

LEANDRO BORTOLETO



DIREITO

ADMINISTRATIVO

**PARA OS CONCURSOS DE TÉCNICO E ANALISTA DE
TRIBUNAIS E MPU**

**10^a
EDIÇÃO**

revisão,
atualizada e
ampliada

2024

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

Sumário • 1. Introdução e conceito – 2. Teorias – 3. Responsabilidade extracontratual do estado brasileiro: 3.1. Responsabilidade por ação: 3.1.1. Excludentes da responsabilidade objetiva; 3.2. Responsabilidade por omissão; 3.3. Responsabilidade por atos legislativos; 3.4. Responsabilidade por atos judiciais; 3.5. Responsabilidade por danos decorrentes de obra pública; 3.6. Reparação do dano e direito de regresso – 4. Questões: 4.1. Questões objetivas comentadas; 4.2. Questões objetivas com gabarito fundamentado – 5. Jurisprudência aplicável ao capítulo.

1. INTRODUÇÃO E CONCEITO

Todas as pessoas, públicas ou privadas, que causem algum tipo de lesão a bem jurídico de terceiro devem ser obrigadas a repará-lo e, assim, o Estado também deve ser responsabilizado pelos danos que seus agentes causarem e, inclusive, principalmente após o surgimento do Estado de Direito – no qual todos estão submetidos ao império da ordem jurídica – a **responsabilização** do Estado deve existir mesmo quando **não houver norma expressa** a respeito, conforme sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello, compartilhando o entendimento de Eduardo Sotro Kloss, pois isso deriva da ideia de República, pela qual existe um regime “onde todas as autoridades são responsáveis, ‘onde não há sujeitos fora do Direito’. [...] se não há sujeitos fora do Direito, não há sujeitos irresponsáveis; se o Estado é um sujeito de direitos, o Estado é responsável [...]”¹.

De início, é necessário esclarecer que a responsabilidade aqui tratada não é a responsabilidade contratual do Estado, ou seja, aquela decorrente das obrigações assumidas nos contratos em que é parte. O objeto de análise é a **responsabilidade extracontratual do Estado**, também chamada de **aquiliana**, que não decorre da inadimplência de cláusulas contratuais e, na verdade, é consequência da ação ou omissão estatal, lícita ou ilícita, que provoca dano a alguém². Também, é conhecida como **responsabilidade civil** do Estado, mas é preferível o uso daquela nomenclatura a esta, conforme destaca Irene Patrícia Nohara, porque a responsabilidade civil tem seu alicerce, principalmente, na culpa e a responsabilidade do Estado independe de culpa³.

1. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 999-1000.

2. NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 750-751.

3. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 750.

Dessa maneira, pode-se conceituar a responsabilidade extracontratual do Estado como a “**obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos**”⁴.

2. TEORIAS

Para se compreender o atual estágio da responsabilidade extracontratual do Estado é indispensável a análise das diversas teorias existentes a respeito, apontando a evolução no estudo do tema.

À época dos Estados absolutistas, não se falava em responsabilização do Estado porque o súdito não podia confrontar a autoridade do soberano e, por isso, a existência dos princípios de que o rei não pode errar (*the king can do no wrong*) e aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei (*quod principi placuit habet legis vigorem*), que compunham a chamada **teoria da irresponsabilidade**, e caso houvesse a responsabilização do Estado, este estaria sendo colocado no mesmo nível do súdito, o que seria desrespeitoso à sua soberania⁵. Essa teoria também é chamada de teoria **regaliana** ou **regalista**.

No século XIX, superou-se a teoria da irresponsabilidade e passou-se a admitir a responsabilidade do Estado, com base nas chamadas **teorias civilistas**, as quais podem ser divididas em duas:

- a) **teoria dos atos de império e atos de gestão**: representou uma forma de se abrandar a irresponsabilidade estatal, pois era feita a divisão entre os atos que a Administração praticava valendo-se de seu poder de império (atos de império) e os atos nos quais havia a equiparação entre o particular e a Administração (atos de gestão) e, assim, o Estado:
 - no caso de **atos de gestão, responde** pelos danos;
 - na hipótese de **atos de império, não responde** pelos danos.
- b) **teoria da culpa civil**: com o fim da divisão dos atos em império e gestão, o cerne da responsabilidade do Estado migrou para o conceito de culpa e, de acordo com essa teoria, somente haveria a responsabilização do Estado se o funcionário agiu com **dolo** ou **culpa**⁶. Trata-se de responsabilidade **subjetiva**.

Ponto muito importante na evolução das teorias da responsabilidade foi o caso **Blanco** (1873), julgado pelo Conselho de Estado na França. Nesse caso, a menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua na cidade de Bordeaux, foi atropelada por uma

4. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 643. Original sem destaque.

5. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 644.

6. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1029.

vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo, tendo seu pai ingressado com ação civil de indenização sustentando que o Estado é responsável pelos danos causados a terceiros, em razão da conduta de seus agentes. Houve conflito de competência entre a jurisdição administrativa e a comum, e o Tribunal de Conflitos decidiu que cabia ao tribunal administrativo, porque se cuidava de apreciar a responsabilidade decorrente do funcionamento do serviço público e que essa responsabilidade não poderia ser regida pelo direito civil e sim por regras especiais. Com isso, começaram a surgir as **teorias publicistas** como a teoria da culpa do serviço e a teoria do risco (administrativo e integral)⁷.

Pela **teoria da culpa administrativa** ou **culpa do serviço** ou **culpa anônima**, não importa indagar sobre dolo ou culpa do agente público, pois o que interessa é a culpa do serviço (*faute du service*) e não a culpa individual do agente. Ocorre a **culpa do serviço** quando o serviço é **inexistente** (e deveria existir) ou **funciona inadequadamente** ou **funciona atrasado** como, por exemplo, quando deve existir serviço de prevenção e combate a incêndio em prédios altos e este não existe, ou, se existe, funciona mal (por exemplo, emperramento de certos equipamentos) ou funciona atrasado (ex.: chegou ao local do incêndio após o fogo ter consumido tudo)⁸. José dos Santos Carvalho Filho lembra que, pela teoria da culpa administrativa, cabia ao lesado provar o elemento culpa⁹. Cuida-se de responsabilidade **subjéctiva**¹⁰.

ATENÇÃO! Apesar de a teoria da culpa administrativa também ser considerada subjéctiva não se confunde com a teoria da culpa civil, pois, nesta, o importante é a demonstração da culpa do agente público e naquela o foco é a culpa do serviço.

Posteriormente, abandonou-se a ideia de culpa, e a responsabilidade do Estado passou a ter natureza **objetiva**, sendo desnecessária a demonstração de dolo ou culpa para que ocorra a responsabilização estatal. Nesse sentido, é a **teoria do risco**.

Essa teoria se baseia no **risco** e na **solidariedade social** porque o Estado no exercício de suas atividades, tem grande probabilidade de causar dano ao administrado, isto é, o risco de dano é grande e, ademais, como essa atividade tem como finalidade beneficiar a coletividade como um todo, o prejuízo causado, também, deve ser dividido com todos¹¹. Nessa esteira, Edmir Neto de Araújo ilustra afirmando que, da mesma forma que a indenização em uma desapropriação é paga com o dinheiro dos contribuintes (inclusive, proporcionalmente, do próprio expropriado), a indenização a ser paga ao administrado, em razão de dano que lhe fora causado, deve ser suportada por todos os administrados igualmente¹².

7. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 645.

8. GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1030.

9. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 495.

10. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1003.

11. ARAÚJO, Edmir Neto de. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 776-777.

12. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 777.

Pela **teoria do risco**, a responsabilização do Estado se dá de maneira objetiva, sendo necessária, apenas, a demonstração do dano e que este fora causado por agente público, ou seja, basta a ação estatal, o dano e o nexo de causalidade. Há duas espécies:

- a) **teoria do risco administrativo**: são admitidas excludentes de responsabilidade, em razão de caso fortuito ou força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa exclusiva de terceiro.
- b) **teoria do risco integral**: não são admitidas excludentes de responsabilidade, e o Estado deve indenizar todo e qualquer dano sofrido pelo administrado, ainda que causado por culpa ou dolo da vítima¹³.

TEORIAS SOBRE A RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO		
Teoria da irresponsabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Estado não responde • teoria regaliana ou regalista 	
Teorias civilistas	Teoria dos atos de império e atos de gestão	atos de gestão → responde
		atos de império → não responde
	Teoria da culpa civil	<ul style="list-style-type: none"> • responsabilidade subjetiva • dolo ou culpa do agente
Teorias publicistas	Teoria da culpa administrativa (culpa do serviço; culpa anônima)	<ul style="list-style-type: none"> • responsabilidade subjetiva • culpa do serviço { <ul style="list-style-type: none"> • não funciona • funciona mal • funcional atrasado
	Teoria do risco ação estatal + dano + nexo de causalidade	risco administrativo : admite excludentes risco integral : não admite excludentes

3. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO BRASILEIRO

O art. 37, § 6º, da Constituição Federal estabelece que 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”.

Verifica-se no dispositivo que existe a exigência de dolo ou culpa para os agentes públicos, o que não ocorre em relação às pessoas jurídicas mencionadas, donde se conclui que a responsabilidade extracontratual do Estado brasileiro é objetiva.

13. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 682-683.

Entretanto, como se verá, isso não exclui a possibilidade de, em alguns casos, ser adotada a responsabilidade subjetiva, porque o Estado responde por ação ou omissão. Em regra, quando se tratar de ação, tem-se a responsabilidade objetiva e, quando for por omissão, há a responsabilidade subjetiva.

3.1. Responsabilidade por ação

Para haver a responsabilização do Estado, na modalidade objetiva, não é necessária a perquirição do elemento subjetivo da conduta do agente público, isto é, não é preciso indagar se este agiu com dolo ou culpa, cuidando-se de indagação irrelevante para que o Estado seja obrigado a indenizar a vítima do dano, porque, para tanto, basta o **nexo causal** entre a **conduta do agente** e o **dano** dela decorrente. Entretanto, situação diferente se revela em relação ao agente público, pois a pessoa estatal tem o direito de regresso apenas quando houve a conduta dolosa ou culposa, quer dizer, o agente público só responderá, perante a Administração Pública, se agiu com dolo ou culpa. Desde já, portanto, deve ficar claro: **a responsabilidade do Estado é objetiva, e a do agente público é subjetiva.**

A responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal aplica-se a todas as **pessoas jurídicas de direito público** e às **pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público.**

Portanto, deve-se ficar atento, pois não é privilégio das pessoas da Administração Pública a responsabilidade objetiva e, por outro lado, não são todas as pessoas administrativas que a ela se submetem. De fato, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as fundações públicas com personalidade de direito público e os consórcios públicos com personalidade de direito público submetem-se à responsabilidade objetiva. Já em relação às pessoas jurídicas de direito privado, sejam da Administração Pública (fundação pública com regime de direito privado, empresa pública, sociedade de economia mista e consórcio público com personalidade de direito privado) ou não, somente haverá responsabilidade objetiva se forem prestadoras de serviço público e em relação aos danos decorrentes da prestação do serviço público. Assim, as concessionárias e permissionárias de serviço público respondem objetivamente pelos danos que seus agentes causarem relacionados à prestação do serviço público.

ATENÇÃO! Nesse ponto, Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁴ sustenta que as entidades do **terceiro setor** que recebam delegação do Poder Público a qualquer título respondem, também, de maneira objetiva, o que abrange as entidades do terceiro setor, ou seja, os serviços sociais autônomos, as organizações sociais (OS) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), mas não se trata de ponto pacífico na doutrina, pois José dos Santos Carvalho Filho defende a ideia de que a responsabilidade objetiva não se aplica a todas as entidades do terceiro setor, mas apenas para os serviços sociais autônomos¹⁵.

14. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 649.

15. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 500.

Quanto às **peessoas jurídicas prestadoras de serviço público**, havia divergência se responderiam apenas quanto aos danos causados a **terceiros** usuários do serviço ou se podem ser incluídos os não usuários, mas o **Supremo Tribunal Federal**, no RE 591874/MS, decidiu e fixou tese de repercussão geral: “**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**”. No caso, reconheceu-se a responsabilidade de empresa de transporte coletivo em indenizar ciclista morto em acidente com um de seus ônibus, já que não houve a exclusão do nexo de causalidade em razão de culpa exclusiva da vítima ou força maior.

Ainda em relação às pessoas privadas prestadoras de serviço público, deve ser ressaltado que a titularidade do serviço público é da pessoa política, que transferiu apenas a execução do serviço e deve zelar, fiscalizar para que seja prestado de maneira adequada, sendo imperioso que, em caso de **inadimplência** da concessionária ou permissionária, o Estado responda **subsidiariamente**¹⁶.

Sobre a responsabilização objetiva de quem executa serviço público, cabe destacar a questão dos **notários e registradores** porque são pessoas físicas que, após aprovação em concurso público, recebem do Estado a delegação para que passem a executar a atividade pública, cuja fiscalização cabe ao Poder Judiciário. Os titulares das serventias extrajudiciais são agentes públicos, na categoria de particulares em colaboração com o Estado e não se enquadram na previsão “pessoas jurídicas prestadoras de serviço público” e, conforme decidido pelo STF, no RE 842846, “os serviços notariais e de registro, mercê de exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236, CF/88), não se submetem à disciplina que rege as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos” porque a própria Constituição Federal estabelece no art. 236 que cabe à lei regular as atividades e disciplinar a responsabilidade civil e criminal dos notários e registradores e, assim, não compete “a esta Corte realizar uma interpretação analógica e extensiva, a fim de equiparar o regime jurídico da responsabilidade civil de notários e registradores oficiais ao das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (art. 37, § 6º, CRFB/88)” porque a “responsabilização objetiva depende de expressa previsão normativa e não admite interpretação extensiva ou ampliativa, posto regra excepcional, impassível de presunção”. No plano infraconstitucional, a Lei nº 13.286/16 alterou o art. 22 da Lei nº 8.935/94 e, de acordo, com o caput desse dispositivo, os “notários e oficiais de registro são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que causarem a terceiros, por culpa ou dolo, pessoalmente, pelos substitutos que designarem ou escreventes que autorizarem, assegurado o direito de regresso” e seu parágrafo único estabelece o prazo de prescrição de 3 anos para a ação reparatória. Portanto, vê-se que a responsabilidade dos notários

16. Nesse sentido, por exemplo, REsp n. 738.026 – RJ.

e registradores é subjetiva, porém o Estado não pode se furtar a responder, de forma objetiva, porque se trata de uma atividade pública delegada. Nesse sentido, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral (RE 842846): **“O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”**.

O Estado não tem o **dever de indenizar** apenas quando se tratar de **ato ilícito**, mas quando for **lícito**, também. O que realmente importa é a comprovação do dano e o nexó de causalidade entre este e a conduta do agente público. Desse modo, o Estado será responsabilizado por¹⁷:

a) comportamentos lícitos:

- **atos jurídicos:** por exemplo, a determinação de fechamento legítimo e permanente do fluxo de veículos no perímetro central da cidade, causando dano patrimonial anormal aos proprietários de edifícios-garagem, devidamente licenciados;
- **atos materiais:** por exemplo, nivelamento de rua, por motivos técnicos, fazendo com que algumas casas fiquem em nível mais elevado ou rebaixado em relação à rua, causando desvalorização do imóvel;

b) por comportamentos ilícitos:

- **atos jurídicos:** por exemplo, a apreensão ilegal;
- **atos materiais:** espancamento de preso por agente público.

Quanto à **ação** do agente público, é indispensável que o faça, conforme determina o art. 37, § 6º, **“nessa qualidade”**, isto é, que atue na condição de agente público e **não como particular**. No entanto, saliente-se que, mesmo se o agente não estiver no estrito desempenho da função, mas se usar equipamento próprio dela como, por exemplo, viatura ou arma, poderá ser caracterizada a responsabilidade do Estado, conforme destaca Irene Patrícia Nohara, colacionando, dentre outros, julgado do STF (RE 213.525), no qual se reconheceu a responsabilidade estatal por ato ilícito praticado por policial militar de folga, com o uso de revólver da corporação¹⁸.

3.1.1. Excludentes da responsabilidade objetiva

Nos termos do art. 37, § 6º, a responsabilidade do Estado brasileiro é objetiva, tendo sido adotada a teoria do risco administrativo, pois, como visto anteriormente, a vítima está dispensada de demonstrar o dolo ou a culpa do agente público, mas a Administração Pública poderá demonstrar que a vítima foi a única causadora do

17. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1012.

18. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 750-751.

dano e ficar imune à indenização. Quer dizer, a responsabilidade é objetiva, mas existem **situações capazes de excluir a responsabilidade estatal**, porque **excluem o nexo de causalidade**. Ao contrário, pela teoria do risco integral, a Administração deve indenizar todo e qualquer dano sofrido pelo administrado, ainda que causado por culpa ou dolo da vítima.

ATENÇÃO! Há divergência na doutrina se há, ou não, **aplicação no Brasil da teoria do risco integral**, mas no sentido de que a responsabilidade do Estado incide independentemente da ocorrência das circunstâncias que normalmente seriam consideradas excludentes de responsabilidade, que é a concepção dada por Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que, atualmente, admite-se a aplicação da teoria do risco integral nas hipóteses de dano causado por **acidente nuclear** (art. 21, XXIII, “d”, CF), na forma da Lei nº 6.453/77 e dos danos decorrentes de **atos terroristas, atos de guerra** ou de **eventos correlatos, contra aeronaves de empresas brasileiras**, nos termos da Lei nº 10.309/01 e da Lei nº 10.744/03.

São **excludentes da responsabilidade objetiva**:

- a) **o caso fortuito ou a força maior**: a divergência é muito grande entre os autores quanto à definição de cada um deles, havendo alguns que entendem que o caso fortuito é evento decorrente da natureza (ex.: terremoto, tempestade, raio) e a força maior é originária da conduta humana (ex.: greve) e, por outro lado, há outros sustentando posição exatamente oposta, ou seja, consideram como força maior os eventos da natureza e como caso fortuito os provenientes do homem. Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello não consideram o caso fortuito como excludente da responsabilidade estatal, conforme síntese realizada por José dos Santos Carvalho Filho, concluindo o autor que, na verdade, não há necessidade de se fazer distinção entre eles, pois ambos são **fatos imprevisíveis, cujos efeitos são idênticos**¹⁹.

ATENÇÃO! 1) a **jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal os coloca indistintamente como excludentes da responsabilidade do Estado. Assim, no RE 109.615-2, afirmou-se que o princípio da responsabilidade objetiva não é absoluto e que pode haver a exclusão da responsabilidade civil do Estado quando houver situações excepcionais “configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior [...]”. No mesmo sentido podem ser apontados o RE 201.595-4 e o RE 238.453-6; **2)** na legislação administrativa, também, ambos são tratados sem distinção conforme os exemplos apontados por Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino: art. 44, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90; art. 65, II, “d” e art. 78, XVII, da Lei nº 8.666/93; art. 38, § 1º, III, da Lei nº 8.987/95 e art. 5º, III, da Lei nº 11.079/04²⁰.

- b) **culpa exclusiva da vítima**: a responsabilidade é afastada, apenas, quando se tratar de culpa exclusiva como, por exemplo, no caso de pessoa que se

19. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 505-506.

20. *Direito administrativo descomplicado*. São Paulo: Método, 2010. p. 735-736.

atira na frente de ônibus ou de veículo oficial. Nesse sentido, foi fixada tese de repercussão geral no RE nº 1.209.429/SP, no sentido de que: “É objetiva a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física.” Caso exista culpa concorrente entre a vítima e o Estado, haverá a redução do valor da indenização.

- c) **culpa exclusiva de terceiro:** o terceiro é o responsável pelo dano causado e não o Estado. Ressalta-se que para haver a exclusão da responsabilidade nessa hipótese não pode ter havido omissão estatal em situação em que tinha o dever de agir. Pode ser um exemplo o dano multitudinário, que é o dano causado por multidão, porque rompe o nexo de causalidade, exceto se ficar demonstrado que os agentes estatais presenciaram o evento danoso, tinham condições de atuar e não o fizeram.

ATENÇÃO! A exclusão da responsabilidade objetiva nos casos apontados não significa que, necessariamente, o Estado não responderá pelo dano, pois como se verá, dependendo da situação, pode haver a responsabilização por omissão estatal porque se não houve conduta comissiva de agente público, eventual dano decorreu ou de fato da natureza ou de fato de terceiro.

3.2. Responsabilidade por omissão

A responsabilidade do Estado em razão de condutas comissivas é mais fácil de constatação porque existe uma conduta do agente público e que, em sua decorrência, gerou um dano. Por outro lado, na responsabilidade por omissão não há como, objetivamente, fazer a conexão direta entre a conduta do Estado e o dano causado, pois **não há conduta estatal**. O dano decorre ou de fato da natureza ou de fato de terceiro e, dessa forma, a atribuição de responsabilidade ao Estado é feita por se imputar a ele o resultado danoso em razão dele não ter agido quando e como deveria.

Quanto ao fundamento teórico da responsabilidade do Estado por atos omissivos, não há unanimidade na doutrina em colocar como suporte a teoria da culpa do serviço, sendo, assim, responsabilidade subjetiva, ou em se valer da teoria do risco administrativo, catalogando-a como responsabilidade objetiva.

O Estado será responsabilizado quando tinha o **dever de agir** para impedir o resultado e não atuou e, assim, é muito importante que se compreenda que o Estado não responde somente por suas ações, casos em que a responsabilidade é objetiva e aplica-se a teoria do risco administrativo, mas também pode ser responsabilizado por suas omissões, independentemente se será considerada objetiva ou

subjetiva. Na verdade, como se verá adiante, a depender da espécie de omissão, se genérica ou específica, o fundamento da responsabilidade por ato omissivo será a teoria da culpa do serviço ou a teoria do risco administrativo, nos termos do que vem decidindo o STF.

Em regra, haverá o reconhecimento da **responsabilidade subjetiva** do Estado por culpa anônima, em razão da **faute du service**, isto é, da **culpa do serviço**. É considerada de cunho subjetivo, pois deve ser demonstrada a culpa da Administração (não do agente) e se verifica a culpa no serviço quando o serviço não existe (e deveria), funciona inadequadamente ou funciona atrasado. São casos em que há a omissão genérica do Estado.

O caso das **enchentes** é um exemplo dessa situação, pois não há como afirmar que as perdas que o proprietário do imóvel teve em razão da inundação de seu estabelecimento tenham sido causadas diretamente pelo Estado, pois não houve conduta estatal, mas, se ficar demonstrado que aliado às fortes chuvas houve omissão do Estado no cumprimento do seu dever de manter, limpar e conservar os bueiros e as galerias pluviais, a vítima deverá ser indenizada. Além da enchente, são exemplos da responsabilidade por omissão o **assalto**, a **bala perdida**, a **queda de árvore** e **buraco** na via pública²¹.

Como se trata de responsabilidade subjetiva, é necessário haver a prova da omissão estatal, ou seja, deve ficar demonstrada **culpa administrativa** ou do serviço e **não a culpa ou dolo do servidor**, como destaca Dirley da Cunha Júnior²², ressaltando o autor, no entanto, que há entendimento jurisprudencial no sentido de que se aplica o art. 6º do Código de Defesa do Consumidor e, assim, o juiz poderá inverter o ônus da prova em razão da impossibilidade de se provar que o serviço fora feito de maneira adequada.

Nesse sentido, ainda, Di Pietro (2018) aponta que na responsabilidade por omissão, haveria uma **presunção de culpa** do Poder Público, de modo que o prejudicado não teria que provar sua ocorrência. Assim, caberia ao Estado demonstrar que atuou de forma diligente, de forma a evitar o dano ou que não agiu em razão da ausência de razoabilidade da ação²³.

Por outro lado, de forma reiterada, vem o STF decidindo que nos casos em que há omissão específica estatal, reconhece-se a responsabilidade do Estado com fundamento na teoria do risco administrativo e, portanto, de cunho objetivo.

Nesse sentido, a Suprema Corte, no RE 841526 (Tema 592), decidiu que, em face do dever específico de proteção ao respeito e à integridade física e moral do preso (CF, art. 5º, XLIX), o Estado deve ser responsabilizado quando descumpre esse dever e preso morre. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: **“Em caso de**

21. MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 288.

22. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 367.

23. PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito Administrativo*. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 825..

inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento”.

Aliás, apesar da divergência doutrinária a respeito, essa decisão do STF expõe claramente o entendimento da Corte quanto à categorização da responsabilidade por omissão como objetiva, pois consta que a “responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral.”

Ainda sobre essa decisão, cabe destacar que o Estado não responde por toda e qualquer morte de detento, pois o “dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (...), por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se *contra legem* e a *opinio doctorum* a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional. 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis. 7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso.”

Portanto, deve ser destacado que, mesmo na omissão, deve ser demonstrado o nexo entre o dano e a omissão, independentemente de se trata de omissão genérica ou omissão específica.

Nessa esteira, por exemplo, quanto à **fuga de presos** e posterior cometimento de crimes, a Corte entendeu que o Estado não é responsável por crime cometido meses após a fuga da prisão (RE 172.025) e, por outro lado, atribuiu responsabilidade ao Estado na fuga de preso, enquanto era levado a consultório odontológico, preordenada ao assassinato das pessoas que considerava as responsáveis por sua prisão (RE 136.247)²⁴. Posteriormente, em setembro de 2020, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral (RE nº 608.880; Tema 362): **“Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”.**

Deve ser registrado que a análise da existência ou não de nexo de causalidade nas hipóteses omissivas não é fácil e depende muito de análise das circunstâncias

24. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2009. p. 369-370.

em que ocorreu a situação fática. Nesse sentido, por exemplo, o STJ, no REsp 1.749.941-PR, entendeu que a concessionária de rodovia não responde por roubo e sequestro ocorridos nas dependências de estabelecimento por ela mantido para a utilização de usuários e, dessa forma, que houve o rompimento donexo causal porque, no caso, “é impossível afirmar que a ocorrência do dano sofrido pelos usuários guarda conexão com as atividades desenvolvidas pela recorrente. A segurança que ele deve fornecer aos usuários da rodovia diz respeito ao bom estado de conservação e sinalização da rodovia, não com a presença efetiva de segurança privada ao longo da estrada, mesmo que seja em postos de pedágio ou de atendimento ao usuário”. Por outro lado, numa situação em que numa parada de pesagem obrigatória de veículos, o motorista estacionou o caminhão no pátio da concessionária, por ordem de seus agentes, e enquanto estava no escritório sendo autuado por trafegar com veículo acima do limite de peso, seu caminhão foi furtado, entendeu o STF (RE 598.356) que “há responsabilidade civil de pessoa jurídica prestadora de serviço público em razão de dano decorrente de crime de furto praticado em posto de pesagem, considerada a omissão no dever de vigilância e falha na prestação e organização do serviço”.

Ainda sobre a demonstração de existência do nexocausal entre a inação estatal e o dano, porém envolvendo a fiscalização do exercício de atividade empresarial é o RE 138861 porque nele se discutiu a possibilidade do Município de São Paulo ser responsabilizado pelos danos decorrentes da explosão de loja de fogos de artifício, em razão de eventual omissão na fiscalização, sendo que no plano dos fatos, em segunda instância, o TJ SP concluiu que “não poderia ser atribuída ao Município de São Paulo a responsabilidade civil pela explosão ocorrida em loja de fogos de artifício. Entendeu-se que não houve omissão estatal na fiscalização da atividade, uma vez que os proprietários do comércio desenvolviam a atividade de forma clandestina, pois ausente a autorização estatal para comercialização de fogos de artifício” e, nesse processo, foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: **“Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular”**.

Sobre a omissão na atividade fiscalizatória do Estado, o STJ aprovou a Súmula nº 652: **“A responsabilidade da administração por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”**.

Por fim, dada a sua importância, cabe colacionar outra decisão do STF paradigmática do STF, envolvendo o sistema penitenciário, na qual foi fixada a seguinte tese de repercussão geral (RE 580.252): **“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.”

RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO BRASILEIRO	
<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas de direito público • Pessoas de direito privado prestadoras de serviço público (terceiro usuário e não usuário do serviço) 	
RESPONSABILIDADE POR AÇÃO	
RESPONSABILIDADE OBJETIVA	<ul style="list-style-type: none"> • teoria do risco administrativo • teoria do risco integral (para alguns), dano nuclear e ato terrorista contra aeronave
<p style="text-align: center;">Comportamento lícito ou ilícito de agente público nessa qualidade + Dano + Nexo de causalidade</p>	
EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA	<ul style="list-style-type: none"> • caso fortuito ou força maior • culpa exclusiva da vítima • culpa exclusiva de terceiro
RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO	
RESPONSABILIDADE SUBJETIVA	<ul style="list-style-type: none"> • teoria da culpa administrativa ou da culpa do serviço: omissão genérica • teoria do risco administrativo (STF): omissão específica
<p style="text-align: center;">Omissão + Dever de agir + Fato da natureza ou comportamento material de terceiro + Dano + Nexo entre dano e omissão</p>	

3.3. Responsabilidade por atos legislativos

Em regra, o Estado **não responde** pelos danos causados pelo exercício da função legislativa, porque a lei é por natureza abstrata e geral e, em tese, corporifica o interesse público. Por vezes, a atuação legislativa pode trazer benefícios para algumas pessoas e prejuízos para outras como, por exemplo, lei que exige certo comportamento de empresário que acarretará aumento nos seus custos de produção ou, ainda, lei que majore a alíquota de determinado tributo.

Entretanto, **excepcionalmente**, o Estado será **responsabilizado** por ato decorrente da atividade legislativa quando se tratar de:

- a) **lei declarada inconstitucional**: exige-se declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Um dos efeitos da decisão, portanto, será o de reparar o indivíduo pelo dano causado, como ocorre com a restituição de imposto indevidamente cobrado²⁵;
- b) **lei de efeito concreto**: materialmente se trata de ato administrativo. Como fogem às características de generalidade e abstração, podem acarretar ônus que não seriam suportados pelos demais membros da sociedade a exemplo do caso em que o Estado estabelece monopólio industrial de uma atividade que era antes exercida por entes privados²⁶;
- c) **omissão do legislador**: para esse caso, a Constituição Federal prevê a ação direta de constitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. A omissão legislativa, desse modo, poderá ocasionar a responsabilidade por perdas e danos. Tal tema, entretanto, não é pacífico na jurisprudência²⁷.

3.4. Responsabilidade por atos judiciais

Em **regra**, da mesma forma que ocorre com os atos legislativos, o Estado **não responde** pelos atos judiciais, **exceto** nos casos de (art. 5º, LXXV, CF):

- a) **erro judiciário**;
- b) **prisão além do tempo da condenação**.

No Novo Código de Processo Civil, o art. 143, dispõe que o juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude, ou quando recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte (nesse caso, serão verificadas depois que a parte requerer ao juiz que determine a providência e o requerimento não for apreciado no prazo de 10 dias).

3.5. Responsabilidade por danos decorrentes de obra pública

A execução de obra pública, por natureza, é passível de causar danos, gerando a discussão acerca da responsabilidade pelos prejuízos.

Quando se tratar de **dano decorrente pelo só fato da obra** – quando a obra pública causa dano ao particular em razão de causa natural ou imprevisível, sem que tenha havido culpa de alguém –, a responsabilidade é objetiva, não fazendo diferença quem está executando a obra; é decorrência da teoria do risco administrativo²⁸.

25. PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito Administrativo*. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 828.

26. PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito Administrativo*. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. 829.

27. PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. *Direito Administrativo*. 31 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 830.

28. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 570.

Por outro lado, se o Estado celebrou contrato administrativo com empreiteira para a execução da obra e o dano decorre, exclusivamente, por culpa do executor, dele será a responsabilidade, de natureza subjetiva e própria do direito privado (art. 70, Lei nº 8.666/1993), pois executa o contrato por sua conta e risco, respondendo o Estado de forma subsidiária, conforme aponta José dos Santos Carvalho Filho²⁹. O autor faz a ressalva, todavia, se houver culpa de ambos, do executor e do Poder Pública (ainda que por omissão), a responsabilidade será solidária³⁰.

3.6. Reparação do dano e direito de regresso

Primeiro, é necessário que se delimite que tipo de dano deve ser indenizado.

Dessa forma, o **dano** pode ser **material** ou **moral**, mas, de qualquer maneira, há de ser um dano **indenizável**, que, para tanto, deve ter as seguintes **características**, dependendo se o ato é lícito ou ilícito³¹:

a) quanto ao **ato ilícito**, o **dano** deve ser:

- **jurídico**: não basta a lesão econômica, deve haver lesão a um direito (ex.: mudança de teatro ou de escola pública de lugar pode representar prejuízo econômico para os comerciantes da região, mas não há dano jurídico) e, por outro lado, o dano jurídico não pressupõe necessariamente um dano econômico, pois pode ser dano moral;
- **certo**: o dano deve ser real e não eventual ou possível;

b) quanto ao **ato lícito**, o **dano** deve ser:

- **jurídico**;
- **certo**;
- **especial**: não pode ser prejuízo genérico e deve onerar a situação particular de uma ou algumas pessoas (ex.: não se indeniza perda de poder aquisitivo de moeda em razão de medidas econômicas);
- **anormal**: supera os ônus inerentes às condições de vida em sociedade (ex.: não se indenizam a breve interrupção de via pública para reparos ou a revista pessoal por policial, realizada sem excessos vexatórios).

Quanto à **reparação do dano**, esta pode ser feita no âmbito **administrativo**, desde que a Administração reconheça a sua responsabilidade pelo dano causado, bem como haja consenso sobre o valor da indenização. Caso contrário, a vítima deverá ingressar com **ação judicial** em face da pessoa jurídica causadora do dano para a reparação. Reparado o dano, surge para o Estado o **direito de regresso**, desde que o servidor tenha atuado com dolo ou culpa. Nesse caso, fará uso da **ação**

29. *Manual de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 570. No mesmo sentido, o art. 120 da Lei nº 14.133/21.

30. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 571.

31. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 1020-1023.

regressiva, que é uma ação de natureza civil de que o Estado se vale para reparar o dano sofrido, causado por dolo ou culpa do servidor.

Como já apontado anteriormente, nos moldes do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a responsabilidade do Estado é objetiva e, por sua vez, a do agente público é subjetiva. Assim, não há a necessidade de demonstração de dolo ou culpa para que a vítima seja indenizada, bastando a comprovação do dano e do nexo de causalidade entre este e a conduta estatal. Por sua vez, em relação ao servidor, este somente será responsabilizado se agiu com dolo ou culpa. Desse modo, o Estado responde perante a vítima e, caso haja dolo ou culpa, volta-se contra o servidor, por meio de **ação regressiva**, constituindo-se, portanto, **duas relações**³²:

- a) entre o **Estado e a vítima**: de natureza **objetiva** e fundada no **nexo causal**;
- b) entre o **agente causador do dano e o Estado**: de natureza **subjetiva**, baseada no **dolo** ou **culpa**.

No que se refere à **ação de reparação de danos**, há os seguintes questionamentos:

- a) **O agente público causador do dano pode ser acionado diretamente pela vítima?**

A doutrina é **divergente**, mas a posição do **Supremo Tribunal Federal** (RE 327.904 e RE 470.996) é no sentido da **impossibilidade** de se acionar diretamente o agente público, pois o art. 37, § 6º, da Constituição estabelece **dupla garantia: uma, em favor do particular** assegurando-lhe o direito de promover ação indenizatória em face de pessoa jurídica de direito público ou de pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público e, **outra, em benefício do servidor**, que apenas responde civil e administrativamente perante a pessoa jurídica a que estiver vinculado. Nesse sentido, o RE nº 1027633 (tema nº 940 de repercussão geral): **“A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”**.

- b) **É possível a denúncia à lide do agente causador do dano?**

No CPC, conforme art. 125, II, admite-se a denúncia da lide “àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo”. Entretanto, a doutrina é **divergente**, havendo corrente que entende não ser possível porque haveria prejuízo à vítima, no sentido de que seria colocado em discussão fundamento jurídico novo, qual seja, o dolo ou culpa do agente público e, por outro lado, há os que defendem a possibilidade de denúncia, argumentando em favor da economia processual³³. A jurisprudência do

32. MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 382.

33. Conforme síntese feita por Irene Patrícia Nohara (*Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 782-783).

Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que, em se tratando de responsabilidade civil do Estado, a denúncia da lide é **facultativa** e não obrigatória (REsp 1.163.652/PE, AgRg no REsp 1.149.194/AM, EREsp 313.886/RN, entre outros), porque a relação jurídica entre a vítima e o Estado funda-se na culpa objetiva, e entre o Estado e o agente público tem fundamento na culpa subjetiva, bem como o Estado não perde o direito de regresso por não ocorrer a denúncia da lide. Todavia, o “cabimento da denúncia **depende da ausência de violação dos princípios da celeridade e da economia processual**, o que implica a valoração a ser realizada pelo magistrado em cada caso concreto” (Resp 975.799/DF). Por fim, deve-se destacar o posicionamento adotado pelo STF no RE nº 1027633, em que se apontou que a ideia de dupla garantia não inviabilizaria a possibilidade de denúncia à lide nas ações nas quais a Administração Pública é demandada por dano causado por agente público.

Quanto à **ação regressiva**, esta somente pode ser proposta se houver a presença de **dolo** ou **culpa** do agente público e se houve a **condenação**, com trânsito em julgado, do Estado a indenizar a vítima e pode se **estender aos herdeiros e sucessores** do servidor causador do dano, mas estes responderão somente até o limite do valor da herança recebida, conforme o art. 5º, XLV, da Constituição Federal e o art. 122, § 3º da Lei nº 8.112/90, no caso de servidor federal.

Quanto à **prescrição da ação indenizatória em face do Estado**, o prazo é de **5 anos**, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/32 e do art. 1º-C da Lei nº 9.494/97. Há divergência na doutrina quanto ao prazo e, por exemplo, José dos Santos Carvalho Filho³⁴ sustenta que o prazo é de 3 anos, aplicando-se o art. 206, § 3º, V, do Código Civil. Entretanto, o **Superior Tribunal de Justiça** firmou entendimento, conforme EREsp 1.081.885/RR, de que o prazo é de **5 anos** e o fundamento é o Decreto nº 20.910/32.

Quanto ao tema, o Enunciado nº 40 da I Jornada de Direito Administrativo do CJF prevê que se aplica o prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública e não o prazo trienal estabelecido no Código Civil de 2002 (art. 206, §3º, V), tendo em vista se tratar de norma especial.

Por outro lado, em relação à ação regressiva estabelece o art. 37, §5º da Constituição Federal 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”. Disso, surgiu o posicionamento que prevalecia na jurisprudência de que as ações para ressarcimento ao erário de danos causados por ilícitos, nos termos do texto constitucional, são imprescritíveis.

Entretanto, houve mudança no tratamento do tema no STF, pois, no julgamento do RE 669.069, foi fixada a tese de repercussão geral no sentido de que é **“prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”**. O caso tratava de um acidente de trânsito e a União pleiteava a reparação de danos contra a empresa privada, mas o Plenário do STF entendeu que a regra da imprescritibilidade não se aplica

34. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 524.

a ilícitos de natureza civil, como é o caso daquele decorrente de acidente de trânsito. Inclusive, houve a interposição de embargos de declaração e, no julgamento deste, o Min. Teori Zavascki afirma que em razão dos debates travados no julgamento restou claro que o conceito de ilícito civil surge por exclusão e, assim, **“não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante”**.

Da mesma maneira, decidiu o STF, no RE 636.886 (Tema 899), que **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**.

Dessa maneira, a imprescritibilidade é exceção e, por exemplo, no tema 897 (RE 852.475) o STF fixou a seguinte tese com repercussão geral: **“São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”**.

Deve ser destacado, todavia, que, por força das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/1992, não há mais ato de improbidade culposo e, assim, somente se configura se houver dolo.

Por fim, importante registrar que, nos termos da Súmula 647 do STJ: **“São imprescritíveis as ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos fundamentais ocorridos durante o regime militar”**.

4. QUESTÕES

4.1. Questões objetivas comentadas

01. (CEBRASPE – Analista Judiciário Área Administrativa – TJ ES/2023) O estado do Espírito Santo responderá pelos danos que um servidor público ocupante do cargo efetivo de analista judiciário do TJ/ES causar, nessa qualidade, a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o referido agente público nos casos de dolo ou culpa.

Certo () Errado ()

COMENTÁRIO

Certo. De acordo com o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, 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”. Dessa maneira, a responsabilidade estatal é objetiva e a do servidor é subjetiva.

02. (IBFC – Técnico Judiciário – Área Administrativa – TRE – PA/2020) A responsabilidade civil do Estado brasileiro pelos danos causados a terceiros encontra-se disciplinada no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Sobre o tema, assinale a alternativa correta.

- a) Segundo a teoria do risco integral, o ente público deve ser responsabilizado objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo, contudo, admitida a exclusão da responsabilidade em determinadas situações, tais como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior, haja vista ser o Estado garantidor universal de seus subordinados
- b) A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos não depende da comprovação de elementos subjetivos ou da ilicitude do ato