de modo coerente e completo, as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida.
- II. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que "a responsabilidade civil do estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a

negligência na atuação estatal, o dano e o nexo causal entre ambos".

(STJ, AgRg no AREsp 501.507/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/06/2014). Em igual sentido: STJ, REsp 1.230.155/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 17/09/2013. IV. Agravo Regimental improvido. (AgRg no REsp 1345620/RS, SEGUNDA TURMA, Relator(a) Ministro(a): ASSUETE MAGALHÃES, Julgado em 4/11/2015, Publicado no DJe em 02/12/2015)".

Por outro lado, outra corrente sustenta que a responsabilidade do Estado pela omissão é sempre objetiva, seja nos casos de comissão ou omissão.

É a tese defendida por Meireles (2016). Para ele, o art. 37, § 6º CF não faz distinção entre ação ou omissão.

O STF já decidiu dessa forma, como no seguinte julgado:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Responsabilidade civil do Estado. Juiz de Paz. Remuneração. Ausência de regulamentação. Danos materiais. Elementos da responsabilidade civil estatal não 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 atos omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público.

2. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF.

3. O Plenário da Corte, no exame da ADI nº 1.051/SC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, entendeu que a remuneração dos Juizes de Paz somente pode ser fixada em lei de iniciativa exclusiva do Tribunal de Justiça do Estado-membro.

4. Agravo regimental não provido.

(ARE 897890 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 22/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 16-10-2015 PUBLIC 19-10-2015)

Agravo regimental em recurso extraordinário.

2. Responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrange também os atos omissivos do Poder Público. Precedentes.

3. Impossibilidade de reexame do conjunto fático-probatório. Enunciado 279 da Súmula do STF.

4. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF, RE 677283 AgR, SEGUNDA TURMA, Relator(a) Ministro(a): GILMAR MENDES, Julgado em 17/04/2012, Publicado no DJe em 08/05/2012)”

Explica Di Pietro (2016) que em caso de omissão do Poder Público, os danos em regra não são causados por agentes públicos, mas por fatos da natureza ou fatos de terceiros, mas poderiam ser evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, não houvesse se mantido inerte.

Não há ainda unanimidade quanto aos tipos de responsabilidade, se objetiva ou subjetiva, havendo controvérsia nos manuais de direito administrativo e nas cortes de justiça.

## 8 AGENTES PÚBLICOS

Agente público, o termo é utilizado para determinar, qualquer indivíduo que age em nome do Estado, independente de vínculo jurídico. Ainda que atue sem remuneração e transitoriamente, como por exemplo, o mesário que é considerado agente público.

É por meio de seus agentes que o Estado atua e será responsabilizado objetivamente pelos atos.

O principal conceito de agente público abordado pela doutrina é retirado da lei 8429/92, que estabelece o seguinte:

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.

Apesar de divergências, a doutrina majoritária ainda classifica em 03 espécies:

- Agentes políticos;
- Particulares em colaboração; e,
- Servidores Públicos (sentido amplo).

### 8.1 AGENTES POLÍTICOS

Aqueles que atuam na função política do Estado. Suas atribuições estão estabelecidas na própria Constituição. São exemplos: os secretários de estado, juízes, ocupantes de cargo eletivo, entre outros.

Parte da doutrina se posiciona contrariamente à classificação de magistrados e membros do Ministério Público como agentes políticos.

Não obstante, o STF já se manifestou no sentido de considerá-los agentes políticos. Segue parte da ementa:



EMENTA: Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva.

2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica.

3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa.

4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88.

5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(STF - RE: 228977 SP, Relator: NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 05/03/2002, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 12-04-2002 PP-00066 EMENT VOL-02064-04 PP-00829)

## **8.2 PARTICULARES EM COLABORAÇÃO**

Agentes que atuam em situações excepcionais, não integram a estrutura da administração, o que não impede que manifestem a vontade do Estado. São os agentes honoríficos (mesário, jurado, etc.), voluntários e delegados.

## **8.3 SERVIDORES PÚBLICOS**

Têm vínculo de natureza trabalhista com a administração, são os que executam as atividades fins do Estado. Estes por sua vez são subdivididos ainda em:

- Temporários;
- Servidores Públicos (sentido restrito); e
- Empregados Públicos.

## 9 RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO

A constituição em seu artigo 37 § 6º define o seguinte:

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

Como já discutido anteriormente, o Estado, quando causa danos a terceiros responde objetivamente, cabendo ainda, uma possível ação de regresso contra o agente que causou o prejuízo. Todavia este agente tem a responsabilidade subjetiva, devendo o Estado, para responsabilizar o agente, comprovar dolo ou culpa.

No dicionário, dolo significa fraude, má fé, maquinação. É todo ato com que, conscientemente, alguém induz, mantém ou confirma o outro em erro. É a vontade dirigida à obtenção de um resultado criminoso ou o risco de produzi-lo.

É conceituado pela doutrina como uma conduta intencional, em que o agente atua conscientemente de forma que deseja que o resultado antijurídico ocorra ou assume o risco de produzi-lo.

Na culpa, porém, não há intenção de lesar. Apesar de a conduta ser voluntária, o resultado não era desejado (nem esperado) pelo agente. Ele ocorre por uma falta de dever de cuidado. Esta se manifesta em três espécies: imprudência, negligência ou imperícia.

### 9.1 IMPRUDÊNCIA

Pressupõe uma ação precipitada e sem cautela. A pessoa age, mas toma uma atitude adversa da esperada. Na linguagem coloquial pode ser chamado de desleixo, descuido, desatenção, em realizar determinado procedimento. Por exemplo, um motorista apressado que desrespeita uma placa de sinalização que determina a parada em um cruzamento.

### 9.2 NEGLIGÊNCIA

Alguém que deixa de tomar uma atitude ou apresentar conduta que era esperada para a situação. Age com desatenção, não tomando as precauções devidas. Por exemplo, determinado motorista que percebe que as pastilhas de freio de seu carro estão gastas e devem ser trocadas, mas por estar sem dinheiro, não realiza a troca, e continua utilizando o carro. Em caso de acidente devido a uma falha nos freios, restará configurada a negligência.

### **9.3 IMPERÍCIA**

Existe aqui uma inaptidão, ignorância, falta de qualificação técnica, teórica ou prática, ou ausência de conhecimentos elementares e básicos da profissão. Um dentista sem habilitação para realizar um determinado procedimento, que realize a operação e cause dano a outrem.

## 10 AÇÃO DE REGRESSO

Por fim, restado o dano causado à Administração Pública e comprovado a culpa ou dolo do agente público, caberá ao Estado promover ação regressiva contra o agente, a fim de ressarcir aos cofres públicos.

A propositura deste tipo de ação é obrigatória e se justifica pelo legítimo interesse público em repor o prejuízo sofrido pelo erário, como bem explica Júnior (2002, p. 221):

O direito de regresso é o poder-dever que tem o Estado de exigir do funcionário público, causador do dano ao particular, a repetição da quantia que a Fazenda Pública teve de adiantar à vítima de ação ou omissão, decorrente do mau funcionamento do serviço público, por dolo ou culpa.

O Estado pode buscar um acordo com o agente público para obter a indenização administrativamente. Não sendo possível, o Estado deverá propor judicialmente a ação indenizatória. Destaca-se que é vedado descontar, por sua exclusiva iniciativa dos vencimentos do servidor.

Segundo a doutrina clássica de Meirelles (2012, p. 725), para a propositura da ação regressiva é necessário que o Estado tenha sido condenado a indenizar.

A ação regressiva da Administração contra o causador direto do dano está instituída pelo §6º do art. 37 da CF como mandamento a todas as entidades públicas e particulares prestadoras de serviços públicos. Para o êxito desta ação exigem-se dois requisitos: primeiro, que a Administração já tenha sido condenada a indenizar a vítima do dano sofrido; segundo, que se comprove a culpa do funcionário no evento danoso. Enquanto para a Administração a responsabilidade independe da culpa, para o servidor a responsabilidade depende da culpa: aquela é objetiva, esta é subjetiva e se apura pelos critérios gerais do Código Civil.

Como ação civil, que é destinada à reparação patrimonial, a ação regressiva (Lei 8.112/90, art. 122, §3º) transmite-se aos herdeiros e sucessores do servidor culpado, podendo ser instaurada mesmo após a cessação do exercício no cargo ou não função, por disponibilidade, aposentadoria, exoneração ou demissão.

Da mesma forma já se posicionou o STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO REGRESSIVA CONTRA SERVIDORES. SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. TÍTULO JUDICIAL

MARCO PARA RESSARCIMENTO DE DANOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL AO QUAL FOI DADA INTERPRETAÇÃO DIVERGENTE. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. 1. O interesse de agir na ação regressiva tem como marco temporal o trânsito em julgado da decisão condenatória que atribuiu ao Estado e aos seus servidores a responsabilidade civil. [...]STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1501621 DF 2014/0292416-7 (STJ). Data de publicação: 30/03/2015.

Constatando-se o dolo ou culpa, a responsabilidade do agente dar-se-á na mesma medida da condenação sofrida pelo erário em sede de ação de indenização ou ressarcimento. Ainda, o devido processo legal deve ser respeitado, sob pena de violação dos princípios constitucionais.

### **10.1 Prazo prescricional**

Quanto ao prazo prescricional para propositura da ação, o art. 37, § 5º da Constituição Federal dispõe que: “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.”

Extraí-se da parte final do § 5º que ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis. Porém esta interpretação não é unânime na doutrina, pois há aqueles que defendem que esse entendimento é incompatível com a própria Constituição Federal, ferindo princípios como da segurança jurídica.

E esse posicionamento vem crescendo entre os juristas. O Ministro Marco Aurélio, seguidor dessa corrente, fez ressalva à falta de precisão do constituinte no Mandado de Segurança nº. 26.210/DF:

Não coloco na mesma vala a situação patrimonial alusiva ao ressarcimento e outras situações em que a Constituição afasta a prescrição. O constituinte de 1988 foi explícito, em certos casos, quanto à ausência de prescrição. Aqui, não. Não posso conceber que simplesmente haja o constituinte de 1988 deixado sobre a cabeça de possíveis devedores do erário, inclusive quanto ao ressarcimento por ato ilícito, praticado à margem da ordem jurídica, uma ação exercitável a qualquer momento.”

Por fim, em 2016 o STF firmou entendimento de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.
2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Após os votos dos Ministros Teori Zavascki (Relator), que negava provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Ministro Roberto Barroso, que afirmava tese mais restrita, e pelos Ministros Rosa Weber e Luiz Fux, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, a Ministra Cármen Lúcia. Falaram, pela União, a Dra. Grace Maria Fernandes Mendonça, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia Geral da União, e, pela recorrida Viação Três Corações Ltda., o Dr. Carlos Mário da Silva Velloso, OAB/DF 23.750. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 12.11.2014. Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 666 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, vencido o Ministro Edson Fachin. Em seguida, por maioria, o Tribunal fixou a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”, vencido o Ministro Edson Fachin. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 03.02.2016.

Alexandre e de Deus (2017) observam que no julgamento, a corte esclareceu que a decisão não abrange a discussão quanto à prescrição da ação de reparação de danos ao erário decorrentes de atos que agredem normas de direito público, citando expressamente como exemplos os atos de improbidade administrativa e os ilícitos penais. Dessa forma, o STF bem separou os institutos:

São prescritíveis as ações de reparação à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil (a exemplo o decorrente de acidente de trânsito).

São imprescritíveis as ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de atos de improbidade e ilícito penal.

## 11 TEORIA DA DUPLA GARANTIA

Quanto à responsabilidade objetiva do Estado perante o administrado e a responsabilidade subjetiva do agente público perante a administração em ação regressiva, não há discussão na doutrina brasileira.

Essa dupla relação jurídica presente no dispositivo constitucional é conhecida como dupla garantia e começou a ser utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para explicar que a Constituição, ao fazer a diferenciação das relações jurídicas, quis atribuir duas garantias diferentes.

A primeira garantia é ao particular que outrora fora lesado e não precisará comprovar culpa ou dolo da Administração Pública para que o Estado seja responsabilizado. A outra garantia é dada ao agente público que, só será demandado administrativa e civilmente pela Administração a qual se encontra vinculado.

Dessa forma, a teoria divide opiniões de renomados autores e até das principais cortes do país.

Para o professor Meirelles (2000, p. 618-619):

A reparação do dano causado pela Administração a terceiros obtém-se amigavelmente ou por meio de ação de indenização, e, uma vez indenizada a lesão da vítima, fica a entidade pública com o direito de voltar-se contra o servidor culpado para haver dele o despendido, através da ação regressiva autorizada pelo § 6º do art. 37 da CF. O legislador constituinte bem separou as responsabilidades: o Estado indeniza a vítima e; o agente indeniza o Estado, regressivamente.

Da mesma forma ensina Medauar (2003), que entende a divisão da responsabilidade em duas distintas: primeira a do poder público e seus delegados na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano, de caráter objetivo; e em segundo plano a do agente causador do dano perante a Administração, de caráter subjetivo.

Filiada a este entendimento, Di Pietro (2007) se apoia no Estatuto dos Servidores Públicos da União, o qual garante que estes responderão apenas

perante a Fazenda pública, em ação regressiva, desconstituída a possibilidade de o lesado ingressar com ação diretamente contra o servidor público.

Cita-se a previsão do art. 122 da lei 8.112/90:

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

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

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

No mesmo sentido, Silva (1992, p. 575) defende que “o prejudicado há que mover a ação de indenização contra a Fazenda Pública respectiva ou contra a pessoa jurídica privada prestadora de serviço público, não contra o agente causador do dano”.

Seguindo esse posicionamento, a suprema corte do país, que se encarrega de interpretar a constituição, adotou em seus julgados o mesmo entendimento dos autores citados anteriormente e reconhece a teoria da dupla garantia como a ideal interpretação de garantia à vítima e ao agente público.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o agente público não tem legitimidade para figurar no polo passivo da ação de responsabilidade civil fundamentada no art. 37, § 6º, da Constituição:

“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” (RE 327.904, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 8.9.2006).

Neste RE, do qual foi relator o Ministro Carlos Ayres Britto, julgado pelo primeira turma em 15/08/2006, decidiu pela impossibilidade de o lesado ajuizar ação diretamente contra o agente público. A ilegitimidade do agente público - que no caso era um ex-prefeito - foi reconhecida no primeiro grau e o processo extinto sem resolução de mérito. Em sede de apelação a sentença foi mantida e a matéria chegou ao STF, por se tratar de assunto relativo à Constituição Federal.

Em seu voto, o ministro descartou expressamente a possibilidade de o particular escolher contra quem demandar, argumentando que a responsabilidade do agente, se existir, dar-se-á apenas por meio de Ação Regressiva e somente após a prova da culpa ou dolo do agente público, uma vez que o eventual prejuízo decorreu de um ato tipicamente administrativo.

Importante transcrever trecho do voto do Ministro Ayres Britto:

9. À luz do dispositivo transcrito [art. 37, § 6º, da CRFB], a conclusão que a chego é única: 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.

10. Quanto à questão da ação regressiva, uma coisa é assegurar ao ente público (ou quem lhe faça às vezes) o direito de se ressarcir perante o servidor praticante de ato lesivo a outrem, nos casos de dolo ou de culpa; coisa bem diferente é querer imputar à pessoa física do próprio agente estatal, de forma direta e imediata, a responsabilidade civil pelo suposto dano a terceiros.

11. Com efeito, se o eventual prejuízo ocorreu por força de um atuar tipicamente administrativo, como no caso presente, não vejo como extrair do § 6º do art. 37 da Lei das Leis a responsabilidade “per saltum” da pessoa natural do agente. Tal responsabilidade, se cabível, dar-se-á apenas em caráter de ressarcimento ao Erário (ação regressiva, portanto), depois de provada a culpa ou o dolo do servidor público, ou de quem lhe faça às vezes. Vale dizer: ação regressiva é ação de “volta” ou de “retorno” contra aquele agente que praticou ato juridicamente imputável ao Estado, mas causador de dano a terceiro. Logo, trata-se de ação de ressarcimento, a pressupor, lógico, a recuperação de um desembolso. Donde a clara ilação de que não pode fazer uso de uma ação de regresso aquele que não fez a

“viagem financeira de ida”; ou seja, em prol de quem não pagou a ninguém, mas, ao contrário, quer receber de alguém e pela vez primeira.

12. Vê-se, então, que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal consagra uma 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.

Essa posição coaduna com o princípio da impessoalidade e a teoria do órgão – a qual já explorada anteriormente, estabelece que os atos praticados pelo agente público devam ser imputados à pessoa jurídica a que ele está vinculado.

Posicionamento do STF adotado também em outro julgado no ano de 2002:

“EMENTA: - Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 228.977, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, DJ 12.4.2002).

A decisão do STF passou a prevalecer em muitos tribunais, permeando um benefício ao agente público, pois retirou do particular a faculdade de optar pelo provimento jurisdicional que ele considera mais útil e eficaz ao alcance de seu direito à indenização.

Todavia, outra parte da doutrina se posiciona de modo diferente. Entendem que a Constituição impôs um ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo; porém não prevê uma demanda de curso forçado em face da Administração Pública, muito menos confere ao agente público imunidade de não ser demandado diretamente por seus atos.

Há autores que explicam que quando a constituição decidiu por blindar os agentes públicos fez de forma expressa, como no caso da imunidade parlamentar prevista em seu artigo 53, caput: “Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”.

Pesa ainda como fundamento àqueles que defendem esse posicionamento, a possibilidade de ação direta do particular em face do servidor, nos casos de abuso de autoridade, conforme expressa previsão na lei 4.898/65 que trata do abuso de autoridade:

Art. 9º Simultaneamente com a representação dirigida à autoridade administrativa ou independentemente dela, poderá ser promovida pela vítima do abuso, a responsabilidade civil ou penal ou ambas, da autoridade culpada.

O autor Mello (2009, p. 1002) também entende dessa forma e explica que descabe extrair interpretações que restringem as possibilidades do lesado:

Entendemos que o art. 37, § 6º, não tem caráter defensivo do funcionário perante terceiro.

A norma visa a proteger o administrado, oferecendo-lhe um patrimônio solvente e a possibilidade da responsabilidade objetiva em muitos casos. Daí não se segue que haja restringido sua possibilidade de proceder contra quem lhe causou o dano. Sendo um dispositivo protetor do administrado, descabe extrair dele restrições ao lesado. A interpretação deve coincidir com o sentido para o qual caminha a norma, ao invés de sacar dela conclusões que caminham na direção inversa, benéfica apenas ao presumido autor do dano.

A seu turno, a parte final do § 6º do art. 37, que prevê o regresso do Estado contra o agente responsável, volta-se à proteção do patrimônio público, ou da pessoa de Direito Privado prestadora de serviço público.

Daí a conclusão de que o preceptivo é volvido à defesa do administrado e do Estado ou de quem lhe faça às vezes, não se

podendo vislumbrar nele intenções salva guardadoras do agente. A circunstância de haver acautelado os interesses do lesado e dos condenados a indenizar não autoriza concluir que acobertou o agente público, limitando sua responsabilização ao caso de ação regressiva movida pelo Poder Público judicialmente condenado.

O autor admite a propositura de ação pela vítima diretamente em face do agente público, abrindo mão da responsabilidade objetiva e da maior solvabilidade da administração pública.

Os autores que defendem esse posicionamento entendem que o art. 37, § 6º, não tem qualquer caráter defensivo do agente perante terceiro.

No mesmo sentido, leciona Stoco (2004, p.1132):

Como deixamos assentado anteriormente, nos casos em que os danos causados a terceiros comprometem ou empenham a responsabilidade do Estado por ato doloso ou culposo de seus servidores, aquele que tem legitimidade ativa *ad causam* pode ajuizar a ação contra o Estado e seu servidor, em litisconsórcio passivo facultativo; apenas contra o Estado, ou apenas contra o servidor.

O STJ vem adotando esse posicionamento em seus julgados, entendendo que não há previsão de que a demanda tenha curso forçado em face da administração pública, tampouco imunidade do agente público de não ser demandado diretamente por seus atos.

#### 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 cursivo 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.)

Atualmente há um Recurso Extraordinário (RE) de número 1027633, que trata do mesmo assunto, sob relatoria do Ministro Marco Aurélio, e teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF e aguarda julgamento. No caso dos autos, um servidor público municipal, que ocupava o cargo de motorista de ambulância, ajuizou ação indenizatória por danos materiais e morais contra a prefeita.

O juízo de primeira instância negou a pretensão, argumentando que, na responsabilização de entes públicos, a ação indenizatória deve ser proposta contra a pessoa jurídica de direito público, à qual assiste o direito de regresso contra os agentes públicos, desde que comprovada culpa ou dolo. O Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a sentença e proveu a apelação, estabelecendo que cabe à vítima escolher a quem demandará, se o agente público responsável pelo ato ou o Estado, incidindo, no primeiro caso, as regras da responsabilidade subjetiva, e os da objetiva, no segundo.

Sendo assim, a referida matéria gera muitas discussões, haja vista ter bons argumentos em ambos os lados e decisões divergentes das principais cortes do país.

## 12 DENUNCIÇÃO À LIDE

Denúnciação à lide significa incluir em um processo judicial alguém que pode ser trazido ao litígio. Utilizado para que uma das partes possa exercer contra terceiro seu direito de regresso. A finalidade do instituto é a economia processual.

Nas palavras de JÚNIOR, (2004 p.117) “Consiste em chamar o terceiro (denunciado), que mantém um vínculo de direito com a parte (denunciante), para vir responder pela garantia do negócio, caso o denunciante saia vencido no processo”.

O artigo 125, II, do Código de Processo Civil prevê:

Art. 125. É admissível a denúncia 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.

Destaca Carvalho (2016, p. 338) que “[...] nas relações civis, a denúncia à lide enseja uma maior eficiência e economia processual, haja vista o fato de que se faz necessária a propositura de nova ação para cobrar terceiro [...]”.

Há divergência doutrinária e jurisprudencial quanto à aplicação da denúncia à lide nas ações contra o Estado. No entanto, é majoritário o entendimento da inaplicabilidade da denúncia à lide pela Administração a seus agentes.

Fundamentam-se nos mesmos motivos pelos quais não se admite a ação direta em face do agente público: responsabilidade objetiva do estado, contra a subjetiva do agente, o que implica mesclar, na mesma ação características peculiares da responsabilidade subjetiva com elementos da responsabilidade objetiva, causando prejuízo ao autor; solvabilidade do Estado; e ainda a determinação legal na esfera federal (l. 8112/90) da responsabilidade do agente apenas em ação regressiva.

Alguns tribunais, por sua vez, têm admitido denunciação à lide interposição de ação contra a Fazenda Pública e contra o agente, cumulativamente, num litisconsórcio facultativo.

Em uma decisão de 2004 (não foram encontradas decisões recentes acerca do tema), o STJ admitiu a denunciação à lide do agente público, deixando claro que o Estado não está obrigado a fazê-lo, permanecendo o direito de regresso autônomo.

Vejam os julgados acerca do tema:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. DENUNCIÇÃO À LIDE DE SERVIDOR DO RECORRENTE. DESNECESSIDADE, EM FACE DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMIA E CELERIDADE PROCESSUAIS. AÇÃO REGRESSIVA GARANTIDA. PRECEDENTES.

1. Agravo regimental contra decisão que negou seguimento ao Especial do agravante.

2. O acórdão *a quo* indeferiu a denunciação da lide em ação de indenização por danos morais e materiais em virtude de morte por atropelamento da filha da recorrida.

3. A responsabilidade pelos atos dos servidores públicos quando em serviço ativo é imputada ao Poder Público do qual são agentes, dado o princípio da despersonalização dos atos administrativos. Tem-se, pois, por incabível a denunciação à lide, uma vez que, sendo a responsabilidade do recorrente objetiva, independe da aferição de existência de culpa ou não, por parte de seus agentes.

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça envereda no sentido de que, “embora cabível e até mesmo recomendável a denunciação à lide de servidor público causador de dano decorrente de acidente de veículo, uma vez indeferido tal pedido, injustificável se torna, em sede de recurso especial, a anulação do processo para conversão do rito sumário em ordinário e admissão da denunciação, em atenção aos princípios da economia e celeridade processuais” (REsp nº 197374/MG, Rel. Min. Garcia Vieira), além de que, “em nome da celeridade e da economia processual, admite-se e se recomenda que o servidor público, causador do acidente, integre, desde logo, a relação processual. Entretanto, o indeferimento da denunciação da lide não justifica a anulação do processo” (REsp nº 165411/ES, Rel. Min. Garcia Vieira) e, por fim, que “os princípios da economia e da celeridade podem justificar a não anulação parcial do processo onde indevidamente não se admitiu denunciação da lide (CPC, art. 70, III), ressalvado ao denunciante postular seus eventuais interesses na via autônoma.” (REsp nº 11599/RJ, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira).

5. Precedentes das 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Turmas desta Corte Superior.

6. Agravo regimental não provido

(STJ - AgRg no REsp: 631723 CE 2004/0021185-1, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 19/08/2004, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 13.09.2004 p. 184)

Conclui-se, portanto, que apesar de posicionamento contrário da doutrina majoritária, em nome da celeridade e da economia processual, o STJ admite e recomenda que o servidor público integre, desde logo, a relação processual.

O STF se manifestou contrário a este instituto, conforme RE 327.904 (ementa já expressa no capítulo anterior).



## CONCLUSÃO

O presente trabalho foi formulado a partir de pesquisa doutrinária e jurisprudencial, buscando uma abordagem ampla e atual sobre o reconhecimento da Teoria da dupla garantia na Responsabilidade civil do Estado.

Foi realizada uma exposição dos principais princípios aplicáveis ao direito administrativo e que guardam estreita relação com o assunto abordado.

Perquiriu-se a evolução histórica da responsabilidade civil do estado, passando pelas principais teorias adotadas ao longo dos anos, abordando desde a Teoria da Irresponsabilidade total do Estado até à Teoria do Risco Administrativo, que é adotada atualmente.

Buscou-se o entendimento dos tribunais quanto à possibilidade de legitimidade passiva do agente público em face de ação proposta diretamente pelo particular. Verificou-se que não há unanimidade nem mesmo nas principais cortes do país, cada uma interpretando a Constituição Federal de modo diferente.

Neste sentido, destaca-se a manifestação do STF contrário a esse posicionamento, e o STJ se manifestando de forma favorável à cobrança direta contra o agente.

O tema ainda sinaliza promover muitas discussões e inclusive tem previsão de análise no Recurso Extraordinário (RE) 1.027.633, de relatoria do ministro Marco Aurélio, que por ser passível de repetição em inúmeros casos, teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

Conclui-se, conforme os argumentos expostos, que o tema ainda é muito controvertido na jurisprudência, porém, é visto que a posição do Supremo Tribunal Federal deve ser norteadora para as demais decisões constitucionais no mesmo sentido, prevalecendo a tese da dupla garantia, em que o agente estatal não pode ser

demandado diretamente pelo administrado por atos decorrentes da sua atividade como representante da vontade do Estado.

Por fim, o presente trabalho, dadas as suas naturais limitações, não tem a intenção de esmiuçar todas as indagações que envolvem o tema, mas espera-se que o objetivo tenha sido atingido, ao passo que abarcou o tema proposto com demonstração e análise dos principais pontos inerentes ao assunto.

Ademais, sem dúvidas o tema ainda suscitará vários debates e novos desafios, pois a repercussão desta decisão produzirá diversos efeitos em nossa aplicação prática, tanto aos que são agentes públicos, quanto aos particulares, que poderão se deparar um dia com uma demanda desta natureza.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Administrativo**. São Paulo. Editora Forense, 3ª Edição 2017.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. Rio de Janeiro. Editora Método, 25ª Edição 2017.

ALVES, Erick. **Estratégia concursos**. 2017

BARCHET, Gustavo. **Resumo Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora Elsevier, 2ª Edição 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 15/05/2018.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição do Estados Unidos do Brasil**. Brasília, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> Acesso em 25/05/2018.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm)> Acesso em 15/05/2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm)> Acesso em 15/05/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário 327.904-1/SP**. Relator: BRITTO, Carlos. Publicado no DJ de 08-09-2006. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260882>>. Acesso em 01/06/2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial 1.325.862-PR**. Relator: SALOMÃO, Luís Felipe. Publicado no DJe de 10/12/2013. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1261343&num\\_registro=201102527190&data=20131210&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1261343&num_registro=201102527190&data=20131210&formato=PDF)> Acesso em 01/06/2018.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** - STJ- <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/166609/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-631723-ce-2004-0021185>> Acesso em: 07 06 2018

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça** - STJ- <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=339239-1>> Acesso em: 07 06 2018

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Editora JusPodivm, 3ª Edição 2016.

\_\_\_\_\_ **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Editora JusPodivm, 4ª Edição 2017.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo. Editora Atlas, 8ª Edição 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 29ª Edição 2016.

\_\_\_\_\_ Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 20ª Edição 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2ª Edição 2010.

JUNIOR, Humberto Theodoro. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 41ª Edição, 2004.

JUNIOR, José Cretella. **O Estado e a obrigação de indenizar**. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2ª Edição 2002 pg. 221.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. São Paulo. Editora Saraiva, 11ª Edição 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 13ª Edição 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Editora Malheiros 20ª, Edição 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Editora Malheiros 24ª, Edição 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Editora Malheiros 25ª, Edição 2000.

\_\_\_\_\_ **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Editora Malheiros 38ª, Edição 2012.

\_\_\_\_\_ **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo. Editora Malheiros 42ª, Edição 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Editora Malheiros, 26ª Edição 2009.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 7ª Edição 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. São Paulo. Editora Atlas, Vol.4. 3ªed., 2003.