



# **UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS – UNIPAC**

**CHARPLIN RAI CAETANO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO DETRAN POR ATOS ILÍCITOS PRATICADOS  
POR SEUS AGENTES**

Juiz de Fora - MG  
2010

CHARPLIN RAI CAETANO

Responsabilidade Civil do DETRAN por Atos Ilícitos Praticados por seus Agentes

Monografia apresentada à UNIPAC  
– Universidade Presidente Antonio  
Carlos como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em  
Direito.

Orientadora Prof. Josiane Pepino  
de Oliveira

Juiz de Fora – MG  
2010

Caetano, Charplin Rai.

A Responsabilidade Civil do Departamento de Trânsito - DETRAN- por atos Ilícitos Praticados por seus Agentes / Charplin Raí Caetano – Juiz de Fora, 2010.

55 fls.

Monografia obtenção do grau de bacharel em Direito – UNIPAC – Universidade Presidente Antonio Carlos, Juiz de Fora, 2010.

Bibliografia: f. 51 – 55

1. Pesquisa bibliográfica, Brasil. 1. Título

CHARPLIN RAI CAETANO

Responsabilidade Civil do DETRAN por Atos Ilícitos Praticados por seus Agentes

Monografia apresentada à UNIPAC  
– Universidade Presidente Antonio  
Carlos como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em  
Direito.  
Orientador Prof. Josiane Pepino

Aprovada em 26 de Junho de 2010.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>ª</sup>. Orientadora Josiane Pepino de Oliveira  
UNIPAC – Universidade Presidente Antonio Carlos

---

Prof<sup>º</sup>. Alexandre Bonoto  
UNIPAC – Universidade Presidente Antonio Carlos

---

Prof<sup>ª</sup>. Lívia Barletta Giacomini  
UNIPAC – Universidade Presidente Antonio Carlos

Juiz de Fora – MG  
2010

## Dedicatória

Aos meus pais, Enéas (in memoriam) e Aparecida, que me brindaram com a vida e me ensinaram a vivê-la com dignidade, honestidade e sabedoria.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Prof<sup>a</sup>. Josiane Pepino de Oliveira, por sua dedicação, presteza, paciência, disponibilidade e por sua importante contribuição para o enriquecimento de meus conhecimentos.

A todos os professores do curso de Direito da UNIPAC - Universidade Presidente Antonio Carlos/Campus Juiz de Fora - que deram magnífico brilho à minha formação profissional

Aos colegas de turma pelo respeito, carinho e pela excelente convivência durante todo período de formação.

“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade... Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real”. (Rui Barbosa)

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....</b>	<b>13</b>
2.1 A Origem do DETRAN.....	13
2.2 À Responsabilidade Civil do Estado.....	15
2.3 A Responsabilidade Civil nas Constituições Brasileiras.....	16
<b>3 AS TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....</b>	<b>23</b>
3.1 Responsabilidade Contratual e Extracontratual.....	26
3.2 Responsabilidade Subjetiva.....	28
3.3 Responsabilidade Objetiva.....	30
3.3.1 A Responsabilidade Objetiva Modalidade Risco Integral.....	33
3.3.2 A Responsabilidade Objetiva Modalidade Risco Administrativo.....	34
<b>4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO DETRAN.....</b>	<b>36</b>
4.1 Natureza Jurídica do DETRAN.....	36
4.2 Teoria Aplicável à Responsabilidade Civil do DETRAN.....	37
4.3 Possibilidade de Aplicação da Denúnciação à Lide.....	45
4.4 O CDC nas Relações Judiciais entre o Administrado e o Estado.....	48
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>

## RESUMO

O objetivo desta monografia é discutir a responsabilidade do Estado por atos omissivos ou ilícitos praticados por seus agentes. No decorrer da história jurídica mundial, os conceitos de responsabilidade civil foram amplamente discutidos e de difícil assimilação pelo homem, que acreditava mais na vingança pessoal, do que no restabelecimento de direitos violentados. O Código Civil Brasileiro de 1916 começa a prever a responsabilidade civil pela violação de direitos, hasteada na ação ou omissão do agente, na culpa ou dolo, no dano e no nexo de causalidade. A responsabilidade do Estado surge no sistema legal brasileiro somente a partir da Constituição de 1934, sendo até então reputada apenas ao funcionário, vindo esta a ser compartilhada também pelo Estado com a promulgação da Constituição de 1946, que a partir dessa data vem passando por diversas modificações e releituras e continua sendo fonte de discussões e interpretações abordadas globalmente.

**Palavras chave:** Responsabilidade Civil. Constituição. Responsabilidade do Estado.

## ABSTRACT

The objective of this work is to argue the responsibility of the State for omissions or illicit acts practiced by its agents. In elapsing of world-wide legal history, the concepts of civil liability widely had been argued and of difficult assimilation for the man, who believed more the personal revenge, of what in the reestablishment of forcing rights. The Brazilian Civil Code of 1916 starts to foresee the civil liability for the breaking of rights, displayed in the action or omission of the agent, in the guilt or deceit, the damage and the nexus of causalities. The responsibility of the State only appears in the Brazilian legal system from the Constitution of 1934, being until then reputed only to the employee, come this also to be shared by the State with the promulgation of the Constitution of 1946, that from this date it comes passing for diverse modifications and releasers and continues being source of quarrels and interpretations, boarded globally.

Keywords: Civil Responsibility. Constitution. Responsibility of the State.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A presente monografia tem como escopo o minucioso estudo sobre responsabilidade civil do Departamento de Trânsito - DETRAN - por atos ilícitos praticados por seus agentes na emissão de documentos fraudulentos como: nada consta, furtos e roubos de veículos, carta de liberação de alienação fiduciária, falha na prestação de serviços de vistoria automotiva e aplicação de multas indevidas.

Para tanto será feito uma análise das normas presentes nas leis infraconstitucionais que regulam a matéria - jurisprudências existentes sobre a questão; as resoluções e portarias dos órgãos envolvidos - tendo sempre como paradigma a Constituição Pátria, a fim de traçarem-se questões sobre a natureza jurídica dos órgãos envolvidos, o agente passivo da ação, a responsabilidade a ser imputada e outras questões norteadoras da ação pertinente, orientando e subsidiando, assim, juridicamente, os cidadãos sobre seus direitos subjetivos em referência as questões anteriormente citadas.

Serão utilizados ainda, importantes ensinamentos doutrinários do Direito Constitucional, Civil, Administrativo, Penal e Processual Civil, firmados por consagrados autores, visando uma fundamentação jurídico-científica do trabalho ora proposto.

Alguns pontos abordados pelo Código de Defesa do Consumidor também serão alvo de discussão. Necessário se faz saber se é aplicável ao Estado, o referido diploma legal, tendo em vista que em seu artigo 14, combinado com o artigo 3º, atribui ao Estado, enquanto fornecedor de serviço público, a responsabilidade objetiva, por danos decorrentes da falta de prestação do serviço público, incluindo a responsabilidade civil por conduta omissiva.

A Responsabilidade Civil do Estado é um tema muito amplo, por envolver vários órgãos da estrutura estatal, sendo assim, o trabalho em voga limitar-se-á esclarecer questões sobre o Departamento de Trânsito que possui natureza jurídica de uma Autarquia Estadual.

Importante se faz esclarecer no decorrer deste trabalho algumas questões básicas para a satisfação do direito inadimplido, que se relacionam a seguir: quais as teorias referentes à Responsabilidade Civil poderão ser aplicadas ao DETRAN, estando o órgão classificado como uma autarquia? Qual o procedimento jurídico a ser aplicado no caso de atos ilícitos praticados por seus agentes? Quais os direitos subjetivos que poderão ser reclamados pelos contribuintes lesados? Quais as normas vigentes e aplicáveis nestes casos? Quem é o legitimado para figurar no pólo passivo da ação? O Estado, seu órgão ou seu agente? O Código de Defesa do Consumidor poderá ser aplicado nas relações entre Estado e Contribuinte?

O ordenamento jurídico pátrio reconhece que o Estado pode gerar prejuízos consideráveis aos seus contribuintes, por ações lícitas ou ilícitas, comissivas ou omissivas, praticadas por seus agentes, criando uma expectativa de direito, ou seja, um direito subjetivo de reparação de danos ao cidadão lesado, por parte do Estado.

A presente monografia tem como objetivo nortear os aplicadores do Direito sobre os procedimentos a serem aplicados no caso concreto, orientando-os no caminho do Direito material e esclarecer aos cidadãos leigos, sobre o seu direito subjetivo decorrente da lesão sofrida em seu patrimônio por meio de ações inadequadas praticadas pelos agentes do ente Estatal.

Pretende também, inibir o pensamento popular de que o cidadão por ser hipossuficiente perante a máquina Estatal, dificilmente conseguirá obter êxito nas ações judiciais movidas em face ao Estado, devido à morosidade da justiça, a difícil tarefa em produzir provas documentais, testemunhais, periciais, o alto custo deste tipo de ação e a tendência política dos tribunais em proteger o Direito Coletivo em detrimento ao Direito Individual.

Necessário se faz alimentar a credibilidade popular nas Instituições Judiciais, visando à construção de uma sociedade fortalecida pelos ideais, pelas normas justas e aplicação da justiça no verdadeiro sentido da palavra.

Para alguns, menos otimistas, isto pode parecer uma utopia, mas entende-se que por meio de várias pequenas ações, consegue-se protagonizar uma verdadeira revolução social.

O Direito para evoluir ou mesmo para ser modificado, depende de vários anos de discussão doutrinária, de fundamento filosófico e empírico, dentre outros requisitos.

Isto posta, não se intenciona promover uma revolução no assunto, mas contribuir para que num futuro próximo vislumbrar-se modificações consubstanciais na relação Estado/administrado.

A presente monografia fundamenta sua justificativa, principalmente, no reforço da aplicação imediata dos princípios constitucionais previstos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além do direito à propriedade, previsto no art. 5º caput e inciso XXII.

Justifica-se ainda, pela intenção de fornecer conhecimentos ao cidadão comum, quanto a seus direitos constitucionais e civis perante ao Estado, tendo em vista que a República Federativa do Brasil, constitui-se em Estado Democrático de Direito que possui como fundamento, dentre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem estar de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Sendo o Estado um dos entes federados, tem dever e obrigação constitucional de resguardar, proteger e aplicar estes fundamentos e objetivos fundamentais, sob pena de sucumbir em um Estado ditatorial, absolutista.

No Estado Democrático de Direito o Poder Público também se submete à lei, a responsabilidade estatal é simples corolário, consequência lógica e inevitável dessa submissão.

O Estado é dotado de personalidade jurídica, e como tal, são capazes de direitos e obrigações na esfera judicial, como os demais componentes da nação, não justificando imputar-lhe irresponsabilidade por seus próprios atos.

## 2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

### 2.1 A ORIGEM DO DETRAN

O Código Nacional de Trânsito foi criado pela Lei nº. 5.108, de 21 de setembro de 1966, com a finalidade de reger o trânsito nas vias terrestres de todo o território nacional, dando aos Estados-membros a liberdade de criarem regras referentes às suas peculiaridades, com fulcro nas determinações da legislação nacional.

O Código determinou que nenhum veículo poderia circular sem estar previamente registrado e com a licença expedida pelo município de origem, e também determinou que a Carteira de Habilitação passasse a ser obrigatória e permitisse ao seu portador dirigir em todo o território nacional. Do contribuinte já eram exigidas todas essas obrigações, todavia, as Delegacias de Trânsito Público, substituídas pelos Departamentos de Trânsito (DETRANs), executariam uma fiscalização mais rigorosa em exigência ao cumprimento das normas legais vigente em todo o País.

Os DETRANs foram instituídos em 29 de fevereiro de 1967, por meio do decreto-lei n.º 237, assinado pelo então Presidente da República, Marechal Castelo Branco. Esta Lei modificou o Código Nacional de Trânsito, criando o Sistema Nacional de Trânsito. - o SNT - composto pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN, pelos Conselhos Estaduais de Trânsito - CETRANs, pelo Departamento Nacional de Trânsito - DENATRAN e Departamentos Estaduais de Trânsito – DETRAN.

Foi instituído, também, em todo território brasileiro, o Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), para centralizar o controle dos veículos e dos certificados de Registro em todo o País, assim como o Registro Nacional de Carteira de Habilitação (RENACH).

A regulamentação do CONTRAN só se concretizou em 16 de janeiro de 1968, através do Decreto Nº. 2.127, que passou a ser composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Estado-Maior do Exército, da Educação e Cultura, da Polícia Federal, do Departamento Nacional de Estradas e Rodagem,

dentre outros, todos nomeados pelo Presidente da República e com residência no Distrito Federal. Também os Conselhos Estaduais tinham que ter um oficial do Exército em seus quadros, nomeados pelo Governador.

Somente após 17 anos de sua criação, o RENAVAL foi implantado em todo o País, através da Portaria nº. 6, de 06 de dezembro de 1984, mesmo assim, na maioria dos Estados-membros, esse procedimento só aconteceu anos depois, com a informatização de todo o sistema. DETRAN-RJ, (2006).

Ainda na década de 60, iniciou-se um processo de modernização com a estruturação de Engenharia de Trânsito, sendo implantado um departamento denominado Serviço de Engenharia.

Essa função específica deixou de ser atribuída ao DETRAN em 1983, quando a parte de engenharia de trânsito passou a ser responsabilidade das prefeituras, e o DETRAN passou a cuidar apenas dos documentos do motorista e do veículo.

No ano de 1975, os DETRANs passaram a ter natureza jurídica de Autarquias, vinculados as Secretárias de Segurança Pública dos Estados, de personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia administrativa, patrimônio e gestão financeira próprios. Essa autonomia era garantida pela arrecadação da TRU (Taxa Rodoviária Única), criada pelo Decreto-Lei Federal nº. 999, de 21 de outubro de 1969.

Essa mudança tinha como objetivo, solucionar o descompasso brasileiro entre os desenvolvimentos urbano e industrial que inchava as cidades, gerando inevitáveis problemas de tráfego e trânsito, cujas soluções demandavam a aplicação sistemática e planejada de técnicas modernas de engenharia de trânsito. DETRAN-RJ, (2006).

Dez anos mais tarde, outra mudança se fez necessária. A TRU passou a ter a denominação de Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA) e a ser recolhida para os Estados. A entrada do Brasil na era da informática e a crescente demanda dos serviços prestados aceleraram o processo de mudanças e modernização do DETRAN.

Em 1992, o DETRAN foi informatizado, facilitando a vida dos usuários em busca de informações. <sup>[1]</sup>

---

<sup>[1]</sup> – DETRAN-RJ. Disponível em: < [http://www.detrان.rj.gov.br/\\_documento.asp?cod=1484](http://www.detrان.rj.gov.br/_documento.asp?cod=1484)>. Acesso em 20 jan 2010.

## 2.2 A Responsabilidade Civil do Estado

Na antiguidade, acreditava-se que o poder emanava do Divino e na era do despotismo, o Imperador era considerado o representante de Deus, quando não o próprio Deus. Assim predominava a Teoria da Irresponsabilidade do Estado, fundamentada no poder soberano Estatal, impedindo ao administrado de pleitear o ressarcimento dos danos causados pelo Estado ou por seus agentes no exercício legal de suas funções.

Distinguia-se a figura do Estado a dos seus agentes, que mesmo ultrapassando seus limites de poderes não obrigavam ao Estado, ao ressarcimento do prejuízo causado. O máximo que o administrado poderia conseguir era uma ação em desfavor do funcionário público, baseado no dolo ou culpa e com a prévia autorização do Estado, que quase sempre terminava frustrada perante a insolvência do agente<sup>2</sup>.

Teoria típica de um Poder Absolutista, contrária ao estado democrático de direito, que o Estado como guardião da Lei, submete-se à mesma, não se omitindo de ressarcir ao administrado, por prejuízos causados por ato próprio daquele Poder.

A Teoria da Irresponsabilidade fundamenta-se na concepção de que o Estado sendo guardião do Direito, não poderia figurar como violador do mesmo, e ainda que, os atos ilegais praticados pelos funcionários, não poderiam ser atos do próprio Estado, haja vista, ser este inanimado e sendo assim, os atos praticados deveriam ser imputados em nome do próprio funcionário e não como representante do ente público. Esta teoria fundamenta-se principalmente na Supremacia, posição superior hierárquica que o Estado ocupa em relação aos seus administrados.<sup>3</sup>

A Irresponsabilidade Civil do Estado perdurou por muitos anos, pelo simples fato de não existir um Estado constituído e pela própria negativa de reconhecimento da obrigação na reparação de danos causados pela atividade estatal.

Porém o Direito foi evoluindo e surgindo alguns institutos relacionados à Responsabilidade Civil e Responsabilidade Civil do Estado, destacando-se três importantes teorias distintas sobre a matéria em questão.

---

<sup>2</sup> GONÇALVES, 2003, p 170

<sup>3</sup> GONÇALVES, 2003, p.187

Inicialmente criou-se a Teoria da Irresponsabilidade do Estado passando pela Teoria da Responsabilidade Subjetiva (Teoria da Culpa) e modernamente a Teoria da Responsabilidade Objetiva<sup>4</sup>.

A responsabilidade civil se assenta, segundo a teoria clássica em quatro pressupostos, que serão analisados a posteriori, a saber: ação ou omissão, o dano e a culpa do autor, não se esquecendo de analisar a relação de causalidade entre o fato culposo e o dano.

### 2.3 A Responsabilidade Civil nas Construções Brasileiras

No Brasil, desde o Império os juristas propugnavam pela adoção da responsabilidade sem culpa, fundada na teoria do risco, mas encontraram decidida opinião dos civilistas agregados à teoria da culpa, predominante no Direito Privado, porém inadequada para o Direito Público.

O Direito Público procurou solucionar os problemas relacionados com a responsabilidade civil da administração pública por meio de princípios objetivos sem análise da culpa, mas somente verificando o nexos causal entre a conduta e o dano.

A Constituição de 1824 (Monarquia): O Imperador D. Pedro I, no dia 12/11/1823, dissolveu a Assembléia Constituinte, prendendo e exilando vários deputados e nomeando uma comissão formada por dez cidadãos pertencentes ao Partido Português, de sua inteira confiança, com escopo de redigir a primeira Constituição Brasileira que foi promulgada em 22/04/1824.

Entre outros pontos importantes, a Carta Magna do Império instituía um governo monárquico e hereditário, com quatro poderes o Legislativo, o Executivo, o Judiciário e o Poder Moderador, este último acima dos demais poderes e exercido pelo Imperador. Foi uma das primeiras Constituições do mundo a enumerar um rol de direitos e garantias individuais. Por outro lado, concedia ao imperador imunidade exagerada, pois o mesmo não respondia judicialmente por seus atos.

Por meio do Poder Moderador o imperador nomeava os membros vitalícios do Conselho de Estado, os presidentes das províncias, as autoridades eclesiásticas da Igreja oficial católica apostólica romana, o Senado vitalício. Também nomeava e suspendia os membros do Poder Judiciário e do Executivo.

---

<sup>4</sup>Teoria do Risco-CAVALIERI 2007, p. 219

Nos artigos 156 e 179, inciso XXIX, a Constituição Imperial abordava a responsabilidade civil do Estado sob a tutela da teoria subjetiva, baseada na culpa do agente, que estabelecia:

*Art. 156. Todos os Juizes de Direito, e os Officiaes de Justiça são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que commetterem no exercicio de seus Empregos; esta responsabilidade se fará effectiva por Lei regulamentar.*

*Art. 179 - XXIX - Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercicio de suas funções e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos<sup>5</sup>*

O Brasil não passou pela fase da irresponsabilidade civil do Estado, porém verifica-se que por meio dos artigos constitucionais acima citados, a responsabilidade recaia unicamente sobre os empregados públicos quando praticavam a conduta culposa ou dolosa no exercício da função, significando, assim, haver uma irresponsabilidade por parte do Estado. Porém, para outros, vale a teoria de que o agente público nada mais é que o sujeito que serve à Administração Pública como instrumento expressivo de sua vontade ou ação,<sup>6</sup> e com isso, a Constituição de 1824 estaria indiretamente reconhecendo a responsabilidade da Administração Pública.

A Constituição de 1891, promulgada no dia 24/02/1891, anteriormente Constituição da República velha, vigorou até 1927, quando sofreu sua primeira alteração. Inspirada na constituição dos Estados Unidos da América descentralizou os poderes, dando autonomia aos municípios e as antigas províncias que passaram a ser denominados Estados. Instituiu três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, extinguindo o Poder Moderador, símbolo da Monarquia. Consolidou o voto direto, mas não secreto, para Presidente, o qual com mandato de quatro anos, sem direito à reeleição. Separou o Estado da Igreja e extinguiu os foros de nobreza, não reconhecendo privilégios aristocráticos.

A Constituição de 1891 em seu artigo 82 manteve em vigor o artigo 179 da constituição de 1824, sem quaisquer alterações e estabelecia que

---

<sup>5</sup> Vade Mecum 2007

<sup>6</sup> Mello, 2003 p. 235

*Art. 82 - os funcionarios são estritamente responsáveis pelos abusos ou omissões, em que incorrem no exercício de seus cargos.<sup>7</sup>*

A Constituição de 1934, promulgada em 16/07/1934, desempenhou importante papel na história brasileira, respeitando os Direitos Humanos, criando a Justiça Eleitoral, art. 82 e seguintes, o voto secreto, art. 52, §1º, inserindo o Constitucionalismo Brasileiro na vanguarda dos direitos econômicos, sociais (incluindo direitos trabalhistas) e culturais previstos nos art. 115 e seguintes e art. 148 e seguintes.

Quanto à responsabilidade civil do Estado, como se observa em seu artigo 171, esta importante constituição vislumbrou novos parâmetros no que se refere à responsabilidade civil por danos causados pela Administração. Modernizou, atribuindo ao funcionário que causou o dano uma responsabilidade solidária juntamente com a Administração Pública:

Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

§ 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte.

§ 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado.<sup>8</sup>

Com a aplicação da responsabilidade solidária surge o litisconsórcio passivo, quando existem mais de uma pessoa figurando no pólo passivo. Porém, a diferença existente entre litisconsórcio e responsabilidade solidária é que este é um instituto do Direito Civil, enquanto aquele tem natureza processual.

O instituto da responsabilidade solidária não obriga acionar todos os devedores, poderia o credor propor a ação contra apenas um dos devedores, podendo, ainda, sucessivamente, acionar os demais, em caso de insucesso. Porém, por força do art. 171, § 1º, tornava-se um litisconsórcio necessário, por ser obrigatória à citação do funcionário que causou a lesão.

A Constituição de 1937, fruto do Estado Novo criado por Getúlio Vargas, que após um golpe de Estado fechou o Congresso Nacional e impôs uma nova

---

<sup>7</sup> Vade Mecum 2007

<sup>8</sup> Vade Mecum 2007

Constituição. Foi inspirada na Constituição da Polônia, ficando conhecida como a Constituição Polaca.

No que tange a responsabilidade civil do Estado, poucas foram as alterações em relação à Constituição de 1934, apenas suprimiu os parágrafos 1º e 2º do art. 171 da Constituição anterior, que determinava a citação do funcionário como litisconsorte e a execução regressiva contra o funcionário causador do dano, ficando assim:

*Art 158 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.<sup>9</sup>*

A matéria sobre a responsabilidade subjetiva do Estado não foi modificada nas Constituições de 1934 e 1937, e a prescrição para reclamação judicial em desfavor do Estado ocorria em cinco anos, por determinação do Código Civil de 1916 (art. 178, §10, VI). A Constituição de 1937, em relação à responsabilidade civil do Estado foi a última Constituição da fase subjetivista, também chamada de fase civilística.

A Constituição de 1946, cujo texto da Constituição de 1946 apresentou substancial mudança legislativa, inovando e evoluindo radicalmente no que diz respeito ao objeto em estudo. Beneficiou o administrado, por adotar o princípio da responsabilidade objetiva, sem análise da culpa, verificando apenas o ato comissivo ou omissivo do agente, o dano causado e o nexo de causalidade.

Baseando-se no Art. 15 do Código Civil de 1916, que previa o princípio da regressividade, a Constituição de 1946 rompeu com o princípio da solidariedade, extinguindo o instituto da responsabilidade solidária do servidor nas ações de reparação de danos, não mais ocorrendo à obrigatoriedade da aplicação do litisconsórcio necessário.

Expressava-se, assim, o art. 194 da Constituição de 1946:

*Art. 194 - As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem à terceiros.*

*§ Único - Caber-lhe-á a ação regressiva contra funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> JURISWAY – SISTEMA EDUCACIONAL ON LINE. Disponível em <[www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=261](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=261)>. Acesso em 23 jan 2010.

<sup>10</sup> JURISWAY – SISTEMA EDUCACIONAL ON LINE. Disponível em <[www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=261](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=261)>. Acesso em 23 jan 2010.

A Constituição de 1967 e a emenda nº 1 de 1969, que foi outorgada em 24/01/1967 sob a égide do golpe militar de 1964, vigorou a partir de 15 de março do mesmo ano, sofrendo várias emendas, por meio de dezessete atos institucionais e setenta e três atos complementares.

Em 17.10.1969 foi promulgada a Emenda N.º 1 à Constituição de 1967, combinando com o espírito dos atos institucionais elaborados.

*“A Constituição de 1967, recebeu ao todo vinte e sete emendas, até que fosse promulgada a nova Constituição de 5- 10-1988, que restaurou as liberdades públicas no País.”<sup>11</sup>*

Quanto à Responsabilidade Civil do Estado à Constituição de 1967 manteve os mesmos princípios e dispositivos da Constituição anterior e tratava da questão no artigo 105.

*Art 105 - As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.  
Parágrafo único - Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.*

Importante ressaltar que este artigo estendeu à responsabilidade civil às pessoas jurídicas de direito público internacional, ao retirar do art. 194 da constituição anterior a palavra “interna”.

A Emenda nº 1 de 1969 manteve idêntica redação do artigo 105 da Constituição de 1967 e preceituava em seu artigo 107:

*Art. 107 - As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.  
Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.*

Pode-se notar, gramaticamente, que o Art. 107 da referida emenda, manteve a mesma normatividade prevista no art. 105 da Constituição de 1967.

A Constituição de 1988 - A Carta Magna - conhecida como constituição cidadã, que instituiu o Estado Democrático de Direito, orientou-se doutrinariamente no Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da administração, sob a modalidade do risco administrativo.

---

<sup>11</sup> Pinto Ferreira, 2001. p.62

O constituinte originário estabeleceu para a Administração Pública a obrigação de indenizar aos administrados, pelos danos causados por seus agentes, independente da prova de culpa na execução do ato lesivo. Privilegiou, assim, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela ação ou omissão lesiva dos agentes públicos.

A Constituição vigente modificou, acertadamente, a denominação de funcionário para o vocábulo agente, no sentido *lato sensu* de servidor público, atingindo, para os fins de responsabilidade civil, todo agente que realize algum serviço público, em caráter permanente ou transitório, estendendo o instituto às pessoas jurídicas de direito privado, que prestam serviços públicos não essenciais, por concessão, permissão ou autorização.

Não importa para o prejudicado que tipo de vínculo o causador do dano tem com a administração pública, o importante é que o agente público venha praticar a ação comissiva ou omissiva no exercício legal de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

O abuso no exercício das funções por parte do servidor não elimina a responsabilidade objetiva da administração, a contrário sensu, a agrava, porque tal abuso torna evidente a presunção de má escolha do agente público para a missão que lhe fora atribuída.

O § 6º do artigo 37, da vigente Constituição, só atribui responsabilidade objetiva à administração pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros.

Preceitua o supra citado artigo:

*§ 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.<sup>12</sup>*

O legislador constituinte somente protegeu o risco administrativo da atuação ou omissão dos servidores públicos, não responsabilizou objetivamente a administração por ação ou omissão danosa de terceiros, nem por fenômenos naturais que causem danos aos particulares.

Para a indenização destes atos e fatos estranhos à atividade da Administração Pública, necessário se faz observar o princípio geral da culpa civil,

---

<sup>12</sup> Vade Mecum 2007

manifestada pela imprudência, negligência ou imperícia na realização do serviço público que causou ou ensejou o dano<sup>13</sup>.

O Código Civil de 1915, no artigo 15, prevê que:

*Art. 15 - As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.*

A imprecisão do legislador propiciou larga divergência na interpretação e aplicação desse artigo, variando a opinião dos juristas e o entender da jurisprudência entre os que viam, nela, a exigência da demonstração da culpa civil da Administração, e os que já vislumbravam admitida a moderna teoria do risco, possibilitando a responsabilidade civil sem culpa em determinados casos de atuação lesiva do Estado.<sup>14</sup>

O novo Código Civil Brasileiro (CC 2002), seguindo a tradição não se afastou da teoria da culpa, como princípio genérico regulador da responsabilidade extracontratual. A indenização do dano deve abranger o que a vítima efetivamente perdeu ou que deixou de ganhar em consequência direta e imediata do ato lesivo da administração.<sup>15</sup>

A indenização por dano moral, também é cabível, mas a dificuldade se apresenta na quantificação do montante a ser pago à vítima ou a seus responsáveis. A ação de indenização da vítima deve ser ajuizada unicamente contra a entidade pública responsável, não sendo admissível a inclusão do servidor na demanda. O lesado por ato da administração nada tem a ver com o agente causador do dano, visto que seu direito, constitucionalmente reconhecido, é o de ser reparado pela pessoa jurídica, e não pelo agente direto da lesão (§ 6º do artigo 37).<sup>16</sup>

A ação regressiva da Administração contra o causador direto do dano está instituída pelo § 6º do artigo 37, da Constituição Federal, como mandamento a todas as entidades públicas e particulares prestadoras de serviços públicos.

O ato lesivo do agente pode revestir ao mesmo tempo aspecto civil, administrativo ou criminal, destacando-se no presente trabalho, o aspecto civil.

---

<sup>13</sup> MEIRELLES, 2004. p. 137

<sup>14</sup> MEIRELLES, 1998, p. 534

<sup>15</sup> HERKENHOFF, 2006

<sup>16</sup> MEIRELLES, 2004

### 3. AS TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Um marco importante na seara da responsabilidade civil relacionada com a Administração Pública foi o Arresto Blanco, que, devido às conseqüências desencadeadas após sua decisão, redirecionou as interpretações sobre o tema, desvinculando a responsabilidade civil das teorias civilistas para fins de se apurar a responsabilidade do Estado, utilizando-se, a partir daí, as teorias publicistas para tais questões.<sup>17</sup>

Por se tratar de assunto referente ao funcionamento de serviço público, o Tribunal de Conflitos da França, em 1873, decidiu, após longas controvérsias, que a competência para processar e julgar esta ação seria do Tribunal Administrativo.

O Tribunal Administrativo decidiu pela impossibilidade de se julgar demanda de responsabilidade estatal com fundamento na doutrina do Direito Privado, uma vez que o Estado está sujeito a regras especiais que variavam de acordo com a necessidade do serviço público a ser executado e ainda, com objetivo de se conciliar os interesses e direitos do Estado com dos administrados que haviam sofrido violação de seus direitos.

Desde esta decisão do Tribunal Administrativo Francês em 1873, ocorreu à autonomia do Direito Administrativo em relação ao Direito Civil.

A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra “Direito Administrativo”, ilustra com clareza o episódio, *in verbis*:

*A menina Agnès Blanco, ao atravessar uma Rua em Bordeaux, foi acolhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados.<sup>18</sup>*

---

<sup>17</sup> MEIRELLES, 2004

<sup>18</sup> DI PIETRO, 1999, p. 503

Para o estudo da responsabilidade civil, torna-se necessário distinguir obrigação e responsabilidade. A obrigação é o dever jurídico originário que surge por meio de compromisso assumido entre partes e a violação deste compromisso, cria um dever jurídico sucessivo que é a responsabilidade.<sup>19</sup>

Toda violação de direito deve ser reparada. A violação poderá decorrer de ato ou omissão de uma pessoa física ou jurídica. Quando o autor da violação de direito é o Estado, surge para ele a responsabilidade de indenizar. O dano, contudo, pode decorrer de descumprimento de um contrato celebrado pelo Estado ou da prática de ato ou da omissão, não previstos em contrato. Somente nesta última hipótese, de responsabilidade extracontratual, é que se fala em responsabilidade civil do Estado.<sup>20</sup>

Importante se faz transcrever o conceito de responsabilidade civil na visão técnica de alguns doutrinadores, como Maria Helena Diniz, Francisco Amaral e Caio Mário da Silva Pereira, a saber:

*A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar o dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ele mesmo praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.<sup>21</sup>*

*A expressão responsabilidade civil pode compreender-se em sentido amplo e em sentido estrito. Em sentido amplo, tanto significa a situação jurídica em que alguém se encontra de ter de indenizar outrem quanto à própria obrigação decorrente dessa situação, ou, ainda, o instituto jurídico formado pelo conjunto de normas e princípios que disciplinam o nascimento, conteúdo e cumprimento de tal obrigação. Em sentido estrito, designa o específico dever de indenizar nascido do fato lesivo imputável a determinada pessoa.<sup>22</sup>*

*A responsabilidade civil consiste na efetivação da reparabilidade abstrata do dano em relação a um sujeito passivo da relação jurídica que se forma. Reparação e sujeito passivo compõem o binômio da responsabilidade civil, que então se enuncia como princípio que subordina a reparação à sua incidência na pessoa do causador do dano. Não importa se o fundamento é a culpa, ou se é independentemente desta. Em qualquer circunstância, onde houver a subordinação de um sujeito passivo à determinação de um dever de ressarcimento, aí estará a responsabilidade civil.<sup>23</sup>*

Com fundamento nos conceitos supra mencionados, a responsabilidade decorre de um dano causado a terceiro. Este dano pode ser moral e ou patrimonial e

---

<sup>19</sup> CAVALIERI, 2007, p.02

<sup>20</sup> MELLO, 2003

<sup>21</sup> DINIZ, 2002, P.34

<sup>22</sup> AMARAL, 1998, P. 531

<sup>23</sup> PEREIRA, 1998, p. 11

deve ser reparado por aquele que praticou o ato lesivo e se exaure com a indenização.<sup>24</sup>

Responsabilidade civil da Administração Pública é, pois, a que impõe à Fazenda Pública a obrigação de compor o dano causado a terceiros por agentes públicos, no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. É distinta da responsabilidade contratual e legal.<sup>25</sup>

De acordo com o que foi abrangido nos estudos do capítulo anterior, a responsabilidade civil do Estado desenvolveu-se na teoria da irresponsabilidade, passando pela fase civilista das teorias dos atos de império e de gestão e da culpa civil, e posteriormente, avançando para a fase publicista das teorias da culpa administrativa ou clássica, da responsabilidade subjetiva e da teoria da responsabilidade objetiva e suas subdivisões: teoria do risco administrativo, vislumbrada originalmente por Leon Duguit e desenvolvida por renomados doutrinadores administrativistas e a teoria do risco integral.

A doutrina de irresponsabilidade está inteiramente superada, e a doutrina civilística ou da culpa civil comum vem perdendo terreno dia-a-dia, com a autonomia das normas de Direito Público sobre as regras de Direito Privado na regência das relações entre a administração e os administrados.

Destarte, a teoria da responsabilidade sem culpa é a única compatível com a posição do Poder Público perante os cidadãos. Não se pode equiparar o Estado ao particular; o Estado com o seu poder e seus privilégios administrativos, e o particular, despido de autoridade e de prerrogativas públicas. Pela discrepância entre um e o outro, tornaram-se aplicáveis os princípios subjetivos da culpa civil para a responsabilização do Estado pelos danos causados ao particular.<sup>26</sup>

Por essas razões, os estudiosos sobre o assunto, dentre eles Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt<sup>27</sup>, entendem que a fixação dessa responsabilidade deve ocorrer pelos princípios do Direito Público.

Dois princípios fundamentais justificam o reconhecimento da responsabilidade do Estado: igualdade e legalidade. O princípio da legalidade está previsto no inciso II do art. 5º da CF/88, segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de

---

<sup>24</sup> DINIZ, 2002, P.34

<sup>25</sup> MEIRELLES, 2006, p. 647

<sup>26</sup> MELLO, 2003

<sup>27</sup> Bittencourt, 2005, p.168

fazer algo senão em virtude de lei, ou seja, a responsabilidade objetiva somente será aplicada nos casos em que ocorrer previsão legal expressa. O princípio da igualdade visa proteger a todos, não podendo suportar o ônus da atividade pública somente os lesados por ela, mas diluir o prejuízo desta atividade a todos os administrados, por meio dos cofres públicos, lembrando que todos se beneficiam dos serviços prestados pelo Estado e quem aproveita do bônus deverá arcar com o ônus.

A violação do direito ensejador do prejuízo deve decorrer, necessariamente, do comportamento administrativo, pela atuação ou inação, ainda que lícita, dos agentes públicos. Aqueles que emprestam seus serviços ao Estado, na condição de sujeitos expressivos de sua ação, são agentes públicos. O comportamento destes agentes públicos é potencialmente ensejador de responsabilidade do Estado, direta ou indiretamente.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, são agentes públicos:

*Três são os grupos dos agentes públicos:*

*1º Grupo – agentes políticos, titulares dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, desempenhando múnus público, por vinculação de natureza política;*

*2º Grupo – servidores públicos, que mantêm com o Poder Público relação de natureza profissional, não eventual, sob vínculo de dependência;*

*3º Grupo – particulares em colaboração com a administração, que servem ao Poder Público cumprindo função ou serviço público, por requisição do Estado, por vontade própria ou, ainda, com a concordância do Poder Público e sem relação de dependência institucional.<sup>28</sup>*

Uma grande importância a ser considerada com referência à responsabilidade civil reside no fato de que restaura o equilíbrio social, ao restabelecer o patrimônio alterado ou a moral violada.

### 3.1 Responsabilidade Contratual e Extra Contratual

A Responsabilidade Contratual pressupõe um dever jurídico sucessivo, oriundo de uma relação jurídica obrigacional preexistente, isto é, um dever originário de um contrato válido, formalizado entre o responsável e o lesado.

Compondo esse conceito, existem três elementos: existência de um contrato; a sua validade, envolvendo a questão da responsabilidade no caso de contrato nulo;

---

<sup>28</sup> MELLO, 1995. p. 12

estipulação do contrato entre o responsável e o lesado. A questão da existência do contrato não oferece maior dificuldade, se a convenção foi anteriormente estabelecida.

Nos postulados da lição do professor Ricardo Pereira Lira, teremos:

*O dever jurídico pode surgir da lei ou da vontade dos indivíduos. Neste último caso, os indivíduos criam para si deveres jurídicos, contraindo obrigações em negócios jurídicos, que são os contratos e as manifestações unilaterais de vontade.<sup>29</sup>*

Do inadimplemento do dever gerado em negócio jurídico, nasce um ilícito negocial comumente chamado ilícito contratual, por isso que mais frequentemente os deveres jurídicos têm como fonte os contratos.<sup>30</sup>

A Responsabilidade Extracontratual ou aquiliana tem origem na transgressão pertinente a um dever jurídico imposto pela lei, o ilícito é extracontratual, por isso é gerado fora dos contratos, mais precisamente fora dos negócios jurídicos.

O novo código inovou ao incluir no art. 186 a reparação do dano moral, matéria que há muito tempo era reivindicada a sua regulamentação. O citado Código inovou também quando contemplou a Responsabilidade extracontratual objetiva no parágrafo único do art. 927, que deverá ser aplicada sempre em virtude de lei que a preveja.

A responsabilidade extracontratual poderá ser aplicada também nos contratos nulos ou ineficazes. A responsabilidade resultante de um contrato anulável é contratual, mas o que deriva do contrato nulo oferece à parte a quem compete à respectiva ação a escolha entre demandar com fundamento nas relações do contrato e pedir reparação do dano extracontratual.<sup>31</sup>

São também concernentes à Responsabilidade Extracontratual, os deveres anteriores ao contrato, como: a injusta recusa de contratar ou a retirada ilícita de oferta.<sup>32</sup>

Dentro dessa mesma classificação, encontram-se também os deveres posteriores à execução do contrato. A situação que os caracteriza se apresenta quando uma das partes se nega a reconhecer as conseqüências da extinção do

---

<sup>29</sup> LIRA, 2004, P. 37

<sup>30</sup> CAVALIERI, 2007, p. 15

<sup>31</sup> DIAS, 2006

<sup>32</sup> DIAS, 2006

contrato, não querendo restituir, por exemplo, o objeto que detinha, a justo título, em virtude dele e que conserva em seu poder, apesar de já lhe faltar qualidade.

Existem, ainda, as excludentes de culpabilidades previstas no art. 188 e incisos da lei em comento, que embora a conduta do agente cause danos a outrem, não é considerada um ato ilícito, não viola um dever jurídico, sendo consideradas causas excludentes da ilicitude.<sup>33</sup>

Com fundamento no citado artigo, são excludentes da ilicitude os atos ilícitos praticados no exercício regular de um direito, em legítima defesa ou em estado de necessidade.

O exercício regular de um direito ocorre quando a pessoa exerce seus direitos subjetivos regularmente, normalmente, razoavelmente em conformidade com a lei, atendendo aos fins econômico, social, da boa-fé e dos bons costumes.

Isto posto, se a conduta do agente estiver de acordo com a lei, não gera responsabilidade civil, ainda que cause dano a outrem.

A legítima defesa é a mesma prevista no Código Penal, art. 25, instituindo que o agente, usando moderadamente dos meios necessários para repelir injusta agressão, atual ou iminente, a direito seu ou de outrem, não pratica ato ilícito, afastando a obrigação de reparar o dano causado.

### 3.2 Responsabilidade Subjetiva

A responsabilidade subjetiva, “Teoria da Culpa”, fundamenta-se no dever imposto a alguém de indenizar outrem, por ter agido, aquele, de modo a confrontar o ordenamento jurídico - ação esta que pode ser dolosa ou culposa – causando-lhe um dano material ou moral, por meio da prática de um ato comissivo ou omissivo, estando prevista no código civil (2002) no art. 927 c/c art. 186.

Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, estar-se-á diante da teoria da responsabilidade subjetiva do Estado quando

---

<sup>33</sup> CAVALIERI, 2007.p.18

*“em atuando o agente público com culpa ou dolo responde o Estado pelos seus atos culposos ou dolosos, se no exercício das atividades que lhe são próprias, e causando dano a terceiros, por lhe serem imputados”<sup>34</sup>*

Importante se faz ressaltar que a responsabilidade do Estado limita-se a focar os atos oriundos do serviço a ser prestado, não podendo a Administração Pública ser responsabilizada pelos atos de natureza estritamente pessoal do agente.

O dever de reparar aquele a quem porventura se causou algum dano tornou-se bem claro na legislação brasileira a partir da promulgação do Código Civil de 1916 que, em seu artigo 159 consagrava tal princípio, definindo que

*“aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência, por conduta omissiva, imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”<sup>35</sup>*

A Professora Maria Helena Diniz, citando Serpa Lopes, define:

*A responsabilidade mostra-se como a imposição a uma pessoa para reparar o dano causado a outrem, seja em decorrência da responsabilidade objetiva, seja em decorrência da responsabilidade subjetiva. Portanto, os seus elementos basilares dependem do ponto de vista a ser analisado: culpa presumida ou circunstância meramente objetiva.<sup>36</sup>*

O Código Civil de 2002 manteve a culpa como fundamento da responsabilidade civil subjetiva, além de ampliar direitos, ao estender o dano moral como ato ilícito no texto do artigo 186. Na redação dada ao Código Civil brasileiro encontram-se identificados os pressupostos dos elementos fundamentais da responsabilidade civil, ação ou omissão alusiva ao comportamento humano, à culpa ou dolo do agente, a relação de causalidade entre ação e dano e o dano propriamente dito.

---

<sup>34</sup> MELLO, 2001, p. 479

<sup>35</sup> Revista CEJ. Brasília, n. 23, out. – dez. 2003. p. 45

<sup>36</sup> DINIZ, 2002, p. 34

### 3.3 Responsabilidade Objetiva

A responsabilidade objetiva do Estado está prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito aos danos causados pela execução dos atos administrativos quando em relação com os contribuintes e em razão de conduta comissiva ou omissiva danosa, ocasião em que se fundará a responsabilidade na Teoria do Risco Administrativo. Vale ressaltar que, nas relações entre Estado e agentes, a responsabilidade baseia-se na teoria da culpa, haja vista o direito de regresso da pessoa jurídica de direito público em face do agente faltoso.<sup>37</sup>

A responsabilidade objetiva, *"Teoria do Risco"* é parte das exceções criadas pelo legislador, com finalidade de proteção, considerando não mais invocar o dolo ou culpa do agente, passando a ocorrer responsabilidade pela reparação de algum dano quando presentes a conduta, o dano e o nexo de causalidade.

Como o princípio da responsabilidade civil fundou-se, desde o Código Civil de 1916, na doutrina da culpa, esta foi mantida como um dos pressupostos fundamentais no Código Civil atual, em seu artigo 186, subscreve:

*"aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito"*<sup>38</sup>.

Entretanto, a insatisfação com a teoria subjetiva, tornando-se cada vez maior, levou o legislador a analisar aspectos do cotidiano que deduziram sua incompatibilidade com o impulso do desenvolvimento.

Levando em conta principalmente o desenvolvimento das comunidades, a multiplicação das oportunidades e, conseqüentemente, das causas de danos, a responsabilidade subjetiva mostrou-se ineficaz para solucionar todos os casos de reparação, pois em algumas situações, estavam presentes a conduta (ação ou omissão), o dano e o nexo de causalidade, mas ausente a culpa. Assim, como reparar o dano causado por meio da teoria subjetiva?

A prova da culpa era de difícil constatação, criando grandes óbices à vítima, a qual quase sempre arcava com os respectivos ônus. Com a técnica da presunção de

---

<sup>37</sup> DINIZ, 2002, p.543

<sup>38</sup> DIAS, 2006

culpa, obrigatória é a inversão do ônus da prova, em razão da condição menos favorável da vítima. Uma das teorias que justifica a responsabilidade objetiva é a teoria do risco, considerada por vários autores como a substituta da teoria da culpa, para eles insatisfatória e superada.

Carlos Roberto Gonçalves, por exemplo, pensa que:

*Para esta teoria, toda pessoa que exerce alguma atividade, cria um risco de dano para terceiros. E deve ser obrigada a repará-lo, ainda que sua conduta seja isenta de culpa. A responsabilidade civil desloca-se da noção de culpa para a idéia de risco, ora encarada como risco-proveito, que se funda no princípio segundo o qual é reparável o dano causado a outrem em consequência de uma atividade realizada em benefício do responsável (ubi emolumentum, ibi ônus); ora, mais genericamente como risco criado, a que se subordina todo aquele que, sem indagação de culpa, expuser alguém a suportá-lo.<sup>39</sup>*

A doutrina e a jurisprudência comprovam que a responsabilidade civil fundada apenas na culpa tradicional não tem apresentado resultados para a solução de considerável número de casos, haja vista que a exigência de que a vítima prove o erro cometido pelo agente tem deixado muitos lesados sem reparação dos danos sofridos. A responsabilidade, segundo a corrente objetivista, deve surgir exclusivamente do fato.<sup>40</sup>

Enquanto a culpa exprimiria a noção básica e o princípio geral definidor da responsabilidade, a doutrina do risco seria aplicada nos casos especialmente previstos ou quando a lesão provém de situação criada por aquele que explora profissão ou atividade que expôs o lesado ao risco do dano que sofreu.<sup>41</sup>

O novo código inovou ao incluir no art. 186 a reparação do dano moral, matéria que há muito tempo era reivindicada a sua regulamentação. O novo Código Civil inovou também quando contemplou a Responsabilidade extracontratual objetiva no parágrafo único do art. 927, que deverá ser aplicada sempre em virtude de lei que a preveja.

Além dos artigos supra citados, a nova lei prevê a responsabilidade civil em vários outros dispositivos, tais como o abuso do direito (art. 187), o exercício de atividade de risco ou perigosa (parágrafo único do art. 927), danos causados por produtos (art. 931), responsabilidade pelo fato de outrem (art. 932,c/c o art. 933), responsabilidade pelo fato da coisa e do animal (arts. 936, 937 e 939),

---

<sup>39</sup> GONÇALVES, 2003

<sup>40</sup> DONNINI, 2007

<sup>41</sup> DONNINI, 2007

responsabilidade dos incapazes (art. 928). Existem ainda as excludentes de culpabilidade previstas no art. 188 e incisos da lei em comento.

Por se tratar de questão extensa, nosso estudo se limitará em ilustrar a responsabilidade civil objetiva no artigo 927, parágrafo único, que assevera:

*Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.*

*Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.<sup>42</sup>*

Neste diapasão, a responsabilidade objetiva, postula que todo dano deve ser indenizável independente do nexos de causalidade entre dano e culpa. O elemento culpa não será analisado. Portanto, para a responsabilidade objetiva é irrelevante a existência da culpa do causador do dano, já que o que deve ser considerado são o prejuízo da vítima e a obrigação de indenizar.

A partir do arresto Blanco, França 1873, a responsabilidade civil do Estado passou a ser analisada por meio dos princípios do Direito Público, ou seja, sob o foco da Teoria Publicista que subdivide a responsabilidade civil objetiva na modalidade falta do serviço ou da culpa administrativa e a teoria do risco, que se bifurca em risco administrativo e risco integral.<sup>43</sup>

Neste tópico, fica-se adstrito à Teoria do Risco, haja vista que os tribunais pátrios entendem que a modalidade falta do serviço baseia-se na responsabilidade subjetiva, com análise de culpa, não do agente, mas da culpa do Estado pela falta do serviço, pelo mal funcionamento do serviço ou pela prestação do serviço tardiamente. O Supremo Tribunal Federal entende que esta modalidade faz parte da Teoria da Responsabilidade Subjetiva com a afirmação de que nosso ordenamento jurídico se desvinculou do “critério da culpa subjetiva para esposar o da culpa objetiva, no qual se cogita apenas da causalidade do ato praticado pela Administração Pública.” E ainda:

*Número do processo: 1.0024.03.186465-5/001(1)*

*Relator: EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS. Data do*

*Julgamento: 04/10/2005 Data da Publicação 08/11/2005 Ementa:*

*EMENTA: - A responsabilidade da administração pública pela "faute*

---

<sup>42</sup> Vade Mecum

<sup>43</sup> DI PIETRO, 2002, p.527

*du service" é subjetiva e está subordinada a prova dos danos e do nexo de causalidade entre a ausência ou má prestação do serviço público e o evento danoso. - A Administração Pública não responde pelos danos causados por eventos da natureza, os de força maior, quando as obras inibitórias omitidas não seriam capazes de suplantar a intensidade da ação natural. APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0024.03.186465-5/001 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - APELANTE(S): NEUZA FERREIRA DE ARAÚJO E OUTRO(A)(S) - APELADO(A)(S): MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - RELATOR: EXMO. SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS.<sup>44</sup>*

Em sentido contrário, Vilson Rodrigues Alves entende que:

*A suposição da culpa não significa que se fundamente, aí, a responsabilidade civil na culpa. Se o serviço público jurisdicional é prestado tardiamente, e com prejuízo ao jurisdicionado, não se diz que a responsabilidade civil estatal se assente na culpa do agente, e basta para ela o fato da extemporaneidade lesiva da prestação da tutela jurisdicional. A objetividade na definição dessa responsabilidade civil é clara, com desnecessidade de perquirição de qualquer elemento subjetivo.<sup>45</sup>*

Posiciona-se em conformidade com o ilustre doutrinador, por entender que na modalidade falta de serviço não se analisa a culpa do agente, analisa-se apenas a culpa pela não prestação do serviço, pela má prestação do serviço ou ainda pela prestação tardia do serviço o que está diretamente ligado ao Estado, por isso, sem necessidade de analisar culpa ou dolo. Isto posto e transcritas as posições jurisdicionais e doutrinárias, passa-se a analisar a responsabilidade objetiva baseada na Teoria do Risco.

### 3.3.1 A Responsabilidade Objetiva Modalidade Risco Integral

A Teoria do Risco Integral propõe que o Estado é diretamente responsável pela reparação da lesão causada pela Administração Pública ao administrado, sem a necessidade de provar o nexo causal entre o dano e a ação ou omissão da Administração Pública. Por esta teoria, o Estado é um garantidor universal, sendo responsabilizado por qualquer dano ocorrido dentro de seu território e mesmo que o administrado tenha agido de forma dolosa ou culposa, não analisa a culpa concorrente ou mesmo exclusiva da vítima.

---

<sup>44</sup> Data da Publicação 08/11/2005 Ementa

<sup>45</sup> ALVES, 2001, p.72

A doutrina do risco integral é uma modalidade extrema da doutrina do risco que procura justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexo de causalidade. Destaca-se que mesmo na responsabilidade objetiva, conforme já enfatizado, que dispensa a análise do elemento culpa, a relação de causalidade é indispensável, todavia, o dever de indenizar se faz presente tão só em face do dano, ainda nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. Dado o seu extremo, o nosso Direito só adotou essa teoria em casos excepcionais.<sup>46</sup>

A teoria do risco integral, conforme aduz o ilustre jurista, é aplicada no ordenamento pátrio em casos extremamente excepcionais, onde se encontra eminentemente inserido um estado de perigo pelo desenvolvimento da atividade estatal que, independentemente de qualquer outro fator, mas ocorrendo o dano, será imputada à entidade pública a responsabilidade. É o caso previsto no art. 21, inciso XXII, “c” da Constituição Federal de 1988.

### 3.3.2 A Responsabilidade Objetiva modalidade Risco Administrativo

De acordo com a teoria do risco administrativo a obrigação de indenizar, origina-se apenas da ação lesiva causadora do dano à vítima pela Administração Pública, não obstante a falta de disponibilidade do serviço, sem a análise da culpa do seu agente público. Enquanto que na teoria da culpa administrativa, analisa-se a falta do serviço, na teoria do risco administrativo, verifica-se o desempenho da atividade estatal.

Nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

*o problema da responsabilidade do Estado não pode nem deve ser confundido com a obrigação, a cargo do Poder Público, de indenizar os particulares naqueles casos em que a ordem jurídica lhe confere o poder de investir diretamente contra o direito de terceiros, sacrificando certos interesses privados e convertendo-os em sua correspondente expressão patrimonial.<sup>47</sup>*

O insígnio autor assevera ainda, que ao Estado poderá ser imposta responsabilidade por atos lícito, pois

---

<sup>46</sup> CAVALIERI - 2006, p. 157 e 158

<sup>47</sup> MELLO, 2001, p. 800

*“cabará falar em responsabilidade do Estado por atos lícitos nas hipóteses em que o poder deferido ao Estado e legitimamente exercido acarreta, indiretamente, como simples consequência – não como sua finalidade própria – a lesão a um direito alheio.”<sup>48</sup>*

Então, se de uma ação ou omissão estatal resultar dano ao administrado, surge ao Estado, o dever de reparação, cabendo destacar que a esta responsabilidade aplicam-se princípios próprios do direito público.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a responsabilidade do Estado prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 exige a ocorrência de seis pre-requisitos, quais sejam:

*a) que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos; b) que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada; c) que haja um dano causado a terceiro em decorrência da prestação de serviço público; d) que o dano causado por agente das aludidas pessoas jurídicas, o que abrange todas as categorias, de agentes políticos, administrativos ou particulares em colaboração com a Administração, sem interessar o título sob o qual prestam o serviço; e) que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade.<sup>49</sup> (grifo original)*

A Carta Magna pátria, equilibrou a relação entre o Estado e os administrado, privilegiando a responsabilidade civil objetiva do Estado na modalidade de risco administrativo, quando estabelece no § 6º do Art. 37 que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Assegura-se o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, valendo lembrar que a Constituição vigente ampliou a interpretação da denominação agente público, entendendo-se por estes, para os fins de responsabilidade civil, todo agente que realize algum serviço público, em caráter permanente ou transitório, estendendo o instituto às pessoas jurídicas de direito privado, prestadores de serviços públicos, não essenciais, por concessão, permissão ou autorização.

---

<sup>48</sup> MELLO, 2001, p.800

<sup>49</sup> DIPIETRO, 2001,P. 517-518

## 4. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DETRAN

### 4.1 Natureza Jurídica do DETRAN

Conforme relatado no primeiro capítulo, o DETRAN é órgão da Administração Indireta, que a partir de 1975 foi instituído sob a natureza jurídica de Autarquia, vinculada às Secretarias de Segurança Pública dos Estados em substituição às Delegacias de Trânsito Público.

Segundo a *Teoria do Órgão*, criada por Otto Gierke,

*"as pessoas jurídicas expressam suas vontades por meio de seus órgãos, sendo estes ocupados por seus agentes. O órgão seria parte da entidade e sua vontade é considerada a vontade dela"*<sup>50</sup>.

Em relação ao entendimento jurisdicional sobre os entes da Administração Direta, neste caso o Estado, os Tribunais tem se posicionado, por meio de seus julgados, no sentido de não permitir ações diretamente em face ao Estado nos casos de vícios ou atos praticados por agentes do Detran. Para exemplificar esta afirmação, foi transcrito o julgamento do agravo de instrumento onde foi declarado que o Detran é a parte legítima da lide e não o Estado, in verbis:

*Tipo de Processo: Agravo de Instrumento Número: 599474350*

*Relator: João Armando Bezerra Campos*

*Data do Julgamento: 01/03/2000*

*Data da Publicação: não informada*

**EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CAUTELAR. LICENCIAMENTO DE VEÍCULO. ILEGITIMIDADE PASSIVA.** *A legitimação passiva para a causa na ação cautelar que pretende determinação de licenciamento de veículo, independentemente do pagamento das multas, corresponde à coincidência entre a pessoa do réu e a pessoa do órgão público responsável pelo sistema estadual de trânsito, executor de suas atividades administrativas, dotado de personalidade jurídica própria, na espécie, o departamento estadual de trânsito - rs, autarquia estadual criada pela lei n.10847/96. Inadmissível, portanto, que a pretensão se dirija ao estado do rio grande do sul, pois a execução da providência cautelar*

---

<sup>50</sup> MEIRELLES, 2004

*de licenciamento deveria ser cumprida pelo órgão administrativo competente, com personalidade jurídica (e, portanto, judiciária) própria. AGRAVO NAO CONHECIDO. (6 FLS) (Agravo de Instrumento N° 599474350;<sup>51</sup>).*

Com fundamento nos estudos elaborados neste tópico e nos capítulos anteriores, foi constatado que o DETRAN é órgão participante da Administração Pública Indireta, dotado de personalidade jurídica de direito público interno, instituído sob a forma de Autarquia Estadual, com autonomia administrativa, patrimônio e gestão financeira próprios. Com essas características, poderá a Instituição demandar e ser demandada judicialmente.

Neste sentido, não há dúvidas que a parte legítima para figurar no pólo passivo em caso de lide relacionada aos atos próprios da Instituição de Trânsito, incluindo aqui as condutas de seus agentes, será o próprio Detran e não seus órgãos ou o Estado.

Com o escopo de evitar possíveis ações judiciais em desfavor da Autarquia em questão, é imprescindível a observação dos fundamentos previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal (CF) pelos agentes no exercício de suas funções. Observa-se os fundamentos que dispõe acerca de cinco princípios constitucionais aplicáveis a todos os níveis da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem supressão dos demais princípios que devem ser observados pelo agente público.

#### 4.2 Teoria Aplicável à Responsabilidade Civil do DETRAN

As Constituições de 1824 e 1891 reconheceram a responsabilidade civil do Estado, sob a tutela da teoria subjetiva, baseada na culpa do agente e com previsão legal nos artigos 156/179 e 82, respectivamente.

A Constituição de 1934 em seu artigo 171 inovou com a responsabilidade solidária entre o funcionário que causou o dano e a Administração. Criou também o litisconsórcio passivo necessário por força do § 1º. Porém, existe diferença entre litisconsórcio e responsabilidade solidária, neste caso, este é um instituto do Direito Civil, enquanto aquele tem natureza processual.

---

<sup>51</sup> Primeira Câmara de Férias Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Armando Bezerra Campos, Julgado em 01/03/2000

O instituto da responsabilidade solidária não obriga acionar todos os devedores, poderia o credor propor a ação contra apenas um dos devedores, podendo, ainda, sucessivamente, acionar os demais, em caso de insucesso.

O instituto do litisconsórcio poderá ser facultativo ou necessário e está previsto no art. 47 do CPC. O litisconsórcio é necessário quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver que decidir a lide de modo uniforme para todas as partes. O litisconsórcio facultativo é quando figura nos pólos ativo ou passivo mais de um autor ou réu, ficando a critério do demandante ou do demandado a decisão de invocar o instituto, desde que respeitados os pré-requisitos contidos nos art. 46 e 47 do Código de Processo Civil.

A responsabilidade subjetiva do Estado foi mantida nas Constituições de 1934 e 1937, e a prescrição para acionar o Estado ocorria em cinco anos, por determinação do Código Civil de 1916 (art. 178, §10, VI). A Constituição de 1937, em relação à responsabilidade civil do Estado foi à última Constituição da fase subjetivista, também chamada de fase civilística.

A Constituição de 1946 apresentou substancial mudança legislativa e no que diz respeito ao objeto em estudo, beneficiou o administrado, por adotar o princípio da responsabilidade objetiva, sem análise da culpa, verificando apenas o ato comissivo ou omissivo do funcionário público, o dano causado e o nexo de causalidade, art. 194.

Baseando-se no Art. 15, do Código Civil de 1916, que previa o princípio do direito de regresso em face do funcionário público, o Estado extinguiu a figura da responsabilidade direta do servidor ou responsabilidade solidária, não havendo mais obrigatoriedade do litisconsórcio necessário passivo.

A Constituição de 1967 manteve os mesmos princípios e dispositivos da Constituição anterior e tratava da responsabilidade civil do Estado no artigo 105.

A Emenda nº 1 de 1969 manteve idêntica redação do artigo 105 da Constituição de 1967 em seu artigo 107.

A Constituição de 1988 norteou-se pela teoria do Direito Público e sustentou a responsabilidade civil objetiva da administração, sob a modalidade do risco administrativo.

A Carta cidadã modificou a denominação de funcionário para o vocábulo agente, no sentido *lato sensu* de servidor público, atingindo, para os fins de

responsabilidade civil, toda pessoa que realize algum serviço público, em caráter permanente ou transitório, estendendo o instituto às pessoas jurídicas de direito privado, prestadores de serviços públicos; não essenciais, por concessão, permissão ou autorização.

Foram observados alguns julgados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais que corroboraram a aplicação da Teoria Objetiva na modalidade Risco Administrativo, nas questões sobre danos causados pelo Detran aos proprietários de veículos, a saber:

**Número do processo:** 1.0024.05.879786-1/001(1)

**Relator:** BELIZÁRIO DE LACERDA

**Data do Julgamento:** 15/01/2008 **Data da**

**Publicação:** 18/03/2008

**Ementa:** **AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - LANÇAMENTO DE IMPEDIMENTO SOBRE VEÍCULO ERRO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL - TRANSTORNOS - OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR.** - A responsabilidade do ente público é objetiva, de forma que responde pelos danos causados a terceiros, independentemente de ter agido com culpa o seu preposto, nos termos do art. 37, § 6º, da CF/88. - Não existindo critério objetivo a dimensionar a fixação do dano moral, o juiz, ao seu prudente arbítrio, após balancear as condições dos envolvidos e as circunstâncias e conseqüências do evento danoso, fará a fixação do quantum, que não deverá ser nem inócuo nem absurdo. V.V.P.

**Súmula:** DERAM PROVIMENTO PARCIAL, VENCIDO O RELATOR PARCIALMENTE.<sup>52</sup>

**Número do processo:** 1.0000.00.238788-4/000(1)

**Relator:** JOSÉ FRANCISCO BUENO

**Data do Julgamento:** 14/03/2002. **Data da Publicação:** 05/04/2002

**EMENTA:** Indenização. Furto de motocicleta em depósito do DETRAN. RESPONSABILIDADE objetiva do Estado. Pedido de indenização julgado procedente. Redução dos juros e dos honorários. Sentença parcialmente reformada em reexame necessário.<sup>53</sup>

**Número do processo:** 1.0002.05.007410-9/001(1)

**Relator:** WANDER MAROTTA

**Data do Julgamento:** 15/04/2008. **Data da Publicação:** 30/04/2008

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS - RESPONSABILIDADE CIVIL - CULPA OBJETIVA DO ESTADO - DEVER DE INDENIZAR. O Estado responde objetivamente pelos danos causados por seus AGENTES aos administrados. Somente deixa de ser responsabilizado se demonstrar que o dano ocorreu por culpa exclusiva da vítima. O

<sup>52</sup> DETRAN Número do processo: 1.0024.05.879786-1/001(1)

<sup>53</sup> DETRAN Número do processo: 1.0000.00.238788-4/000(1)

*dever de reparar, imposto a quem causa dano a outrem, é princípio geral de direito, no qual se baseia toda a teoria da RESPONSABILIDADE, presente no ordenamento jurídico pátrio. Relator(a) os Desembargador(es): HELOISA COMBAT e ALVIM SOARES. SÚMULA : NEGARAM PROVIMENTO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0002.05.007410-9/001.<sup>54</sup>*

Acosta-se julgados de outros Tribunais Superiores que demonstram a aplicação da Teoria Objetiva, modalidade Risco Administrativo nos processos de Indenização em face do Detran, a saber:

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:*

**TIPO DE PROCESSO:** *Apelação Cível. NÚMERO:* 70010029627  
**RELATOR:** *Vasco Della Giustina*  
**EMENTA:** **APELAÇÃO CÍVEL. NOVO HAMBURGO. DETRAN. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANOS MORAIS. POSSIBILIDADE.**  
*1. Inicial que descreve danos causados por falha no serviço prestado pelo DETRAN, autarquia estadual. As autarquias gozam de personalidade jurídica própria, não se confundindo com o Estado do Rio Grande do Sul, porquanto cada qual é dotado de direitos e obrigações. 2. APELO PROVIDO.... DATA DE JULGAMENTO: 17/11/2004. PUBLICAÇÃO: Diário de Justiça do dia<sup>55</sup>*

**TIPO DE PROCESSO:** *Apelação Cível. NÚMERO:* 70012259487  
**RELATOR:** *Ana Maria Nedel Scalzilli*  
**EMENTA:** **APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DETRAN. TRANSFERÊNCIA DE PROPRIEDADE DE VEÍCULO. RESTRIÇÃO.** *Caso concreto em que restou demonstrada a responsabilidade objetiva do Dentran, que após diversas transferências de propriedade do veículo então adquirido pelo autor, impôs restrição administrativa, em face da existência de outro automóvel com as mesmas características. Dano moral configuração. Indenização majorada. IMPROVIDO O APELO DO DENTRAN E P... DATA DE JULGAMENTO: 22/12/2006 PUBLICAÇÃO: Diário de Justiça do dia.<sup>56</sup>*

**TIPO DE PROCESSO:** *Apelação Cível. NÚMERO:* 70009073594  
**RELATOR:** *Luiz Ary Vessini de Lima*  
**EMENTA:** **RESPONSABILIDADE CIVIL. DETRAN. ERRO DE INFORMAÇÕES. RESTRIÇÃO INDEVIDA NA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO.** *Circunstância na qual restou demonstrado nos autos, que o réu, por meio de seu digitador, anotou indevidamente restrição judicial na CNH do autor, fato que acabou*

<sup>54</sup> DETRAN Número do processo 1.0002.05.007410-9/001(1)

<sup>55</sup> Tribunal do Rio Grande do Sul - TIPO DE PROCESSO: Apelação Cível. NÚMERO: [70010029627](#)

<sup>56</sup> Tribunal do Rio Grande do sul - TIPO DE PROCESSO: Apelação Cível. NÚMERO: [70012259487](#)

*por impedir a renovação desta, até a sanção do equívoco. Alegação não contestada pelo demandado, devendo, pois, ser condenado a indenizar os transtornos daí decorrentes. DATA DE JULGAMENTO: 28/10/2004. PUBLICAÇÃO: Diário de Justiça do dia<sup>57</sup>*

*Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:*

**TIPO DE PROCESSO: Apelação Cível. NÚMERO: 70009073594**

**RELATOR: Luiz Ary Vessini de Lima**

**EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL. DETRAN. ERRO DE INFORMAÇÕES. RESTRIÇÃO INDEVIDA NA CARTEIRA NACIONAL DE HABILITAÇÃO.** Circunstância na qual restou demonstrado nos autos, que o réu, por meio de seu digitador, anotou indevidamente restrição judicial na CNH do autor, fato que acabou por impedir a renovação desta, até a sanção do equívoco. Alegação não contestada pelo demandado, devendo, pois, ser condenado a indenizar os transtornos daí decorrentes. DATA DE JULGAMENTO: 28/10/2004. PUBLICAÇÃO: Diário de Justiça do dia.<sup>58</sup>

**2003.001.33688 - APELACAO - 1ª Ementa**

**DES. LAERSON MAURO - Julgamento: 16/03/2004 - NONA**

**CAMARA CIVEL**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

**APREENSAO DE VEICULO POR AUTORIDADE POLICIAL**

**VEICULO DANIFICADO EM DEPOSITO DO DETRAN**

**RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO**

**OBRIGACAO DE INDENIZAR**

*Responsabilidade civil do Estado. Veículo de passeio apreendido e rebocado para depósito do Estado sob fundamento de ter sido estacionado em local proibido. Liberado quase dois anos depois, inteiramente danificado. Responsabilidade objetiva do Estado. Dever de indenizar. Se o Agente do Estado afirma que o veículo estava estacionado irregularmente, em local proibido, cabe ao ente público provar o fato que motivou a remoção para seu depósito. É o Poder Público, no exercício de seu poder de polícia, que estabelece os locais onde não é possível estacionar. Portanto, fácil à prova desse fato, o que não se verificou. Por outro lado, cabia aos responsáveis pela remoção, notificar o proprietário do carro, bastando, para tanto, verificar o endereço no prontuário existente no órgão específico. Não o fazendo, levou o dono do carro a crer que ele teria sido furtado, motivando Registro de Ocorrência Policial, o que dificultou e retardou sua liberação. De qualquer modo, durante o tempo em que esteve apreendido o veículo, era responsabilidade de o Estado velar por sua conservação e segurança, o que não aconteceu, devolvendo-o em estado lastimável. Responde, assim, pelos danos materiais e morais que causou. Apelo provido. Ementário: 24/2004 - N. 13 - 09/09/2004.<sup>59</sup>*

<sup>57</sup> Tribunal do Rio Grande do Sul - TIPO DE PROCESSO: Apelação Cível. NÚMERO: 70009073594

<sup>58</sup> Tribunal do Rio de Janeiro - TIPO DE PROCESSO: Apelação Cível. NÚMERO: 70009073594

<sup>59</sup> Tribunal do Rio de Janeiro - 2003.001.33688 - APELACAO - 1ª Ementa

**2002.001.00585 - APELACAO - 1ª Ementa**  
**DES. MARIO ROBERT MANNHEIMER - Julgamento: 19/11/2002 -**  
**DECIMA SEXTA CAMARA CIVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO**  
**ESTADODETRAN ADULTERACAO DOS NUMEROS**  
**DE VEICULO CULPA ANONIMA DO SERVICO PUBLICO DANO**  
**MORAL.** *Responsabilidade civil do Estado. Falta anônima do serviço público consistente em não ter sido constatada a adulteração do número do chassi do automóvel da autora na vistoria realizada pelo DETRAN na ocasião da transferência do veículo para a suplicante, somente tendo sido tal adulteração constatada posteriormente, gerando a apreensão do veículo pelo próprio DETRAN. Dano moral caracterizado face ao dissabor experimentado pela autora por ter seu automóvel apreendido e ser chamada para prestar esclarecimentos em delegacia policial. Obrigação de indenizar independentemente de culpa ou dolo, "ex vi" do disposto no artigo 37, par. 6. da Constituição e no "caput" do artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor, não tendo o réu comprovado a existência de nenhuma das excludentes mencionadas no par. 3. do mesmo artigo. Correto o arbitramento da indenização pelo dano moral no equivalente a 50 (cinquenta) salários mínimos por não haver prova de que a autora tenha sido indiciada no inquérito policial instaurado para apurar a adulteração do chassi, tendo sido apenas intimada para prestar esclarecimentos, sendo que a eventual perda do veículo constitui dano material indenizável em separado. Conhecimento e desprovisionamento de ambas as apelações e manutenção da sentença em reexame obrigatório. Ementário: 11/2003N. 30-08/05/2003.<sup>60</sup>*

Como se pode verificar pela doutrina e julgados transcritos no presente estudo, a legislação pátria vigente adota a Teoria Objetiva da Responsabilidade Civil do Estado na modalidade de Risco Administrativo nas ações judiciais em que a Administração Pública Direta ou Indireta venha causar, por meio de seus agentes e por ação ou omissão, danos materiais e/ou morais aos administrados.

Deve-se observar que a regra é a aplicação da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva ao Estado nas situações em que venha causar dano ao administrado por ação ou omissão de seus agentes, em virtude do mandamento advindo do § 6º, Art. 37 da Carta Magna. Não obstante, cabe-se trazer a tona que tanto para a doutrina como para a jurisprudência, a responsabilidade civil subjetiva não foi totalmente descartada de nosso ordenamento jurídico, como se verifica nas citações acostadas a seguir.

Nos ensinamentos do Douto jurista Hely Lopes Meirelles, aplica-se a responsabilidade civil subjetiva ao Estado nos casos de atos omissivos baseado na

---

<sup>60</sup> Tribunal do Rio de Janeiro - 2002.001.00585 - APELACAO - 1ª Ementa

culpa anônima, ou seja, não analisa a culpa subjetiva do agente público, mas uma culpa especial da Administração Pública pela “falte de service”, veja:

*A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a culpa da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço - culpa da Administração. Já aqui não se perquire da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta do serviço em si mesmo, como gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar culpa administrativa.<sup>61</sup>*

A teoria da responsabilidade subjetiva do Estado afasta a necessidade de avaliação da conduta do agente que tenha agido culposamente - *lato sensu* - para que a parte prejudicada venha judicialmente pleitear o dever de indenizar da Administração Pública, sendo necessário somente provar a “faute du service”, nas palavras dos doutrinadores franceses, ou seja, o serviço público não funciona, é deficiente ou funciona indevida ou tardiamente.

Isto posto, no que tange à conduta omissiva do Estado, há divergências doutrinárias em que a corrente majoritária entende que não pode ocorrer nexo causal entre uma omissão e um dano, pois falta uma relação de causalidade física entre a omissão e o resultado e no plano físico apenas existem ações.

Conforme esta corrente doutrinária o administrado somente poderia requer indenização do Estado por conduta omissiva quando esta conduta representasse uma violação direta de um dever expresso em lei, necessitando da verificação da culpa anônima da administração, caracterizando uma responsabilidade civil subjetiva.

Esta tese é confirmada nas palavras de Antônio Celso Bandeira de Mello, que apostila:

*Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tarde ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser o autor do dano. E se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo. Deveras, caso o poder Público não estivesse obrigado a*

---

<sup>61</sup> MEIRELLES, 1999, P.133

*impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E sendo responsabilidade por ilícito é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do estado que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente modalidades de responsabilidade subjetiva.<sup>62</sup>*

Para ilustrar esta posição doutrinária, que também tem adeptos nos tribunais superiores, foi transcrito o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quanto à matéria em discussão:

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO. MORTE DE PRESIDIÁRIO POR OUTRO PRESIDIÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FAUTE DE SERVICE. C.F., ART. 37, § 6. I**  
– A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa. II – Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. III – Tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a *faute de service* dos franceses. IV – Ação julgada procedente, condenando o Estado a indenizar a mãe do presidiário que foi morto por outro presidiário, por dano moral. Ocorrência da *faute de service*. V – RE não conhecido.<sup>63</sup>

Destaca-se que, nestes casos, caberá defesa ao Estado ao comprovar que não agiu com imprudência, imperícia e negligência, excludentes de culpabilidade, estando isento da obrigação de indenizar o prejuízo, o que em caso de objetividade da conduta, seria impossível. Esses são argumentos contundentes para a aplicação da responsabilidade subjetiva ao Estado na “*faute du service*”, na conduta omissiva do ente federativo.

<sup>62</sup> MELLO, 1995, p. 515

<sup>63</sup> Recurso extraordinário no. 179.147/SP, 2a. T, Rel. Min. Carlos Veloso, DJU 27.02.98

#### 4.3 Possibilidade de Aplicação da Denúncia à Lide

A priori, é necessário o conhecimento do instituto para análise de sua aplicação nas ações de reparação de danos em face do Estado com fundamento na responsabilidade civil.

A denúncia à lide constitui modalidade da intervenção de terceiro caracterizando-se como instituto do Direito Processual Civil que respaldado pelo princípio da economia processual, visa garantir o direito de regresso contra terceiro causador do dano, em um mesmo processo judicial.

Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, in “Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante”, Editora Revista dos Tribunais, 7ª Edição, página 435, conceituam o instituto como:

*Ação secundária, de natureza condenatória, ajuizada no curso de outra ação condenatória principal (Sanches, RP 34/50). Haverá, na verdade, duas lides, que serão processadas em simultaneus processus e julgadas na mesma sentença (CPC, Art. 76): duas relações processuais mas um só processo. Tem por finalidade o ajuizamento, pelo denunciante, de pretensão indenizatória que tem contra terceiro, nas hipóteses do CPC, art. 70, caso venha ele, denunciante, a perder a demanda principal. Tem como característica a eventualidade, pois só será examinada a ação secundária de denúncia da lide se o denunciante ficar vencido, pelo mérito, na ação principal.<sup>64</sup>*

A denúncia à lide é tratada no Código de Processo Civil em seu art. 70 e incisos que estabelece, *in verbis*:

*Art. 70. A denúncia da lide é obrigatória:*  
*I - ao alienante, na ação em que terceiro reivindica a coisa, cujo domínio foi transferido à parte, a fim de que esta possa exercer o direito que da evicção lhe resulta;*  
*II - ao proprietário ou ao possuidor indireto quando, por força de obrigação ou direito, em casos como o do usufrutuário, do credor pignoratício, do locatário, o réu, citado em nome próprio, exerça a posse direta da coisa demandada;*  
*III - àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.<sup>65</sup>*

Ao autor da ação em face do Estado, não é conveniente à utilização deste instituto, haja vista ser uma nova demanda incidental julgada no mesmo processo da ação principal, procrastinando a solução do conflito, dependendo do julgamento da incidental para ver prolatada a sentença da ação principal. Este instituto traz prejuízo

<sup>64</sup> REFERÊNCIA LEGISLATIVA: Código de Processo Civil: artigos 70 a 76.

<sup>65</sup> Vade Mecum 2007

temporal ao reconhecimento do direito legal da vítima por envolver diversas partes e procuradores.

Verifica-se facilmente esta ocorrência nos ensinamentos da doutrinadora Weida Zancaner , a saber:

*se for possível o cabimento da denúncia da lide, há prejuízos para o autor da demanda, procrastinando a ação do administrado contra o Estado: Procrastinar o reconhecimento de um legítimo direito da vítima, fazendo com que este dependa da solução de um outro conflito intersubjetivo de interesses (entre o Estado e o funcionário), constitui um retardamento injustificado do direito do lesado, considerando-se que este conflito é estranho ao direito da vítima, não necessário para a efetivação do ressarcimento a que tem direito.”<sup>66</sup>*

São observadas algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça que corroboram esta posição:

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. DENUNCIÇÃO DA LIDE AO SERVIDOR. NÃO-OBRIGATORIEDADE. DIREITO DE REGRESSO ASSEGURADO. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.** 1. A denúncia da lide ao servidor público nos casos de indenização fundada na responsabilidade objetiva do Estado não deve ser considerada como obrigatória, pois impõe ao autor manifesto prejuízo à celeridade na prestação jurisdicional. Haveria em um mesmo processo, além da discussão sobre a responsabilidade objetiva referente à lide originária, a necessidade da verificação da responsabilidade subjetiva entre o ente público e o agente causador do dano, a qual é desnecessária e irrelevante para o eventual ressarcimento do particular. 2. Ademais, o direito de regresso do ente público em relação ao servidor, nos casos de dolo ou culpa, é assegurado no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, o qual permanece inalterado ainda que inadmitida a denúncia da lide. 3. Orientação pacífica das Turmas de Direito Público do Superior Tribunal de Justiça. 4. Recurso especial desprovido. (STJ, REsp 606224, Relator(a) Ministra Denise Arruda (1126), Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA)<sup>67</sup>

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. DENUNCIÇÃO À LIDE. ART. 70,III, DO CPC. DESNECESSIDADE.**1. Não é obrigatória a denúncia à lide de

<sup>66</sup> ZANCANER,1981, p. 64 - 65

<sup>67</sup> Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento 15/12/2005, Data da Publicação/Fonte DJ 01.02.2006 p. 437

*servidor público nas ações de indenização fundadas na responsabilidade civil objetiva do Estado. Precedentes. 2. Recurso especial improvido. (STJ, REsp 866614 / AL RECURSO ESPECIAL 2006/0147978-0. Relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA (1123), 1ª*

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. DENUNCIÇÃO DA LIDE. ART. 70, INCISO III, DO CPC. DESNECESSIDADE. AÇÃO DE REGRESSO CONTRA O AGENTE CAUSADOR DO DANO. DEMORA. AJUIZAMENTO DA AÇÃO. REDUÇÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. INVIABILIDADE.** *Encontra-se pacificado o entendimento desta Corte no sentido de que a denúncia da lide torna-se obrigatória na hipótese de perda do direito de regresso, o que ocorre nos incisos I e II do art. 70 do CPC, sendo desnecessária no caso do inciso III do referido dispositivo legal, podendo o Estado, em ação própria, exercer o seu direito, em face do agente causador do dano. Precedentes: REsp nº 528.551/SP, Rel. Min. CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, DJ de 29/03/2004; E REsp nº 313.886/RN, Rel.ª Min.ª ELIANA CALMON, DJ de 22/03/2004; REsp nº 150.310/SP, Rel. Min. CASTRO FILHO, DJ de 25/11/2002. II - Em que pese ao evento danoso ter ocorrido em maio de 1994, sendo que os irmãos da autora, ora recorrida, ajuizaram a ação reparatória de danos naquele ano e esta só o fez em janeiro de 2001, tal demora não é suficiente para que haja uma diminuição no quantum indenizatório. III - Com efeito, não há como se diferenciar a dor suportada pela recorrida e a sofrida por seus irmãos, pelo simples fato daquela ter levado maior tempo para buscar o seu direito. IV - "Além do mais, caberia ao recorrente - desde as instâncias ordinárias - suportar o ônus de provar o alegado "menor sofrimento da autora", sendo, por isso, meramente descabido e antijurídico presumir-se nessa instância o grau de lesividade moral da autora/recorrida em razão do simples decurso de tempo, como se constituísse em verdade imutável ao ser humano a consumação paulatina de sua afetividade e de seus mais nobres sentimentos de perda, quanto mais se afaste no tempo do momento da ocorrência motivadora do dano moral sofrido, ante a morte inexorável de seus entes queridos" (fls. 149/150). V - Recurso especial improvido. (STJ, REsp 526299 / PR RECURSO ESPECIAL 2003/0047872-5. Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO (1116), 1ª*

Por outro lado, foi firmada posição majoritária por meio do Enunciado nº 21 do I Encontro de Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nos seguintes termos:

---

<sup>68</sup> Órgão julgador T2 – SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento 28/08/2007, Data da Publicação/Fonte DJ 17/09/2007 p. 240

<sup>69</sup> Órgão julgador T1 – PRIMEIRA TURMA, Data do julgamento 18/11/2004, Data da publicação/Fonte DJ 17/12/2004 p. 423

*“Em ação de indenização ajuizada em face de pessoa jurídica de Direito Público, não se admite a denunciação da lide ao seu agente ou a terceiro (art. 37, par. 6º, CF/88).”<sup>70</sup>*

Entende-se que ao Estado não será obrigatória, mas sim facultativa, a denunciação à lide do servidor público em sentido *lato sensu*, causador do dano, como demonstra a interpretação do inciso III do artigo 70 do Código Civil vigente, já que o § 6º do artigo 37 da Carta Magna lhe garante ação de regresso em face do agente público.

#### 4.4 O CDC nas Relações Judiciais Entre o Administrativo e o Estado.

Para sanar esta questão, muito discutida no meio jurídico, cabe-se indagar em que posição encontra-se o Estado e o Administrado em relação ao Código de Defesa do Consumidor. São Administração Pública e Contribuinte ou fornecedor e consumidor, respectivamente? Os artigos 2º e 3º do CDC, prevêm “*in verbis*”:

*Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.*

*Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.*

*Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.*

*§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.*

*§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista<sup>71</sup>.*

Na interpretação do art. 2º, consumidor é aquela pessoa que adquire e/ou utiliza produto(s) ou serviço(s) para consumo próprio ou no âmbito familiar. Esta é a interpretação da corrente finalística. Existe, porém, outra corrente, maximalistas, que utilizando uma interpretação extensiva, considera alguns profissionais como consumidores finais. Então se deve entender como consumidor e nesta condição,

---

<sup>70</sup> Vade Mecum 2007

<sup>71</sup> Vade Mecum 2007

serão regidos pelo CDC nas relações de consumo, o destinatário final do produto, que retira bens e serviços do mercado para consumo ou utilização.

Por interpretação doutrinária e jurisprudencial, o artigo 3º do CDC considera o Estado como fornecedor, somente nas relações de consumo remuneradas por tarifa ou preços públicos, não sendo aplicadas as normas em comento, nas situações em que os serviços forem remunerados por meio de tributos - impostos, contribuições de melhorias e taxas-.

Respalda-se ainda, o art. 14 do CDC, que trata da responsabilidade objetiva e preceitua, *in verbis*:

*Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.<sup>72</sup>*

O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STF, 2ª T., Rel. Min. Carlos Velloso, AgRegAl 282.298-2/RS) e Supremo Tribunal Federal (STJ, 3ª T., Rel. Min. Nancy Andrighi, REsp 625.144-SP) é no sentido de que quando o serviço público for remunerado por tributo, chamado serviço público típico, existe aí uma relação entre Estado e contribuinte, e neste caso, não caberá a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Por outro lado, se o serviço público for remunerado por preço público ou tarifa, o serviço público atípico, restará configurar uma relação entre fornecedor e consumidor, ensejando a aplicação do CDC na apuração da responsabilidade civil no caso concreto.

Isto posto, após a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, o Estado poderá ser considerado fornecedor e ser-lhe-á aplicada a responsabilidade objetiva tanto para as condutas comissivas ou omissivas, tuteladas pelo código em comento. Não restam dúvidas sobre a aplicação do diploma nas relações de consumo em que o Estado for remunerado por meio de tarifa ou preço público.

---

<sup>72</sup> Vade Mecum 2007

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante deste estudo, entendeu-se que no sentido de que a responsabilidade civil do Estado tem lastro disciplinar no Direito Civil, mas, principalmente no Direito Público em matérias de Direito Constitucional, Administrativo e Internacional Público. Tem como fundamento o princípio da legalidade, obrigatória previsão em lei e no ordenamento jurídico pátrio, consta na Constituição Federal (CF/88, art. 37, §6º), no Código Civil (CC/2002, art. 43) e em outras leis infraconstitucionais.

Fundamenta-se, ainda, no Princípio da Igualdade ou Isonomia que estabelece um equilíbrio na distribuição do ônus decorrente da atividade estatal, não permitindo que poucos suportem o prejuízo em benefício dos demais administrados que usufruem daquela atividade.

Verificou-se por meio da Teoria do Órgão Público, idealizada pelo jurista alemão, Otto Von Gierke, que as pessoas jurídicas emanam sua vontade por seus órgãos, titularizados por seus agentes, na forma de sua organização interna. Sendo assim, a vontade de seus agentes é a vontade do próprio Estado que responderá pela conduta comissiva ou omissiva de seus agentes, quando ocorrer o dano e presente um nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

A Constituição Federal estendeu a interpretação de agente público, entendendo assim, todo agente que realize algum serviço público, em caráter permanente ou transitório e, ainda, aplicando a responsabilidade civil do Estado a toda pessoa de direito privado, prestadoras de serviços públicos, não essenciais, por concessão, permissão ou autorização.

Em vista do exposto neste trabalho, observou-se que ao administrado é facultado interpor ação em face do Estado ou de seu agente, ou ainda, sobrepor os dois no pólo passivo da ação em uma denúncia à lide facultativa, pois é posição pacífica da jurisprudência que esta não é obrigatória.

Numa denúncia à lide haverá sérios prejuízos à celeridade processual, haja vista que em um mesmo processo ocorrerá a discussão sobre a responsabilidade subjetiva entre o agente e o Estado e a responsabilidade objetiva da lide originária, o que procrastinará a decisão final.

Para simplificar o trâmite processual é viável ao administrado propor ação de reparação de danos materiais e/ou morais em face ao Estado que estará

resguardado do direito de regresso contra seu agente, se este agiu com dolo ou culpa, conforme assegurado no Art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

A responsabilidade civil poderá ser imputada diretamente ao DETRAN, que é órgão participante da Administração Pública Indireta, dotado de personalidade jurídica de direito público interno, instituído sob a forma de Autarquia Estadual, com autonomia administrativa, patrimônio e gestão financeira próprios, podendo com estas características, a Instituição demandar e ser demandada judicialmente.

Dentre as teorias disponíveis na doutrina e jurisprudência, verificou-se que em regra, aplica-se a Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva, modalidade risco administrativo nas ações judiciais em que a Administração Pública Direta ou Indireta venha causar, por meio de seus agentes e por ação ou omissão, danos materiais e/ou morais aos administrados.

Ao prescrever a responsabilidade objetiva para o Estado, pretendeu o legislador pátrio estabelecer maior grau de comprometimento do Estado, em relação à iniciativa privada, obrigando que a Administração Pública exerça, em sua totalidade, o dever de vigiar a atuação de seus representantes, arcando com o ônus decorrente dos danos por eles causado.

Não obstante, o ordenamento jurídico pátrio não afastou totalmente a aplicação da Teoria da Responsabilidade Subjetiva que é utilizada nos casos de conduta omissiva do Estado, exigindo a análise do dolo ou da culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência.

A responsabilidade subjetiva, em que se avalia o dolo ou a culpa, também será objeto de apreciação na relação jurídica entre o Estado e o agente, na análise de sua conduta, o qual poderá sofrer ação de regresso, para restituir à Administração em que esta, num primeiro momento, tenha respondido objetivamente.

O Código de Defesa do Consumidor também poderá ser aplicado nas ações de reparação de danos materiais e/ou morais em face ao Estado nos casos em que à prestação do serviço seja remunerada por tarifa ou preço público, ao passo que, quando remuneradas por meio de tributos não caberá a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Este é o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, conforme citado no capítulo 3.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JUNIOR. Rui Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil**. In: Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 59, nov. 1993.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p.531

BERNARDO, Wesley de Oliveira Louzada. **Dano moral: critérios de fixação de valor**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Negócios do Brazil, 1824.

BÜHRING. Márcia Andréa. **Responsabilidade civil extracontratual do Estado**. São Paulo: Thomson, IOB, 2004.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 168.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Malheiros, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. revisada, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000.

CASTRO, Honildo Amaral de Mello. **Responsabilidade civil do Estado: alguns aspectos**. Revista Forense. Rio de Janeiro: Malheiros Editores, 2003.

COELHO, Fábio Ulhôa. **Curso de direito civil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil (2002). 4ª ed. São Paulo: Ed. Rideel, 2007.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. 4ª ed. São Paulo: Ed. Rideel, 2007.

CONSTITUIÇÕES DO BRASIL - de 1824 a 1988. Brasília: Senado Federal, 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

\_\_\_\_\_. **Código civil anotado**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Compêndio de introdução à ciência do Direito**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.

\_\_\_\_\_. **Constituição. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembléia Nacional Constituinte, 1934.

\_\_\_\_\_. **Constituição. (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1937.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Senado Federal, 1946.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 20 de outubro de 1969.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, 11 jan. 2002.

DANTAS, San Tiago. **Programa de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 11ª ed. revista e atualizada de acordo com o Código Civil de 2002 e aumentada por Rui Berford Dias. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 31.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DI PIETRO, Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 11ª edição, ed. Atlas, 1999, São Paulo, p. 503.

DI PIETRO, Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DONNINI, Rogério Ferraz. **Responsabilidade Pós-Contratual no Novo Código Civil**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2007.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito civil: teoria geral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FIUZA, César. **Direito Civil: curso completo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GAMA, Ricardo Rodrigues; GOMES, Lúcia Helena de Andrade. **Como preparar sua monografia jurídica**. Campinas: Russell, 2007.

GARCEZ NETO, Martinho. **Responsabilidade Civil no Direito Comparado**. Rio de Janeiro: Ed Renovar, 2000.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva. **A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva**. Revista CEJ, p. 45 – 59. Brasília, 2003.

GONCALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil. De acordo com o Novo Código Civil, Lei nº. 10.406, de 10-01-2002**. 8ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. p 170.

GONCALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 8. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

HERKENHOFF, João Baptista. **A história da cidadania no Brasil: Constituições promulgadas e outorgadas**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/herkenhoff/livro2/brasil1.html#5>>. Acesso em: 19 set. 2006.

*HERKENHOFF*, J. B. **Lições de Direito para Profissionais e Estudantes de Administração**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 2006.

HONORATO, Cássio Mattos. **Trânsito: infrações e crimes**. Campinas: Millennium, 2000.

KRIGGER, Ison Idalécio Marques. **Processo administrativo e defesa do infrator no código de trânsito brasileiro**. Porto Alegre: Síntese, 1998.

LOPES, Miguel de Serpa. **Curso de direito civil**. 8. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1996, v. 8, p. 550-551.

LYRA, Ricardo Pereira, apud CAVALIERI FILHO, Sérgio, "Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo. Malheiros, 2004.p.37  
MARTINS-COSTA, Judith. **Comentários ao novo Código Civil: do inadimplemento das obrigações**. vol. V, Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 133.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32.ed., atualizada até Emenda Constitucional 51, São Paulo: Malheiros, 2006, p 647.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Regime dos servidores na Administração direta e indireta**. São Paulo: Malheiros, 3ª edição, 1995. p.12.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo :Malheiros, 1995. p. 515.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELO, Afonso Arinos Franco de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MONTENEGRO, Antônio Lindebergh C. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

MORAES, Maria Celina Bodin de. **Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil: parte geral**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PATACO, Vera; VENTURA, Magda; RESENDE, Érica. **Metodologia para Trabalhos Acadêmicos e Normas de Apresentação Gráfica**. 3.ed. Rio de Janeiro: Estácio de Sá, 2006.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.11.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

PINTO FERREIRA, Luis. **Curso de Direito Constitucional**. 11a. Ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.62.

RIZZARDO, Arnaldo. **Comentários ao Código de Trânsito Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

SAMPAIO, Rogério Morrone de Castro. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. São Paulo: Atlas, 2000.

SCHREIBER, Anderson. **Arbitramento do Dano Moral no novo Código Civil**. RTDC. Rio de Janeiro: Padma, 2002.

SILVA, João Baptista da. **Código de trânsito brasileiro explicado**. Belo Horizonte: O Lutador, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

SOBRINHO, José Almeida; BARBOSA, Manoel Messias; MUKAI, Nair S. Nakamura. **Código de trânsito brasileiro anotado**. 3ª. Ed. Campinas: Editora Jurídica Mizuno, 1999.

STOCCO, Rui. **Responsabilidade civil e sua interpretação jurisprudencial**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1999.

STOLZE, Pablo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

SWENSSON, Walter Cruz; NETO, Renato Swensson. **Procedimentos e prática de trânsito: de acordo com o código de trânsito brasileiro lei 9.503/97**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. São Paulo: Atlas, 2005.

XAVIER LOPES, Helvécio. **Os Acidentes do Trabalho e os Institutos de Previdência Social**. Revista Forense, XCVIII, p. 38.

ZANCANER, Weida . **Da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 64-65.

DETRAN-RJ. Disponível em: <  
[http://www.detran.rj.gov.br/\\_documento.asp?cod= 1484](http://www.detran.rj.gov.br/_documento.asp?cod=1484)> . Acesso em 20 jan 2010.

JUSTIÇA FEDERAL. Disponível em: < <http://www.justicafederal.br/jciveis2.htm> . Acesso em 21 jan 2010.

ESCOLA DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Disponível em <  
[www.escola.agu.gov.br/revista/Ano\\_II\\_junho\\_2001/0506OsvaldoAntAcaoRegre ssiva.pdf](http://www.escola.agu.gov.br/revista/Ano_II_junho_2001/0506OsvaldoAntAcaoRegre ssiva.pdf). Acesso em 22 jan 2010.

JURISWAY – SISTEMA EDUCACIONAL ON LINE. Disponível em <  
[www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=261](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=261). > Acesso em 23 jan 2010.