



**CENTRO UNIVERSITÁRIO PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - FADI**

MATEUS DE ALMEIDA MOREIRA GOMES

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES

Barbacena

2019

MATEUS DE ALMEIDA MOREIRA GOMES

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FADI, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.(a) Cristina Prezoti

**Barbacena
2019**

MATEUS DE ALMEIDA MOREIRA GOMES

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito do Centro Universitário Presidente Antônio Carlos Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FADI, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.(a) Orientadora Cristina Prezoti
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FADI

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FADI

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FADI

**Barbacena
2019**

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade estudar a responsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes. Objetiva-se analisar qual a responsabilidade civil cabível ao Estado quando seus agentes causarem danos a terceiros e qual a responsabilidade do agente público nestes casos. Nesse sentido, é indispensável para a caracterização da responsabilidade civil do Estado que o ato causador do dano ocorra da ação ou omissão de um agente público, mesmo que este desempenhe função de caráter transitória ou não remunerada. O agente público deve estar exercendo sua atividade estatal, para que o Estado seja responsabilizado objetivamente por seus atos lesivos em face do prejudicado. Justifica-se o presente tema, pela implementação de teorias o que foi de suma importância para estabelecer qual a responsabilidade civil do Estado e qual a responsabilidade civil do agente público. Para o desenvolvimento do presente trabalho, utilizou-se como recurso metodológico, a pesquisa bibliográfica, realizada por meio de análises e comparações de preceitos legais, doutrinários e jurisprudenciais que ponderam sobre o tema proposto.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Agentes Públicos; Direito de Regresso.

ABSTRACT

The present study aims to study the civil liability of the State for the acts of its agents. The objective is to analyze the civil responsibility applicable to the State when its agents cause damages to third parties and what the responsibility of the public agent in these cases. In this sense, it is indispensable for the characterization of the civil responsibility of the State that the act causing the damage occurs from the action or omission of a public agent, even if the latter performs a transient or unpaid function. The public agent must be exercising his state activity, so that the State is objectively blamed for its injurious acts against the injured party. The present theme is justified by the implementation of theories, which was extremely important to establish the civil responsibility of the State and the civil liability of the public agent. For the development of the present study, the bibliographic research was carried out as a methodological resource, through analysis and comparisons of legal, doctrinal and jurisprudential precepts that ponder the proposed theme.

Keywords: Civil Liability of the State; Public Agents; Right of Return.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES
2.1 Do Agente Público	2.2 A responsabilidade do Estado pelos atos omissivos de seus agentes
2.3. Ação indenizatória	2.4 Os danos indenizáveis
2.5 Denúnciação da lide em ações indenizatórias pelo Estado a seus agentes	2.6 Direito de Regresso
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como tema a responsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes, haja vista tratar-se de um assunto contemporâneo e relevante no ordenamento jurídico brasileiro.

O recurso metodológico utilizado no presente trabalho acadêmico se deu por meio de pesquisas bibliográficas, realizadas através dos preceitos legais, doutrinários e jurisprudenciais, que tratam sobre o tema.

Pretendem-se com este estudo, averiguar o instituto responsabilidade civil do Estado diante dos atos danosos praticados pelos agentes públicos, bem como avaliar como se procede à aplicabilidade de tal responsabilidade ao Estado e verificar qual a consequência que o agente público sofre ao causar dano a outrem, seja no exercício de sua função ou não.

O presente trabalho justifica-se pela discussão que gira em torno da responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados pelos seus agentes em face de terceiros.

A motivação para a presente pesquisa surge em virtude dos problemas vivenciados no cotidiano dos agentes públicos. Sendo que nesta etapa surge a pergunta para o problema apresentado: até aonde vai a responsabilidade civil do Estado em decorrência dos atos praticados por seus agentes?

A hipótese parte do pressuposto que o Estado é responsável objetivamente pelos atos de seus agentes em consonância com os ditames da lei, bem como pelo posicionamento jurisprudencial.

Posto isto, faz-se necessário tratar no presente trabalho sobre o agente público, haja vista ser imprescindível sua definição para o melhor entendimento deste trabalho, bem como averiguar se há responsabilidade do Estado pelos atos omissivos de seus agentes, abrangendo suas particularidades e discussão em torno da responsabilização do Poder Público.

Por conseguinte, dando fecho ao trabalho, chegar-se-á ao seu objetivo, com uma análise das ações indenizatórias a qual o Estado está compelido a ressarcir a vítima e qual o prazo para a propositura da ação em face do Estado.

Por essa ocasião, será também objeto de estudo o sujeito passivo da demanda, abrangendo suas particularidades e discussão em torno do agente público no pólo passivo e se há a possibilidade de denunciação da lide pelo Estado em face de seus agentes. Enfim, será abordado o direito de regresso, em que o Estado tem em face de seus agentes que causarem prejuízo a terceiro.

Ao final do trabalho serão feitas as devidas considerações finais diante de tudo que fora exposto na realização do presente artigo.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES

2.1 Do Agente Público

O termo “agente público” é o sentido mais amplo e genérico concebido para todos aqueles que, de alguma maneira, desempenham algum serviço atribuído ao Estado, mesmo que realizem de modo transitório ou sem remuneração.

Segundo a Lei de Improbidade Administrativa, no seu artigo 2º, a definição de agente público:

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.¹

Verifica-se no artigo acima transcrito, que o legislador adotou a definição mais ampla para conceituar o que seja “agente público”, enquadrando todos aqueles que, de alguma maneira, se envolvam com o Poder Público.

De acordo com as autoras Cardoso e de Freitas Pedro:

A expressão agentes públicos é utilizada em sentido amplo e genérico, por tanto funcional, a partir dela podemos identificar suas espécies, e para entendermos melhor as categorias (ou espécies) de agentes públicos, faça-se necessário citar Hely Lopes Meirelles, que em sua obra clássica definiu quatro espécies, os agentes políticos, os agentes administrativos, os agentes honoríficos e os agentes delegados. Em uma posição mais moderna podemos citar Maria Sylvia Zaneladi Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello que classificam as espécies da seguinte forma: os agentes políticos, servidores públicos, e particulares em colaboração com o poder público.²

Desta forma, observa-se que agente público é um termo amplo e dividi-se em espécies, podendo ser: políticos, administrativos, honoríficos e delegados, desde que atuem no serviço público.

Para Meirelles, agente público:

São todas as pessoas físicas, incumbidas definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo. A regra é a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo. Em qualquer hipótese, porém, o cargo ou a função pertence ao Estado, e não ao agente que exerce, razão pela qual o Estado pode suprimir ou alterar cargos e funções sem nenhuma ofensa aos direitos de seus titulares, como podem desaparecer os titulares sem extinção dos cargos e funções.³

Além do mais, é imprescindível para a caracterização da responsabilidade civil do Estado que o ato causador do dano ocorra da ação ou

¹ BRASIL, **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 06 de mai. de 2019.

² CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. **Servidores Públicos: Um breve estudo**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324. Acesso em: 03 de mai. de 2019.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.67.

omissão de um agente público, mesmo que este exerça função de caráter transitória ou não remunerada.

Nesta esteira, Cavalieri Filho, relata que:

De acordo com a essência de vários julgados o mínimo necessário para determinar a responsabilidade do Estado é que o cargo tenha influído como causa ocasional do ato, ou que a condição de funcionário tenha sido a oportunidade para a prática do ato ilícito. Sempre que a condição de agente do Estado tiver contribuído de algum modo para a prática do ato danoso, ainda que simplesmente lhe proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito, responde o Estado pela obrigação ressarcitória. Não se faz mister, portanto, que o exercício da função constitua a causa eficiente do evento danoso; basta que ela ministre a ocasião para praticar-se o ato. A nota constante é a existência de uma relação entre a função pública exercida pelo agente e o fato gerador do dano.⁴

Nesse sentido, oportuno explanar o entendimento da jurisprudência mineira quanto à responsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes públicos:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, §6º, CR/88. ACIDENTE AUTOMOBILÍSTICO. COLISÃO ENTRE VIATURA DA POLÍCIA E VEÍCULO PARTICULAR. FALHA NO SISTEMA DE FREIOS DO CARRO POLICIAL. COMPROVAÇÃO. REPARAÇÃO DEVIDA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MANUTENÇÃO. ART. 20, §§ 3º E 4º DO CPC. CORREÇÃO MONETÁRIA. ART. 1º-F DA LEI Nº. 9.494/97, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº. 11.960/2009. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal, o Estado responde objetivamente pelos atos de seus agentes, cabendo-lhe o dever de indenizar os danos deles decorrentes, independentemente da comprovação de culpa/dolo. Restando demonstrado nos autos que o acidente que acarretou prejuízos à recorrida se deu em decorrência de falha no sistema de freios da viatura policial, o ressarcimento à autora pelos danos materiais causados pelo réu é medida que se impõe. Devem ser mantidos os honorários advocatícios fixados em harmonia com as diretrizes dos §§ 3º e 4º do art. 20 do CPC. Nas condenações impostas à Fazenda Pública, deverá ser observada a norma do art. 1º-F da Lei n.º 9.494/97, com a redação dada pela Lei n.º 11.960/09, para fins de cálculo tanto dos juros de mora, quanto da correção monetária. Dar parcial provimento ao recurso⁵.

Observa-se no julgado acima transcrito que quando o agente público contribui de alguma forma para a prática de um ato que acarrete dano à terceiro, responderá o Estado objetivamente, mesmo que tal contribuição seja somente o ensejo para a conduta do agente.

⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.236.

⁵ MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0313.13.006218-2/001**; Apelante: Estado de Minas Gerais; Apelado: Dauvani Gonçalves da Paixão Souza; Relator: Des.(a) Armando Freire; Ipatinga, MG, 05/05/2015.

Contudo, o grande problema está em examinar justamente a relação que deve haver entre a conduta do agente e o serviço público, isto é, a necessidade ou não do ato ser cometido durante o serviço e, ainda, se o simples fato de cometer o ato em razão da qualidade de agente público já satisfaz para caracterizar a responsabilidade do Poder Público.

Aliás, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, posicionou-se a respeito do assunto em apreço:

RESPONSABILIDADE CIVIL. LESÃO POR DISPARO DE ARMA DE FOGO. AGENTE E VÍTIMA PERTENCENTES AOS QUADROS DA PMERJ. ATO ILÍCITO PRATICADO POR PREPOSTO DO RÉU DURANTE O SERVIÇO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRESENÇA DOS REQUISITOS ENSEJADORES DO DEVER REPARATÓRIO. DANO MORAL CONFIGURADO.

1. Trata-se de ação indenizatória, a título de dano moral, em razão da lesão sofrida pelo autor, Policial Militar, ao ser alvejado no abdômen por projétil de arma de fogo (metralhadora), disparado por colega de farda, quando ambos estavam em serviço, nas dependências do 32º BPM de Macaé.

2. Hipótese de responsabilidade civil do empregador por dano decorrente de ato ilícito praticado por preposto durante o exercício da função, que, na forma da legislação vigente, é objetiva, bastando à prova do fato, do dano e do nexa causal.

3. O fato e o dano restaram incontroversos nos autos. Já o nexa de causalidade foi afastado na sentença por entender o magistrado que o agente, embora nas dependências do quartel e durante o expediente, não estaria, no momento do disparo, praticando atividade ligada ao uso de arma de fogo. Todavia, restou comprovado que o agente estava de serviço, fazendo a guarda do quartel, atividade que é desempenhada com utilização da metralhadora calibre 9mm da qual partiu o projétil que alvejou o autor, evidenciando inequivocamente a presença do nexa de causalidade entre o fato e dano, impondo-se o dever reparatório. (grifei)

4. Dano moral configurado. Fixação da verba compensatória consoante os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e vedação ao enriquecimento sem causa.

5. Inversão dos ônus de sucumbência. PROVIMENTO DO RECURSO.⁶

Em contrapartida, se o agente não estiver exercendo sua função estatal, não há que se falar em responsabilidade civil do Estado, conforme se vislumbra em outro julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

Responsabilidade civil objetiva. Disparos de arma de fogo. Policial militar. Lesão corporal. Teoria do risco administrativo. Nexa causal ausente. Dever de indenizar, pelo Estado, inexistente.

⁶ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0004365-41.2009.8.19.0014**; Apelante: Leandro Magno Pereira; Apelado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rel. Carlos Santos de Oliveira, Rio de Janeiro, RJ, 07/10/2014.

Responsabilidade civil de natureza subjetiva, pessoal, do autor dos disparos. Cidadão, motorista de ônibus, que durante discussão banal com policial militar, bêbado, de folga e sem farda, tendo como motivo o uso inapropriado de cartão RioCard para viagem sem pagamento da passagem, vem a ser atingido por disparos de armas de fogo pessoais do agressor (fl. 09), ferindo-se numa das mãos, de raspão. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes causarem a terceiros. Importante é destacar-se que a responsabilidade civil de que se cuida, é de caráter objetivo por aplicação da teoria do risco administrativo, que não se confunde com a teoria do risco integral. Art. 37, § 6º, da Constituição da República. A imposição das consequências desta responsabilidade, dita objetiva, não acarreta, entretanto, o permanente dever de indenizar, pelo simples surgimento de um dano ao particular. Em outras palavras, o lesado deve comprovar que existe nexo de causalidade entre a conduta do ente estatal, por ato do agente público, e o dano sofrido. Inexistência de nexo causal entre a atividade desenvolvida pela Administração Pública e os danos causados ao autor em razão da ilícita conduta do agente policial. Descabe a responsabilização do Estado por todos os danos sofridos pelos indivíduos, como se fora um garantidor universal, porque isso ofende inclusive a Constituição da República. Indiscutivelmente o agressor estava de folga, sem a farda e não atuava em policiamento ou a serviço da Administração para desempenho de qualquer outra atividade pública, cumprindo ressaltar que a arma utilizada para o disparo não pertencia ao Estado. Precedentes do STF e do TJRJ. Recurso a que se nega seguimento.⁷ (grifei)

Portanto, o agente público deve estar exercendo sua atividade estatal, para que o Estado seja responsabilizado objetivamente por seus atos. Por outro lado, o agente que não estiver prestando serviço ao ente estatal, será responsabilizado pelos seus atos lesivos causados a terceiros.

2.2 A responsabilidade do Estado pelos atos omissivos de seus agentes

Inicialmente, oportuno mencionar que existe distinção da responsabilidade do Estado em relação aos atos comissivos e aos atos omissivos que seus agentes causarem a terceiros. O dano quando for causado com omissão do agente, a responsabilidade do Estado será subjetiva, por outro lado, se for ato comissivo, será atribuída a responsabilidade objetiva.

Destaca-se que, a omissão pode ser genérica ou específica, segundo entendimento de Cavalieri Filho (2009). Neste sentido, para maior

⁷ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0021372-90.2006.8.19.001**; Apelante: Marcelo Pulleiro Augusto: Apelado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rel. Mário Assis Gonçalves, Rio de Janeiro, RJ, 06/02/2013.

compreensão, se faz necessário apresentar alguns exemplos do autor supramencionado para a distinção de tais omissões:

(...) quando um motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não-impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado.⁸

Desta forma, a omissão específica está ligada na responsabilidade objetiva, pelo fato do Estado ter o dever legal de proteger a sociedade. Já na omissão genérica, ocorrerá aplicação da teoria subjetiva por entender-se que há uma falta de serviço por parte do Estado, não podendo ser identificada a sua culpa.

Em contrapartida, a teoria do risco administrativo consagrada na Constituição Federal de 1988, não faz diferenciação de atos omissos e atos comissivos, sendo o Estado objetivamente responsabilizado pelos atos que seus agentes causarem.

Nessa esteira, Meirelles assevera:

Incide a responsabilidade civil objetiva quando a Administração Pública assume o compromisso de velar pela integridade física da pessoa e esta vem a sofrer um dano decorrente da omissão do agente público naquela vigilância. Assim, alunos da rede oficial de ensino ou pessoas internadas em hospitais públicos, caso sofram algum dano quando estejam sob a guarda imediata do Poder Público, têm direito à indenização, salvo se ficar comprovada a ocorrência de alguma causa excludente daquela responsabilidade estatal.⁹

Entretanto, não há que se falar que o Estado será “sempre” responsabilizado objetivamente pelos danos causados em razão da ação ou omissão de seus agentes. Para tanto, se faz indispensável o preenchimento dos elementos para caracterização desta responsabilidade: dano, nexos de causalidade, qualidade de agente público do causador do dano, bem como a averiguação de não ser caso de excludente de responsabilidade.

⁸ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.246.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.72.

2.3. Ação indenizatória

Os danos causados pelas pessoas jurídicas de direito público e pelas pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos deverão ser reparados segundo disposto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988. Essa reparação poderá ser realizada via administrativa, quando o Estado reconhece previamente a sua responsabilidade e repara a vítima pelos danos causados.

Lado outro, se não há esta reparação na esfera administrativa, a vítima tem o seu direito constitucional garantido, sendo-lhe assegurado amplo acesso ao Poder Judiciário, de maneira que possa ajuizar uma ação de indenização em face da pessoa jurídica causadora do ato danoso. Por sua vez, a pessoa jurídica responsável por tal ato, tem o direito de regresso contra o seu agente, caso este tenha agido com dolo ou culpa, conforme será abordado posteriormente.

Quanto ao prazo prescricional para a propositura da ação de indenização da vítima em face do Estado, Di Pietro¹⁰, relata que o prazo prescricional é de 05 anos, conforme estipula o artigo 1º-C da Lei nº 9.494/1997, “prescreverá em cinco anos o direito de obter indenização dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado.”

Em contrapartida, o autor Carvalho Filho¹¹, defende que o prazo prescricional da ação de indenização contra o Estado é trienal nos moldes do artigo 206, §3, inciso V do Código Civil de 2002, que definiu o prazo de três anos para a prescrição da pretensão de reparação civil. Desta feita, o prazo de cinco anos assinalado pelo Decreto nº 20.910/1932 foi derogado pela lei civil, que estabelece a prescrição trienal.

O prazo de três anos é utilizado atualmente, sendo tal prazo encontra-se em algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 25ª Edição, São Paulo: Atlas, 2012.

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS E MATERIAIS. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. PRAZO. CÓDIGO CIVIL. VIGÊNCIA. TERMO INICIAL.

1. À luz do novo Código Civil os prazos prescricionais foram reduzidos, estabelecendo o art. 206, § 3º, V, que prescreve em três anos a pretensão de reparação civil. Já o art. 2.028 assenta que "serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada". Infere-se, portanto, que tão-somente os prazos em curso que ainda não tenham atingido a metade do prazo da lei anterior (menos de dez anos) estão submetidos ao regime do Código vigente, ou seja, 3 (três) anos. Entretanto, consoante nossa melhor doutrina, atenta aos princípios da segurança jurídica, do direito adquirido e da irretroatividade legal, esses três anos devem ser contados a partir da vigência do novo Código, ou seja, 11 de janeiro de 2003, e não da data da ocorrência do fato danoso.

2. Conclui-se, assim, que, no caso em questão, a pretensão do ora recorrente não se encontra prescrita, pois o ajuizamento da ação ocorreu em 24.06.2003, antes, portanto, do decurso do prazo prescricional de três anos previsto na vigente legislação civil.

3. Recurso conhecido e provido, para reconhecer a inoccorrência da prescrição e determinar o retorno dos autos ao juízo de origem.¹²

Ultrapassada a questão do prazo prescricional para ajuizamento da ação indenizatória, surge outra discussão acerca de quem irá figurar como sujeito passivo na demanda indenizatória: o Estado, o agente causador ou ambos?

Nesse sentido, na Constituição Federal as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos podem ser partes no polo passivo da ação indenizatória. Contudo, a grande discussão gira em torno da possibilidade de ajuizar a ação indenizatória em face do agente causador do dano, dispensando dessa forma a pessoa jurídica. Neste sentido, há alguns operadores do Direito que entendem ser viável, por outro lado, há quem entenda de forma diversa.

Para Carvalho Filho¹³, há possibilidade de propositura da ação indenizatória em face unicamente do agente público, uma vez que, o fato de o artigo 37, §6º da Constituição Federal conferir responsabilidade objetiva ao Estado não afasta o direito de ajuizar ação diretamente em face do agente que causou o dano.

¹² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, REspnº 698.19, Relator: Ministro JORGE SCARTEZZINI, Brasília, DF, 04 de janeiro de 2006.

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 25ª Edição, São Paulo: Atlas, 2012.

Lado outro, o Supremo Tribunal Federal, em posicionamento diverso, refutou a possibilidade de ajuizamento da ação indenizatória diretamente em face do agente público:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AGENTE PÚBLICO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da RE n. 327.904, Relator o Ministro Carlos Britto, DJ de 8.9.06, fixou entendimento no sentido 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". Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.¹⁴ (grifei)

Portanto, observa-se que restou afastada a alternativa de ajuizar ação indenizatória em face do agente público. O sujeito passivo da demanda serão as pessoas jurídicas de direito público ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços ao ente estatal.

2.4 Os danos indenizáveis

A obrigação de reparar o dano causado a outrem encontra-se inserida no Código Civil, nos artigos 186 e 927, que assim dispõem:

Art. 186: Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927: Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.¹⁵

Além do mais, o dano divide-se em patrimonial ou extrapatrimonial, sendo que este atinge os direitos da personalidade e aquele atinge os bens, o patrimônio corpóreo da pessoa. Desta forma, se faz necessário a comprovação do dano para que haja a sua reparação.

No que se refere à responsabilidade civil do Estado, o entendimento é que os danos indenizáveis são o material (patrimonial), o moral e o estético.

¹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal; Ag. Reg no Recurso Extraordinário nº 470996, Relator: Ministro Eros Grau. Segunda Turma. Brasília, DF: DJ 18.08.2009.

¹⁵ BRASIL, **Código Civil Brasileiro**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. In _____ Vade Mecum. 17ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2014.

Os danos patrimoniais são aqueles prejuízos causados ao patrimônio corpóreo de uma pessoa que para ensejar a reparação deve provar o dano. Os danos materiais se subdividem, conforme o artigo. 402 do Código Civil¹⁶: Art. 402. Salvo as exceções expressamente previstas em lei, as perdas e danos devidas ao credor abrangem, além do que ele efetivamente perdeu, o que razoavelmente deixou de lucrar. (grifei)

Portanto, têm-se os danos emergentes ou positivos (o que efetivamente se perdeu) e o lucro cessante ou danos negativos (deixou de lucrar). O primeiro, exemplificando é como em um acidente entre um carro particular e um carro do Estado, em que aquele fica danificado. O segundo dano patrimonial seria o caso voltando ao exemplo anterior, o que acarretaria lucros cessantes caso fosse um taxista o envolvido.

Já os danos morais estabelecem a lesão aos direitos da personalidade, o abalo de sentimento de uma pessoa, provocando-lhe dor, tristeza, vexame, humilhação, sofrimento, angústia ou depressão.

2.5 Denúnciação da lide em ações indenizatórias pelo Estado a seus agentes

A responsabilidade do Estado é objetiva, sendo que o elemento culpa definitivamente não tem importância para caracterizar a sua responsabilização, quando nas ações as partes sejam exclusivamente a vítima e o Estado.

De acordo com Cahali, existem duas situações, as quais devem ser diferenciadas no que diz respeito à denúnciação da lide:

- a) se a pretensão inicial deduzida pelo prejudicado funda-se na responsabilidade civil objetiva do Estado, com arguição de culpa anônima do serviço público, de falha administrativa, de risco da atividade estatal desenvolvida; ou b) se a pretensão inicial deduzida pelo prejudicado funda aquela responsabilidade e ato doloso ou culposo imputado ao agente individualizado.¹⁷

Na primeira situação, a pretensão do autor da ação é fundamentada

¹⁶ BRASIL, **Código Civil Brasileiro**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. In _____ Vade Mecum. 17ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2014.

¹⁷ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4ªed. São Paulo: 2013, p.147.

unicamente na responsabilidade objetiva do Estado ou na culpa anônima do serviço, sem individualizar o causador do dano, ou seja, o agente público. Já na segunda situação, a pretensão indenizatória do prejudicado é baseada no ato culposo ou doloso do agente público.

Contudo, para que o agente público seja responsabilizado, depende do elemento culpa, ou seja, é preciso a comprovação de sua culpa no ato danoso, para que a demonstração da mesma possa vir a integrar o polo passivo da demanda por meio de denúncia da lide pelo Estado.

Nesse sentido, no Recurso Especial de nº 313.886/RN, a primeira seção do Superior Tribunal de Justiça, entendeu que o Estado quando demandado, pode vir a denunciar seu agente que, nessa qualidade, causou prejuízo ao terceiro demandante, com fundamento no artigo 125, inciso II do Código de Processo Civil de 2015. Cumpre destacar que, nessa hipótese, a pessoa jurídica de direito público não está obrigada a denunciar, nem o órgão julgador a processar a denúncia se entender que “a tramitação de duas ações em uma só onerará em demasia uma das partes, ferindo os princípios da economia e da celeridade na prestação jurisdicional.”¹⁸

Aliás, a jurisprudência majoritária não tem admitido o fenômeno da denúncia da lide nesses casos. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em não admitir a denúncia da lide em demandas indenizatórias, conforme se verifica:

Competência. Ação ordinária de indenização contra a União Federal e a FUNAI. 2. Parque Nacional do Xingu. 3. Desapropriação indireta. 4. Denúncia da lide ao Estado-membro que vendeu o imóvel. Código de Processo Civil, art. 70. Hipótese em que os autores adquiriram o imóvel do Estado-membro. 5. A denúncia da lide não se faz per saltum. O STF, em casos semelhantes, não tem admitido a denúncia da lide ao Estado-membro e, conseqüentemente, afirma sua incompetência para processar e julgar, originariamente, a ação proposta. Precedentes. 6. Na desapropriação indireta, ocorre, tão-só, súplica de indenização pela perda do imóvel, cuja reivindicação se faz inviável. Não há, aí, espaço à invocação da regra do art. 70, I, do CPC. 7. Na presente hipótese, a FUNAI e a União Federal ajuizaram, à sua vez, ação declaratória incidental de nulidade dos títulos dos autores. Essa ação não é cabível, pela impossibilidade, no caso, do simultaneusprocessus. 8. Inviável, destarte, a denúncia à lide do Estado de Mato Grosso e incabível a ação declaratória incidental, exclui-se o Estado de Mato Grosso da relação processual, afirmando-

¹⁸ BRASIL, **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 12 de mai de 2019.

se, em conseqüência, a incompetência do STF para processar e julgar, originariamente, a ação, determinando a remessa dos autos ao Juízo Federal no Estado de Mato Grosso.¹⁹ (grifei)

Por fim, a orientação jurisprudencial majoritária é de não ser admissível, em casos de reparação de dano, a denunciação da lide pelo Estado a seus agentes. Ainda, em âmbito federal, também é esta o assentamento a ser adotado, segundo preconiza o artigo 122, §2 da Lei nº 8.112/90 que cita “tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva”, o que afasta de vez as possibilidades de denunciação da lide e de litisconsórcio.²⁰

2.6 Direito de Regresso

O artigo 37, § 6º da Constituição Federal atribui ao Estado o direito de postular ação regressiva em face do agente público que tenha causado dano a outrem com dolo ou culpa. A referida norma constitucional estabelece duas formas de relação jurídica, sendo que a primeira é entre o Estado e a vítima, a qual é realizada por meio da ação de indenização e a segunda é estabelecida entre a Fazenda Pública e seu agente, a qual é desempenhada pelo seu direito de promover a ação regressiva.

Cumprе mencionar que antes de adentrar no âmbito judicial, o ressarcimento de prejuízos causado ao Estado poderá ser resolvido na esfera administrativa, caso as partes (Ente Público x Agente) assentem um acordo. Contudo, destaca-se que o Estado não tem a capacidade de descontar do agente os valores devidos da sua remuneração, sem sua prévia autorização ou que haja pelo menos expressa previsão legal autorizando tal ato, sendo que neste caso será assegurado ao agente o contraditório e ampla defesa. Não havendo acordo entre as partes, o Estado promoverá a ação regressiva em face do agente causador do dano.

¹⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal; **Ação Cível Originária nº 305-9**, Relator: Ministro Neri da Silveira. Brasília, DF: DJ 29.09.2000.

²⁰ BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 12 de mai de 2019.

Além do mais, para a propositura da ação regressiva do Estado em face do agente se faz necessário a sua condenação judicial pelos atos que ensejaram a reparação civil a terceiro. Também, deve-se ter a comprovação da culpa ou dolo que o agente ocasionou, haja vista que sua responsabilidade é considerada como subjetiva. Oportuno salientar, que o Estado tem o ônus de comprovar a conduta danosa do agente para que possa ajuizar a ação de regresso em sua face.

No que diz respeito ao prazo prescricional dessa ação, estabelece o artigo 37, §5 da Constituição Federal:

Art. 37 (...)

§ 5º- 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.²¹ (grifei)

No dispositivo supracitado, trata-se de uma ação imprescritível, haja vista que o Estado foi prejudicado ao ressarcir outrem de um ato ocasionado por seu agente. A doutrina majoritária e a jurisprudência dominante corroboram do mesmo entendimento, adotando a imprescritibilidade nas ações regressivas em que o Estado é condenado a ressarcir o terceiro pelo ato danoso de seu agente.

Com efeito, a responsabilidade do Estado/vítima é considerada como objetiva, em contrapartida, o agente responde perante o Poder Público de forma subjetiva, caso sua culpa ou dolo seja comprovado.

Ressalta que toda regra admite exceções, e caso o ato lesivo seja causado por terceiro, o qual não tem vínculo com o Estado, não poderá incidir o artigo 37, §5º da Constituição Federal. Neste caso, por se tratar de uma responsabilidade civil genérica, irá incidir o artigo 206, § 3º, inciso V do Código Civil, que traz em seu texto o prazo prescricional de três anos.

Por fim, é oportuno salientar que a ação de regresso se estende aos herdeiros do agente público, caso este venha a falecer, respeitando-se o limite da herança. Neste sentido, o artigo 122, §3º da Lei nº 8.112/90, estabelece:

²¹ BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 13 de mai de 2019.

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

(...)

§ 3º: A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.²²

Portanto, verifica-se que, o Estado tem o direito de regresso em face de seu agente causador do dano, bem como em face de seus herdeiros caso já falecido, até o limite da herança percebida.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vislumbrou-se no presente artigo que o agente público que não estiver exercendo sua função estatal, não há que se falar em responsabilidade civil do Estado. Além do mais, a omissão estatal caracterizada pelo descumprimento de um dever de agir pode ser considerada como uma causa de um evento danoso.

Diante do exposto, se fez necessário tratar no trabalho quem será o sujeito passivo da demanda de indenização: o Estado, o agente causador ou ambos? O entendimento jurisprudencial dominante é de ser admissível, apenas o Estado, no polo passivo da demanda. Além do mais, também ficou estabelecida pela jurisprudência predominante, que não comporta a denúncia da lide pelo Estado a seus agentes, em casos de reparação de dano.

Dessa forma, conclui-se que, para a propositura da ação regressiva do Estado em face do agente se faz necessário a sua condenação judicial pelos atos que ensejaram a reparação civil a outrem. Ainda, deve-se ter a verificação da culpa ou dolo que o agente causou, haja vista que sua responsabilidade é considerada como subjetiva. Destaca-se, que o Estado tem o ônus de comprovar a conduta danosa do agente para que possa ajuizar a ação de regresso em sua face.

²² BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 12 de mai de 2019.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Código Civil Brasileiro**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. In _____ *Vade Mecum*. 17ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2014.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 13 de mai de 2019.

_____, **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm. Acesso em: 12 de mai de 2019.

_____, **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em: 06 de mai. de 2019.

_____, **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 12 de mai de 2019.

_____, Superior Tribunal de Justiça, **REsp nº 698.19**, Relator: Ministro JORGE SCARTEZZINI, Brasília, DF, 04 de janeiro de 2006.

_____, Supremo Tribunal Federal; **Ag. Reg no Recurso Extraordinário nº 470996**, Relator: Ministro Eros Grau. Segunda Turma. Brasília, DF: DJ 18.08.2009.

_____, Supremo Tribunal Federal; **Ação Cível Originária nº 305-9**, Relator: Ministro Neri da Silveira. Brasília, DF: DJ 29.09.2000.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4ªed. São Paulo: 2013.

CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. **Servidores Públicos: Um breve estudo**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324. Acesso em: 03 de mai. de 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª Edição, São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 1.0313.13.006218-2/001**; Apelante: Estado de Minas Gerais; Apelado: Dauvani Gonçalves da Paixão Souza; Relator: Des.(a) Armando Freire; Ipatinga, MG, 05/05/2015.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0004365-41.2009.8.19.0014**; Apelante: Leandro Magno Pereira; Apelado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rel. Carlos Santos de Oliveira, Rio de Janeiro, RJ, 07/10/2014.

_____, Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 0021372-90.2006.8.19.001**; Apelante: Marcelo Pulleiro Augusto; Apelado: Estado do Rio de Janeiro. Relator: Des. Rel. Mário Assis Gonçalves, Rio de Janeiro, RJ, 06/02/2013.