

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

DIREITO ADMINISTRATIVO

Fernanda Marinela + Matheus Carvalho + Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo + Questões de Concurso (QC)

- **CONCEITO**

- A responsabilidade civil do Estado é, primeiramente, uma obrigação **EXTRACONTRATUAL** que tem o Estado de **indenizar os danos patrimoniais ou morais que seus agentes, atuando em seu nome, causem a particulares**. Tem como elementos:

Atuação com DOLO ou CULPA	DANO	NEXO CAUSAL direto e imediato
---	-------------	--------------------------------------

- Assertiva errada do CESPE: se, no exercício de suas funções, um servidor público agride verbalmente cidadão usuário de serviço público, ~~não haverá~~ responsabilidade objetiva do Estado devido à inexistência de danos materiais.

- A expressão correta é **responsabilidade civil do Estado**, não da Administração (a Administração não tem personalidade jurídica).

- **EVOLUÇÃO (FASES)**

IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO	Absolutismo (“ <i>the king do not wrong</i> ”).
RESPONSABILIDADE COM CULPA CIVIL COMUM DO ESTADO	Só há obrigação de indenizar quando os agentes agem com CULPA ou DOLO (responsabilidade SUBJETIVA). Ônus da prova: particular.
TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA (“CULPA DO SERVIÇO” OU “CULPA ANÔNIMA”)	Só há obrigação de indenizar na ocorrência de FALTA (OBJETIVA) NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO pelo Estado (INEXISTÊNCIA, MAU FUNCIONAMENTO ou RETARDAMENTO). Ônus da prova: particular . Admite excludentes. Apesar de ser subjetiva, não se exige que seja provada culpa do agente (CULPA ANÔNIMA) . - Embasa a responsabilidade do Estado nos casos de danos por OMISSÃO .
TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO	Responsabilidade OBJETIVA : basta que exista o dano e o nexo direto e A CULPA É PRESUMIDA , salvo se a Administração Pública provar culpa do particular para atenuar (culpa recíproca) ou excluir (culpa exclusiva do particular, caso fortuito ou força maior) a sua. Admite excludentes . Ônus da prova: Administração Pública . Teoria adotada no Brasil.
TEORIA DO RISCO INTEGRAL	Responsabilidade OBJETIVA que não admite excludentes . Adotada em algumas situações: - Acidentes de trabalho - Indenização coberta pelo seguro obrigatório para automóvel - Dano decorrente de material bélico - Danos ambientais - Danos nucleares

- **FUNDAMENTOS JUSTIFICADORES DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO**

- É uma face do **princípio da igualdade**: se todos seriam beneficiados pelos fins visados pela Administração Pública, todos devem suportar os riscos decorrentes dessa atividade. Seria injusto que os que sofrem danos precisassem comprovar a existência de culpa da Administração Pública ou de seus agentes.

- Revisação DPU: o Estado pode causar danos particulares atuando de forma legal, pois sua ação visa o interesse público, ainda que por vezes atue em detrimento dos interesses de particulares. Por esta razão, **ao particular, por suportar os possíveis danos causados em nome da coletividade, poderá surgir a possibilidade da indenização**. Trata-se do **PRINCÍPIO DA DISTRIBUIÇÃO IGUALITÁRIA DOS ÔNUS E DIREITOS DOS ADMINISTRADOS**.

- **RESPONSABILIDADE OBJETIVA (RISCO ADMINISTRATIVO)**

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.

PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO	
Prestadoras de SERVIÇOS PÚBLICOS	Exploradoras de ATIVIDADE ECONÔMICA
Responsabilidade OBJETIVA conforme o art. 37, §6º, CF. A responsabilidade do Estado é SUBSIDIÁRIA.	Responsabilidade CIVIL SUBJETIVA na modalidade culpa comum.

- **PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO + PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS (EP/SEM, CONCESSIONÁRIAS E PERMISSIONÁRIAS).**

- Assertiva correta do CESPE: as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica respondem pelos danos causados por seus agentes da mesma forma que respondem as demais pessoas privadas.

- A responsabilidade objetiva em questão só abrange os danos causados por meio da ação, a **ATUAÇÃO** do agente, não da omissão (culpa administrativa). Responsabilidade objetiva = **ATUAÇÃO + DANO + NEXO CAUSAL**.

- “Agente” = **servidores públicos e empregados das entidades de direito privado prestadoras de serviços públicos, integrantes ou não da Administração Pública**.

- **Não se restringe à prática de atos administrativos**. Ex.: não há nenhum ato administrativo em colisão entre o ônibus de uma permissionária e um veículo particular. Há, na verdade, um **fato administrativo**.

- A atuação do agente pode ser **LÍCITA OU ILÍCITA**, é irrelevante. Quando por ato **ilícito**, tem base no princípio da **legalidade**. Quando a conduta do Estado é **lícita** e enseja dano, a responsabilidade civil decorre do princípio da **isonomia**. Vide info. 738 do STF no final.

- Exemplo de atuação lícita do Estado: um particular edifica um hotel em frente a uma praça e, depois, a prefeitura decide construir um cemitério no lugar da praça. O ato da prefeitura é lícito (o cemitério vem para beneficiar a coletividade), mas pode advir um prejuízo financeiro para o hotel,

que não recebe mais hóspedes. O dono pode pedir uma indenização ao Estado, porque não pode ser prejudicado para beneficiar a coletividade. E o vizinho que tem medo do cemitério pode pedir indenização? Não, porque a responsabilidade depende do dano. **Um mesmo ato gera efeitos diferentes em relação a pessoas diferentes. É a TEORIA DO DUPLO EFEITO DO ATO ADMINISTRATIVO: um mesmo ato pode ser danoso a um e considerado normal a outro. Não posso embasar o pedido de indenização no fato de outra pessoa ter sido indenizada, ainda que pelo mesmo ato, porque ele gera efeitos diferentes em relação a pessoas diferentes.**

- Outro exemplo da teoria do duplo efeito: uma ferrovia foi desativada e a associação de moradores que vivia próxima à ferrovia pediu indenização ao Estado, alegando que demorava muito pra chegar ao trabalho de ônibus, que era mais difícil. Não conseguiu a indenização. Uma fábrica, do outro lado dos trilhos, pediu indenização porque alegou que é prejudicada com os gastos devidos ao escoamento da produção que se dava por meio da ferrovia, e conseguiu. Esse é o duplo efeito do ato administrativo: em relação à associação de moradores não gerou **dano indenizável**, já em relação à fábrica o **dano é anormal**, específico.

- A responsabilidade civil objetiva abrange os danos causados aos **USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO E TAMBÉM A TERCEIROS NÃO-USUÁRIOS (STF)**. O serviço público tem **caráter geral** e alcança todos, então é irrelevante perquirir se a vítima é ou não usuária do serviço, **bastando que o dano seja produzido pelo sujeito na qualidade de prestador de serviço público.**

- O ato deve ser praticado por agente público como **DECORRÊNCIA DE SUA CONDIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO, mesmo se houver abuso, arbitrariedade ou ilegalidade por parte do agente.** Ex.: policial agindo fora de seu horário de expediente, mas em nome do Estado. Não importa a irregularidade.

- É necessário um **vínculo jurídico** entre o agente e a pessoa jurídica, **ainda que o vínculo tenha um vício insanável de validade ("funcionário de fato")**.

- **Usurpador de função não tem vínculo, não há imputação.**

- Também não há responsabilidade quando a atuação não esteja relacionada à sua condição de agente público.

- A responsabilidade é **excluída** quando for demonstrada **culpa exclusiva do particular** (inexistência de nexo causal), mas a prova é ônus da Administração. Mas quando há **culpa concorrente** do Estado e do particular, não é tão clara a relação entre a excludente parcial e o nexo de causalidade.

- Atenção: a indenização por furto de veículo em estacionamento mantido pelo Estado não tem como fundamento o art. 37 §6º, é uma indenização contratual (STF).

- **O ESTADO COMO GARANTE → QUANDO HÁ PESSOAS OU COISAS SOB SUA CUSTÓDIA, MESMO QUE O DANO DECORRA DE OMISSÃO, O ESTADO RESPONDE PELOS DANOS CAUSADOS. HÁ RESPONSABILIDADE OBJETIVA COM BASE NA TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO.** Veja as divergências no info.

- Há uma presunção em favor da pessoa que sofreu o dano (a **presunção de que houve omissão culposa do Estado**).

- Não há necessidade de provar a culpa administrativa (presumida), por isso a responsabilidade é objetiva.

- Como é risco administrativo, **admite excludentes** (ex.: o Estado pode provar que era impossível evitar o dano porque houve evento de força maior).

- **TEORIA DO RISCO SUSCITADO → SE O ESTADO CRIA UMA SITUAÇÃO DE RISCO E DESSA SITUAÇÃO DE RISCO DECORRE UM DANO, A RESPONSABILIDADE É OBJETIVA, MESMO QUE NÃO HAJA CONDUTA DIRETA DO AGENTE.** Ex.: um preso mata o outro na prisão. Houve conduta de agente? Não. Mas a situação “presídio” é uma situação de risco criada pelo Estado e ele se torna garantidor daquela situação de risco por ele criada. Os danos decorrentes dessa situação geram uma **responsabilidade objetiva**. Outro exemplo: um preso foge do presídio e assalta a casa do lado. A responsabilidade é objetiva. É uma situação de risco imposta a toda a vizinhança do presídio.

- Para o STF, em matéria de presos foragidos, **O ESTADO NÃO É RESPONSÁVEL POR CRIME PRATICADO POR PRESO QUANDO DECORRIDOS MESES APÓS A FUGA**, por ser necessário o **NEXO DE CAUSALIDADE** até mesmo nas hipóteses de responsabilidade objetiva. É necessário que haja um intervalo de tempo pequeno entre a fuga e o ato lesivo.

- **RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DA ADMINISTRAÇÃO (TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA)**

- **A CF/88 NÃO TRAZ REGRA EXPRESSA RELATIVA À RESPONSABILIDADE NOS CASOS DE DANOS ENSEJADOS POR OMISSÃO.** A jurisprudência e a doutrina admitem a responsabilidade extracontratual do Estado nos casos de danos ensejados por **OMISSÃO**, com base na **TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA**. Vide opinião do STF no info. 819 no final.

- Assertiva correta do CESPE: nos casos de condutas omissivas, a doutrina e a jurisprudência dominantes reconhecem a aplicação da teoria subjetiva, estando assim o dever de indenizar condicionado à comprovação do elemento subjetivo da culpa ou dolo.

FALTA NO SERVIÇO DO ESTADO (INEXISTÊNCIA, DEFICIÊNCIA OU ATRASO)	NEXO CAUSAL ENTRE O DANO EVITÁVEL E ESSA OMISSÃO
---	---

- **Ônus da prova → particular que sofreu o dano.**

- O Estado pode se eximir da responsabilidade se provar que sua omissão foi escusável (**o ônus da prova das excludentes é do Estado**).

- A responsabilidade é **SUBJETIVA**, ou seja, exige-se **DOLO ou CULPA**. Mas a “culpa administrativa” não precisa ser individualizada, **não precisa ser provada negligência, imprudência ou imperícia de um agente público (é a CULPA ANÔNIMA)**.

- O dano deve ser **EVITÁVEL**, ou seja, tem que haver a possibilidade de o ente público impedir o prejuízo, mas ele não o faz.

- Não se configura a responsabilidade subjetiva quando o serviço é prestado em seu **padrão normal**, observado o princípio da reserva do possível.

- Situações em que há dano em decorrência de **atos de terceiro** (multidões) ou de **fenômenos da natureza** (enchente, vendaval) e a atuação normal da Administração teria sido suficiente pra evitar o dano. Ex.: diante de uma enchente, os serviços prestados pela Administração foram ineficientes. Mas

se o dano decorrer exclusivamente de ato de terceiros ou de fenômeno da natureza, não há obrigação. Ex.: se o sistema de escoamento tivesse em perfeitas condições, mas, mesmo assim, devido à intensidade das chuvas sobreviessem danos.

- Julgado do STJ: uma professora da rede pública foi agredida por um aluno na escola. A direção já tinha sido comunicada das ameaças do aluno e não diligenciou pela segurança da professora ameaçada. O STJ entendeu que houve uma conduta omissiva, negligência na prestação do serviço público.

- Cuidado: a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas não é um assunto pacífico, existindo decisões no sentido de aplicar a teoria objetiva em determinadas condutas omissivas do Estado, com o objetivo de proteger mais a vítima. Nesse sentido, o STF decidiu, em dezembro de 2013, que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, §6º da CF, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público.

RISCO ADMINISTRATIVO (OBJETIVA)	CULPA ADMINISTRATIVA (SUBJETIVA)
Atuação + dano + nexo causal (art. 37, §6º)	Falta no serviço do Estado (inexistência, deficiência ou atraso) + nexo causal (culpa anônima)
Estado como garante (omissão)	
Risco suscitado (omissão)	

- **DANO INDENIZÁVEL**

- **Mero incômodo não pode gerar responsabilidade. Além disso, não basta ser um dano econômico, tem que ser um DANO JURÍDICO, decorrente de uma lesão a um direito.** Ex.: o Poder Público muda o local de um museu e o comércio vizinho passa a sofrer prejuízos com a perda da clientela. Há um dano, mas esse dano não é indenizável, não é jurídico, porque os comerciantes não tinham um direito à manutenção do museu naquele endereço. O dano econômico não é suficiente.

- A indenização deve abranger tudo o que o lesado perdeu (**danos emergentes**) e o que deixou de ganhar (**lucros cessantes**).

- Vale lembrar que os danos podem ser **materiais ou morais** e esses danos são **cumuláveis** (Súmula 37 do STJ).

- Revisão DPU: o dano indenizável é o dano jurídico, certo, especial e anormal, não bastando a prova de prejuízos financeiros.

- **FORÇA MAIOR E CASO FORTUITO**

- Não há distinção entre as duas figuras nem no CC/2002, nem nas leis administrativas. Nem a jurisprudência diferencia.

- São **EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA** porque **AFASTAM O NEXO DE CAUSALIDADE**. Ex.: agentes públicos derrubam árvore morta e tomam todas as precauções para que a árvore caia para um lado, mas uma rajada de vento derruba o tronco para o lado oposto e danifica uma casa. O dano não foi causado pela atuação da Administração, mas pelo evento de força maior ou caso fortuito (vento).

- NA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA, TAMBÉM SÃO EXCLUDENTES, DESDE QUE O DANO OCORRA EXCLUSIVAMENTE DESSES EVENTOS (A ADMINISTRAÇÃO NÃO CONCORREU CULPOSAMENTE).

A responsabilidade por falta do serviço só existe quando o dano era evitável. Se uma circunstância imprevisível e inevitável foi a exclusiva causadora do dano, não há responsabilidade. Ex.: ocorre uma enchente e as galerias de escoamento não estão em perfeitas condições, mas esse fato não contribuiu em nada para os danos causados (a enchente ocorreria de qualquer forma). Tem que analisar se a omissão culposa concorreu diretamente para o dano.

- Orientação divergente: Maria Sylvia e CABM consideram força maior um evento externo e caso fortuito um evento interno. Só a força maior exclui a responsabilidade (há rompimento do nexos causal). Na hipótese de caso fortuito, todos os cuidados foram observados, mas apesar disso, inexplicavelmente, o resultado ocorre de forma diversa. Apesar de inexistir culpa da Administração Pública, o dano ocorreu de uma atuação dela (responsabilidade por atuação, objetiva, há nexos causal). Ex.: colisão entre um veículo oficial e um particular porque o veículo oficial ficou sem freios, mesmo que a Administração Pública tenha tomado todos os cuidados possíveis.

- **DANOS DE OBRA PÚBLICA**

Dano causado pelo SÓ FATO DA OBRA	Dano causado pela MÁ EXECUÇÃO
Responsabilidade OBJETIVA , independentemente de quem esteja executando a obra.	Culpa do EXECUTOR . Se for o Estado , há responsabilidade objetiva . Se for particular , há responsabilidade subjetiva .

- Quanto ao dano causado pela má execução, sendo o executor um particular, o art. 70 da Lei 8.666/93 diz que “**o contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração Pública ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato (responsabilidade subjetiva), não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado**”.

- Importante: no caso de má execução pelo particular, não confundir obra com serviço. A hipótese tratada aqui é apenas a obra, não o serviço. Não confundir, por exemplo, a construção de um hospital (obra) com a prestação da saúde pública (serviço). Nesse caso, o **empreiteiro NÃO é uma pessoa jurídica de direito público nem uma pessoa jurídica de direito privado prestando serviço público, é a mera execução da obra. É ele quem responde com base na responsabilidade civil.**

- **A única possibilidade de responsabilizar o Estado que contratou o empreiteiro é por omissão, se ficar comprovado que o Estado foi omissor no dever de fiscalização do contrato.**

- **ATOS LEGISLATIVOS**

- Em regra, não acarretam responsabilidade para o Estado, a não ser na edição de **LEIS INCONSTITUCIONAIS** ou de **EFEITOS CONCRETOS**. No primeiro caso, se a lei inconstitucional causar dano ao particular, **a responsabilização depende da declaração de inconstitucionalidade da lei pelo STF**. As leis de efeitos concretos não são dotadas de generalidade, impessoalidade e abstração (têm destinatário certo).

- ATOS JURISDICIONAIS

- Regra geral: não há responsabilidade civil do Estado em face dos atos jurisdicionais praticados pelos juízes. Exceções:

- a) **Atos não jurisdicionais** → praticados pelo juiz e pelos demais órgãos do Judiciário, incide a responsabilidade **objetiva**;
- b) **Erro judiciário e condenado preso além do tempo fixado na sentença** → responsabilidade **OBJETIVA**, independe de dolo ou culpa do juiz. Restringe-se à **esfera penal**. Prisões preventivas (quando há a absolvição) não é erro judiciário.

- Obs.: o CPC estatui a **responsabilidade do juiz quando proceder com dolo**. A responsabilidade é pessoal do juiz e só alcança as condutas dolosas, e não eventuais erros decorrentes de culpa, ainda que danosos.

- A AÇÃO DE REPARAÇÃO DO DANO: PARTICULAR X ADMINISTRAÇÃO

1ª AÇÃO (particular x Estado)	2ª AÇÃO (Estado x agente)
<p>Responsabilidade OBJETIVA.</p> <p>O particular demonstra o dano e o nexo causal.</p> <p>O Estado pode provar excludentes e eximir-se ou ter sua obrigação atenuada proporcionalmente (culpa recíproca).</p>	<p>Após o trânsito em julgado da sentença, pode mover AÇÃO REGRESSIVA contra o agente, desde que comprove culpa ou dolo por parte deste (responsabilidade SUBJETIVA).</p> <p>A obrigação transmite-se aos sucessores (nos limites da herança).</p> <p>A ação de ressarcimento é IMPRESCRITÍVEL e pode ser ajuizada depois de ser alterado ou extinto o vínculo entre o servidor e a Administração Pública.</p>

- Assertiva errada do CESPE: o servidor que, por descumprimento de seus deveres funcionais, causar dano ao erário, ficará obrigado ao ressarcimento, em ação regressiva. Está errado porque a ação regressiva só acontece quando servidor causa dano para uma outra pessoa, um administrado, o Estado paga o dano e depois vem com a ação regressiva contra o servidor para ser ressarcido. Nesse caso da questão, o descumprimento de seus deveres funcionais, causando dano ao erário, se for por dolo do servidor já entra na questão da improbidade administrativa, que não tem nada a ver com ação regressiva. Se não for por dolo, for culpa, pode entrar num PAD contra servidor.

- Revisão DPU: a reparação do dano fundado na responsabilidade civil do Estado pode derivar tanto de processo judicial quanto de procedimento administrativo. **O direito de regresso, por outro lado, pressupõe, necessariamente, que a Administração haja de fato indenizado o particular. Não é possível a responsabilidade per saltum do agente, ou seja, somente após o Estado reparar o dano que é possível a ação de regresso para a restituição ao Estado sobre o valor por ele desembolsado.**

- Revisão DPU: **O PRAZO PRESCRICIONAL PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO É DE 5 ANOS** (art. 1º do Decreto 20.910/32). Esse é o reiterado entendimento do STJ, que entende que **os prazos prescricionais do CC (3 anos) não são aplicados às demandas movidas contra a Fazenda Pública, devendo prevalecer o prazo quinquenal**. Todavia, seria mais correto adotar 3 anos, que é o mais benéfico para o Estado. Vide info. 509 do STJ no final.

5 ANOS PARA PROPOR A AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO (STJ) Divergência: 3 anos (CC)	A AÇÃO DE REGRESSO É IMPRESCRITÍVEL. Exceções: SE O DANO FOR CAUSADO POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, O PRAZO SERÁ DE 3 ANOS (CC).
--	---

- **TEORIA DA DUPLA GARANTIA (STF):** é garantia da vítima cobrar do Estado e é garantia do agente de só ser cobrado pelo Estado, mediante ação de regresso. A pessoa que sofreu o dano não pode ajuizar ação, diretamente, contra o agente público. Tem relação com o **princípio da impessoalidade e a teoria do órgão** (não se pode reputar a conduta à pessoa do agente, foi o Estado que atuou por meio dele). Nesse sentido, **não se aplica a denúncia da lide**. Se a Administração, na ação de indenização, denunciasse a lide ao agente, seria discutida nessa ação o dolo ou culpa de sua atuação, o que traria prejuízo para o particular (retardamento). Seriam misturadas no mesmo processo relações e discussões distintas e haveria uma **ampliação subjetiva do mérito** com a análise de elementos subjetivos que era garantia da vítima não discutir (teoria da dupla garantia).
- Cuidado: **a posição do STJ é diferente**. Vide info. 532 do STJ no final.

- **AS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVA, CIVIL E PENAL DO AGENTE PÚBLICO**

- Regra: as esferas administrativa, civil e penal são **INDEPENDENTES**, pode haver responsabilização cumulativa. Contudo, quando a órbita penal está envolvida, é possível ocorrer **exceção à regra de independência**. Ela é “mais” que as órbitas civil e administrativa (baseada em mais elementos, provas). Se um fato for tipificado pelo direito penal como crime ou contravenção, for também uma infração disciplinar e causar dano patrimonial ou moral (responsabilidade civil), **A CONDENAÇÃO PENAL TRANSITADA EM JULGADO IMPLICA O RECONHECIMENTO AUTOMÁTICO DA RESPONSABILIDADE DO SERVIDOR, POR ESSE FATO, NAS 3 ESFERAS**.
- **A absolvição penal por negativa de autoria ou inexistência do fato também influi nas outras duas**. Se o agente foi demitido pelo mesmo fato, será reintegrado. A condenação civil também será sem efeito.
- Já a absolvição por **insuficiência de provas, ausência de tipicidade ou de culpabilidade penal, ou por qualquer outro motivo**, não interfere nas outras duas. Um fato pode ser um “indiferente penal” e ser uma infração administrativa e/ou um ilícito civil (a doutrina chama de “**falta residual**”, súmula 18 do STF). Em penal, a regra é a conduta dolosa (a incriminação de culposa é excepcional). **Nas órbitas administrativa e civil, a regra é a responsabilização por atos culposos. A absolvição penal só interfere quando não houve fato ou o agente não foi o autor**.
- Vide info. 523 do STJ no final.

- **INFORMATIVOS DO STF E DO STJ (DESDE 2013)**

- Informativos do STF e STJ, atualizados até o info. **870** do STF e o info. **602** do STJ.

Info. 738 do STF (2013): A UNIÃO DEVE INDENIZAR A COMPANHIA AÉREA, QUE EXPLORAVA OS SERVIÇOS DE AVIAÇÃO, SOB O REGIME DE CONCESSÃO, PELOS PREJUÍZOS CAUSADOS DECORRENTES DE PLANO ECONÔMICO QUE DETERMINOU O CONGELAMENTO DAS TARIFAS DE AVIAÇÃO.

O “Plano Cruzado” determinou o congelamento do preço dos bens e serviços. Os preços das passagens aéreas também foram congelados. A VARIG, em 1993, ajuizou uma ação, na Justiça Federal em Brasília, contra a União, **pedindo o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de serviço de transporte aéreo, com o ressarcimento dos prejuízos suportados em razão do congelamento. A empresa argumentou que era concessionária de serviço público e que o congelamento das tarifas violou seu direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, considerando que ela ficou operando com prejuízos.**

A AGU defendeu que a União ao instituir os planos econômicos e determinar o congelamento de preços estava atuando de forma legítima, buscando melhorar a economia do país e regular o serviço público em prol de toda a coletividade. Vale ressaltar que, segundo a CF/88, cabe à União, por meio de lei, dispor sobre a política tarifária adotada pelas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos (art. 175, parágrafo único, III).

O STF decidiu que a VARIG deve ser indenizada por vários motivos:

a) **Situação peculiar da empresa: concessionária de serviço público. A VARIG não tinha liberdade para atuar segundo a sua própria conveniência, já que estava vinculada aos termos do contrato de concessão que foram pré-determinadas pela União, que também foi a autora das medidas econômicas de congelamento.**

b) **Violação ao equilíbrio econômico-financeiro: apesar de as medidas impostas pelo plano econômico serem lícitas, houve um prejuízo financeiro à Varig e isso deve ser reparado. Violação do art. 37, XXI.**

c) **Responsabilidade civil por atos lícitos. Esse é um exemplo de responsabilidade civil do Estado por condutas lícitas. Violação do art. 37, §6º.**

Info. 819 do STF (2016): EM CASO DE INOBSERVÂNCIA DE SEU DEVER ESPECÍFICO DE PROTEÇÃO PREVISTO NO ART. 5º, INCISO XLIX, DA CF/88, O ESTADO É RESPONSÁVEL PELA MORTE DE DETENTO.

O STF fixou a tese em sede de **repercussão geral**.

Se a Administração Pública causa um dano ao particular em virtude de uma conduta omissa, a responsabilidade nesta hipótese também será objetiva?

<u>DOCTRINA TRADICIONAL E STJ</u>	<u>STF</u>
<p>Na doutrina, ainda hoje, a posição majoritária é a de que a responsabilidade civil do Estado em caso de atos omissivos é SUBJETIVA, baseada na teoria da culpa administrativa (culpa anônima). Assim, em caso de danos causados por omissão, o particular, para ser indenizado, deveria provar:</p> <p>a) a omissão estatal; b) o dano; c) o nexo causal; d) a culpa administrativa (o serviço público não funcionou, funcionou de forma tardia ou ineficiente).</p> <p>Esta é a posição que você encontra na maioria dos Manuais de Direito Administrativo.</p> <p>O STJ ainda possui entendimento majoritário no sentido de que a responsabilidade seria subjetiva.</p> <p>Vide: STJ. 2ª Turma. AgRg no REsp 1345620/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 24/11/2015.</p>	<p>Na jurisprudência do STF, contudo, tem ganhado força nos últimos anos o entendimento de que a responsabilidade civil nestes casos também é OBJETIVA. Isso porque o art. 37, §6º da CF/88 determina a responsabilidade objetiva do Estado sem fazer distinção se a conduta é comissiva (ação) ou omissiva. Não cabe ao intérprete estabelecer distinções onde o texto constitucional não o fez. Se a CF/88 previu a responsabilidade objetiva do Estado, não pode o intérprete dizer que essa regra não vale para os casos de omissão. Dessa forma, a responsabilidade objetiva do Estado engloba tanto os atos comissivos como os omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão específica do Poder Público. (...) 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. (...)</p> <p>STF. 2ª Turma. ARE 897890 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 22/09/2015.</p> <p>No mesmo sentido: STF. 2ª Turma. RE 677283 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/04/2012.</p>

Deve-se fazer, no entanto, uma advertência: **para o STF, o Estado responde de forma objetiva pelas suas omissões**. No entanto, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público tinha o **dever legal específico de agir para impedir o evento danoso e mesmo assim não cumpriu essa obrigação legal**. A isso se chama de "**omissão específica**" do Estado. Dessa forma, para que haja responsabilidade civil no caso de omissão, deverá haver uma omissão específica do Poder Público (STF. Plenário. RE 677139 AgR-EDv-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/10/2015).

O Estado pode ser responsabilizado pela morte do detento mesmo que ele se suicide. No entanto, aqui

também, como se adota a teoria do risco administrativo, o Estado poderá provar alguma causa excludente de responsabilidade. Assim, **nem sempre que houver um suicídio, haverá responsabilidade civil do Poder Público**. O Min. Luiz Fux exemplifica seu raciocínio com duas situações:

- a) Se o detento que praticou o suicídio já vinha apresentando indícios de que poderia agir assim, então, neste caso, o Estado deverá ser condenado a indenizar seus familiares. Isso porque o evento era **previsível** e o Poder Público deveria ter adotado medidas para evitar que acontecesse.
- b) Por outro lado, se o preso nunca havia demonstrado anteriormente que poderia praticar esta conduta, de forma que o suicídio foi um ato completamente repentino e **imprevisível**, neste caso o Estado não será responsabilizado porque não houve qualquer omissão atribuível ao Poder Público.

Vale ressaltar que é a **Administração Pública que tem o ônus de provar a causa excludente de responsabilidade**.

Obs: durante os debates, o Min. Marco Aurélio defendeu que a responsabilidade do Estado em caso de violações a direitos dos detentos seria baseada no risco integral. Trata-se, contudo, de posicionamento minoritário.

Info. 824 do STF (2016): A FIXAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DE 5 ANOS PARA OS PEDIDOS DE INDENIZAÇÃO POR DANOS CAUSADOS POR AGENTES DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DE PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, CONSTANTE DO ART. 1º-C DA LEI 9.494/97, É CONSTITUCIONAL.

Info. 854 do STF (2017): CONSIDERANDO QUE É DEVER DO ESTADO, IMPOSTO PELO SISTEMA NORMATIVO, MANTER EM SEUS PRESÍDIOS OS PADRÕES MÍNIMOS DE HUMANIDADE PREVISTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO, É DE SUA RESPONSABILIDADE, NOS TERMOS DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO, A OBRIGAÇÃO DE RESSARCIR OS DANOS, INCLUSIVE MORAIS, COMPROVADAMENTE CAUSADOS AOS DETENTOS EM DECORRÊNCIA DA FALTA OU INSUFICIÊNCIA DAS CONDIÇÕES LEGAIS DE ENCARCERAMENTO.

Info. 509 do STJ (2013): O PRAZO PRESCRICIONAL APLICÁVEL ÀS AÇÕES PROPOSTAS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA É DE 5 ANOS, CONFORME PREVISTO NO DECRETO 20.910/32, E NÃO DE 3 ANOS (REGRA DO CÓDIGO CIVIL), POR SE TRATAR DE NORMA ESPECIAL, QUE PREVALECE SOBRE A GERAL. O TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÃO CONTRA ATO DO ESTADO OCORRE NO MOMENTO EM QUE CONSTATADA A LESÃO E OS SEUS EFEITOS, CONFORME O PRINCÍPIO DA *ACTIO NATA*. NO ENTANTO, CASO O PODER PÚBLICO TENHA RECONHECIDO ADMINISTRATIVAMENTE O DÉBITO, O TERMO INICIAL SERÁ O ATO DE RECONHECIMENTO. A JURISPRUDÊNCIA DO STJ É FIRME NO SENTIDO DE QUE O RECONHECIMENTO DO DÉBITO IMPLICA RENÚNCIA, PELA ADMINISTRAÇÃO, AO PRAZO PRESCRICIONAL JÁ TRANSCORRIDO.

Info. 520 do STJ (2013): A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTÁ OBRIGADA AO PAGAMENTO DE PENSÃO E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS NO CASO DE MORTE POR SUICÍDIO DE DETENTO OCORRIDO DENTRO DE ESTABELECIMENTO PRISIONAL MANTIDO PELO ESTADO. NESSAS HIPÓTESES, NÃO É NECESSÁRIO PERQUIRIR EVENTUAL CULPA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NA VERDADE, A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL PELA INTEGRIDADE DOS PRESIDIÁRIOS É OBJETIVA, E ESTÁ RELACIONADA AOS RISCOS INERENTES AO MEIO EM QUE ESTÃO INSERIDOS OS DETENTOS POR UMA CONDUTA DO PRÓPRIO ESTADO.

Info. 523 do STJ (2013): NÃO DEVE SER PARALISADO O CURSO DE PAD APENAS EM FUNÇÃO DE AJUIZAMENTO DE AÇÃO PENAL DESTINADA A APURAR CRIMINALMENTE OS MESMOS FATOS INVESTIGADOS ADMINISTRATIVAMENTE. AS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL SÃO INDEPENDENTES, NÃO HAVENDO FALAR EM SUSPENSÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DURANTE O TRÂMITE DO PROCESSO PENAL.

Info. 532 do STJ (2013): NA HIPÓTESE DE DANO CAUSADO A PARTICULAR POR AGENTE PÚBLICO NO EXERCÍCIO DE SUA FUNÇÃO, A VÍTIMA TEM A POSSIBILIDADE DE AJUIZAR A AÇÃO DE INDENIZAÇÃO DIRETAMENTE CONTRA O AGENTE, CONTRA O ESTADO OU CONTRA AMBOS. OBS: EXISTE PRECEDENTE DO STF EM SENTIDO CONTRÁRIO.

STF	STJ
A vítima somente poderá ajuizar a ação contra o Estado (Poder Público). Se este for condenado,	A vítima tem a possibilidade de escolher se quer ajuizar a ação:

<p>poderá acionar o servidor que causou o dano. O ofendido não poderá propor a demanda diretamente contra o agente público.</p>	<p>a) Somente contra o Estado; b) Somente contra o servidor público; c) Contra o Estado e o servidor público em litisconsórcio.</p>
<p>O art. 37, §6º consagrou a TEORIA DA DUPLA GARANTIA:</p> <p>1) Em favor do <u>particular</u>, que poderá ajuizar ação de indenização contra o Estado, que tem recursos para pagar, sem ter que provar que o agente público agiu com dolo ou culpa;</p> <p>2) Em favor do <u>agente público</u> que causou o dano, que somente será responsabilizado pelo dano se for acionado pelo próprio Estado, em ação regressiva, após o Poder Público já ter ressarcido o ofendido.</p>	<p>O art. 37, §6º prevê a faculdade de o particular acionar diretamente o Estado, sem, contudo, excluir a possibilidade de acionar diretamente o servidor. Quem decide é a vítima. Se acionar o Estado, não terá que provar dolo ou culpa. Em compensação, se ganhar a demanda, será pago, em regra, por meio de precatório. Se acionar o servidor, deverá provar dolo ou culpa. Se ganhar, pode ser que o referido servidor não tenha patrimônio para pagar a indenização. Em compensação, o processo tramitará muito mais rapidamente do que se envolvesse a Fazenda Pública e a execução é bem mais simples.</p>

Info. 543 do STJ (2013): A UNIÃO – E NÃO SÓ ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS – TEM LEGITIMIDADE PASSIVA EM AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR ERRO MÉDICO OCORRIDO EM HOSPITAL DA REDE PRIVADA DURANTE ATENDIMENTO CUSTEADO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).

Info. 553 do STJ (2015): FOI ENCONTRADO UM CADÁVER HUMANO EM DECOMPOSIÇÃO EM UM DOS RESERVATÓRIOS DE ÁGUA QUE ABASTECE UMA CIDADE. DETERMINADO CONSUMIDOR AJUIZOU AÇÃO DE INDENIZAÇÃO CONTRA A EMPRESA PÚBLICA CONCESSIONÁRIA DO SERVIÇO DE ÁGUA E O STJ ENTENDEU QUE ELA DEVERIA SER CONDENADA A REPARAR OS DANOS MORAIS SOFRIDOS PELO CLIENTE. FICOU CONFIGURADA A RESPONSABILIDADE SUBJETIVA POR OMISSÃO DA CONCESSIONÁRIA DECORRENTE DE FALHA DO DEVER DE EFETIVA VIGILÂNCIA DO RESERVATÓRIO DE ÁGUA. ALÉM DISSO, RESTOU CARACTERIZADA A FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO, INDENIZÁVEL POR DANO MORAL, QUANDO A COMPANHIA NÃO GARANTIU A QUALIDADE DA ÁGUA DISTRIBUÍDA À POPULAÇÃO. O DANO MORAL, NO CASO, É *IN RE IPSA*, OU SEJA, O RESULTADO DANOSO É PRESUMIDO.

Info. 556 do STJ (2015): DETERMINADA PESSOA FOI PRESA E TORTURADA POR POLICIAIS. FOI INSTAURADO INQUÉRITO POLICIAL PARA APURAR O OCORRIDO.

QUAL SERÁ O TERMO DE INÍCIO DA PRESCRIÇÃO DA AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS?

- SE TIVER SIDO AJUIZADA AÇÃO PENAL CONTRA OS AUTORES DO CRIME: **TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA PENAL.**
- SE O INQUÉRITO POLICIAL TIVER SIDO ARQUIVADO (NÃO FOI AJUIZADA AÇÃO PENAL): **DATA DO ARQUIVAMENTO DO IP.**

Info. 563 do STJ (2015): A UNIÃO NÃO TEM LEGITIMIDADE PASSIVA EM AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS DECORRENTES DE ERRO MÉDICO OCORRIDO EM HOSPITAL DA REDE PRIVADA DURANTE ATENDIMENTO CUSTEADO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). DE ACORDO COM A LEI 8.080/90, A RESPONSABILIDADE PELA FISCALIZAÇÃO DOS HOSPITAIS CREDENCIADOS AO SUS É DO MUNICÍPIO, A QUEM COMPETE RESPONDER EM TAIS CASOS.

Info. 581 do STJ (2016): O ANISTIADO POLÍTICO QUE OBTEVE, NA VIA ADMINISTRATIVA, A REPARAÇÃO ECONÔMICA PREVISTA NA LEI Nº 10.559/2002 (LEI DE ANISTIA) NÃO ESTÁ IMPEDIDO DE PLEITEAR, NA ESFERA JUDICIAL, INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS PELO MESMO EPISÓDIO POLÍTICO. INEXISTE VEDAÇÃO PARA A ACUMULAÇÃO DA REPARAÇÃO ECONÔMICA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS, PORQUANTO SE TRATAM DE VERBAS INDENIZATÓRIAS COM FUNDAMENTOS E FINALIDADES DIVERSAS: AQUELA VISA À RECOMPOSIÇÃO PATRIMONIAL (DANOS EMERGENTES E LUCROS CESSANTES), AO PASSO QUE ESTA TEM POR ESCOPO A TUTELA DA INTEGRIDADE MORAL, EXPRESSÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. NAS HIPÓTESES DE CONDENAÇÃO IMPOSTA À FAZENDA PÚBLICA, COMO REGRA GERAL, A ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA E A COMPENSAÇÃO DA MORA DEVEM OBSERVAR OS CRITÉRIOS PREVISTOS NO ART. 1º-F DA LEI Nº 9.494/97, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 11.960/2009.