

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

**SÉRGIO URQUHART DE CADEMARTORI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Mateus Eduardo S. N. Bertoncini; Sérgio Urquhart de Cademartori – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-586-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



## **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

### **Apresentação**

O Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito promoveu em Salvador, nos dias 13 a 15 de junho de 2018, o XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, congresso inspirado no tema “Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural. Novamente, professores, pesquisadores e estudantes brasileiros e estrangeiros, reunidos em 63 grupos de trabalho na tradicional Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, protagonizaram mais um evento da pós-graduação em Direito de grande sucesso científico e humano, ambientado na histórica, culturalmente diversa, luminosa e acolhedora cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia.

Os participantes do GT 51, de Direito Administrativo e Gestão Pública, coordenado pelos professores doutores Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini (UNICURITIBA) e Sérgio Urquhart de Cademartori (UNILASALLE), assistiram as apresentações de 12 trabalhos científicos, seguidas de amplo e democrático debate, com a participação de todos os presentes, numa ambiência demarcada pela dialeticidade e harmonia, que só fez crescer e aprofundar as reflexões sobre os artigos previamente aprovados ao menos por dois avaliadores doutores do CONPEDI, frutos de pesquisas desenvolvidas em diversos programas de mestrado e doutorado em Direito no Brasil.

A relação de textos apresentados e respectivos autores é a seguinte: (1) “Legalidade, discricionariedade e boa-fé: a revisão de insalubridade do executivo federal”, de Anália Tâmara Câmara Santos Lemos e Fabiano André de Souza Mendonça; (2) “Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para temporários e comissionados: dever da Administração Pública ou descumprimento da Constituição Federal?”, de Renata Pinto Coelho Vello; (3) “Discricionariedade administrativa e controle jurisdicional: existe de fato uma liberdade decisória do gestor público insindicável pela tutela jurisdicional?”, de Kate de Oliveira Moura Surini e Leonardo Medeiros Junior; (4) “Espaço de atuação discricionária reduzido nos atos de nomeação para cargos oriundos de concurso público”, de Raiano Tavares de Oliveira; (5) “Responsabilização do Estado em razão dos atos praticados por multidões”, de Fernanda Resende Severino e Bruno Martins Teixeira; (6) “A Teoria Neoinstitucionalista do processo e o controle processual da discricionariedade administrativa: conjecturas e proposições”, de Marcos Paulo Andrade Bianchini; (7) “Administração Pública, jurisdição constitucional e vedação ao nepotismo: a construção normativa do STF na Súmula Vinculante n. 13 e a salvaguarda dos princípios da moralidade e impessoalidade

administrativa”, de Vinicius Filipin; (8) “O direito de regresso na responsabilidade civil extracontratual do estado”, de Ana Paula Marques de Souza e Ana Paula Pimentel Araújo; (9) “A responsabilização empresarial na Lei Anticorrupção à luz do princípio do non bis in idem”, de Eduardo Martins de Lima e Flávia Cristina Mendonça Faria Da Pieve; (10) “As relações entre Estado e empresas no Brasil na perspectiva do regime jurídico de licitações: burocracia e formalismo no interesse da atividade empresarial”, de Francisco Cardozo Oliveira e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini; (11) “Repercussões da reforma do Poder Judiciário sobre a Administração Pública federal”, de Diogo Lopes Cavalcante e Higor Oliveira Fagundes; e (12) “Mediação na Administração Pública municipal: aplicação da Lei 13.140/2015 às municipalidades”, de Giovani da Silva Corralo e Danubia Desordi.

Discricionariedade, agentes públicos, improbidade administrativa, concurso público, responsabilidade do Estado, controle, nepotismo, Lei Anticorrupção, princípios da Administração Pública, licitações, relações público-privadas firmadas pelo Estado e mediação na Administração Pública foram os temas sensíveis discutidos no Grupo de Trabalho, a indicar a permanente transformação do Direito Administrativo brasileiro desde o advento da Constituição de 1988, disciplina jurídica que não mais se satisfaz com verificações puramente normativas, mas que se revela em toda a sua complexidade também a partir de análises filosóficas, sociológicas, antropológicas, pragmáticas, dialéticas, sistêmicas e críticas, conforme o leitor denotará apreciando os trabalhos apresentados, em mais esta autorizada publicação do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI.

Boa leitura a todos!

Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini - UNICURITIBA

Sérgio Urquhart de Cademartori - UNILASALLE

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O DIREITO DE REGRESSO NA RESPONSABILIDADE CIVIL  
EXTRACONTRATUAL DO ESTADO**

**THE RIGHT TO RETURN IN THE EXTRACONTRATUAL CIVIL LIABILITY OF  
THE STATE**

**Ana Paula Marques de Souza <sup>1</sup>**  
**Ana Paula Pimentel Araújo**

**Resumo**

O objetivo deste artigo é compreender o Direito de Regresso, consagrado na Constituição Federal. A legislação, jurisprudência e doutrina reconhecem a obrigação do Estado em ressarcir um terceiro pelos atos que seus agentes praticarem no exercício de suas funções, chamada de Responsabilidade Extracontratual do Estado. As teorias passaram por diversas fases para chegar à atual fase de aplicação da Teoria do Risco Administrativo. Através de pesquisa bibliográfica e análise de julgados sobre a temática, verificar-se-á como os Tribunais Superiores entendem a aplicação desse instituto, analisando sua relevância para a Administração Pública e sociedade como um todo.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil, Responsabilidade extracontratual do estado, Direito de regresso

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective of this article is to understand the Right of Return, enshrined in the Federal Constitution. Law, jurisprudence and doctrine recognize the obligation of the State to reimburse a third party for the acts that its agents practice in the exercise of their functions, called State Liability. Theories went through several phases to reach the current phase of application of Administrative Risk Theory. Through bibliographic research and analysis of judgments, it will be verified how the Superior Courts understand the application of this institute, analyzing its relevance for Public Administration and society as a whole.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Civil liability of the state, State extra-contractual civil liability, Right of recourse

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Jurídicas, pela Universidade Federal da Paraíba. Professora do Curso de Direito da Faculdade Luciano Feijão, Universidade Estadual Vale do Acaraú e Centro Universitário INTA.

## 1. INTRODUÇÃO

A Responsabilidade Civil do Estado é traçada pela Constituição Federal de 1988, que a define objetivamente (artigo 37, § 6º), ou seja, o que significa que não se exige culpa ou dolo, mas apenas uma relação de causa e efeito entre o ato praticado e o dano sofrido por terceiro.

Contudo, é salutar lembrar que o Estado não age por si próprio. Suas ações vem por meio de seus agentes, sendo necessário que estes desenvolvam a responsabilidade por seus atos, atuem de forma honrosa ao exercer uma função pública, pois que o mesmo está ali para servir a comunidade e suas ações tem que ser pautada no respeito, na verdade e na responsabilidade de seus atos.

Saliente-se que a Carta Magna traz o termo agente público de forma genérica, abrangendo todos que desempenham função administrativa. O agente público, portanto, para fins de responsabilização, será qualquer pessoa incumbida de realizar algum serviço público, não importando se componha quadro de servidores públicos da Administração Pública Direta ou direta, prestadores de serviço ou pessoas que trabalham em empresas que atuem no serviço público de forma outorgada ou delegada.

Se a responsabilidade civil extracontratual do Estado é facilmente percebido, importante é verificar que os agentes que atuam em seu nome podem ter exercido suas funções extrapolando limites legais e éticos, ocasionando danos aos particulares.

A discussão que será travada neste artigo relaciona-se ao Direito de Regresso, ou seja, um meio jurídico que a Carta Magna outorgou ao Estado para que este responsabilize o agente que praticou o ato que causou dano ao particular.

A partir de análise doutrinária e jurisprudencial, o trabalho objetiva verificar a aplicabilidade da Ação de Regresso, a ser utilizada pelo Estado nos casos em que agentes públicos praticam atos que causem danos a outrem, especificamente em situações onde não há vínculo contratual entre o particular e o Estado, na chamada Responsabilidade Civil Extracontratual.

A Ação de Regresso está estabelecida não somente na Carta Magna, mas também na Lei Nº 8112/90, em seu art. 122, §2º, na Lei Nº 4619/65 e nas Constituições Estaduais, que estabelecem o direito de regresso do Estado contra os agentes públicos causadores do dano.

A ação de regresso foi uma conquista para o ressarcimento dos cofres públicos. O agente público passa a desenvolver um senso de responsabilidade, pois tem consciência que suas ações possam gerar danos a um terceiro e a ele próprio.

## 2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O Estado é visto como uma organização político jurídica de uma sociedade para realizar o bem comum, como afirma Darcy Azambuja (1984, p. 02) “O Estado é uma sociedade, por se constituir essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum”.

A doutrina aponta duas teorias a respeito da formação do Estado. Enquanto a Teoria Naturalista afirma que o Estado se formou naturalmente e não por ato voluntário; a Teoria Contratualista afirma que um acordo de vontades de alguns homens ou de todos que levou à criação do Estado, para esta Teoria existia a sociedade, e o Estado surge no momento em que os homens fazem um contrato.

Com a evolução das teorias, salientar esclarecer que o Estado é visto como sujeito de direitos e obrigações, como também deve ser responsável por danos causados a particulares em virtude de atos praticados por agentes no exercício da função administrativa.

A responsabilidade civil do Estado os doutrinadores são unânimes quanto a conceituação de reconhecer sua obrigação de ressarcir os danos.

[...] Obrigação que se lhe atribui de recompor os danos causados a terceiro em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável. (GASPARINI, 2012, p. 1123).

Nas palavras de Yussef Said (1982, p.01), “entende-se a responsabilidade civil do Estado, como sendo a obrigação legal que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados por suas atividades a terceiros.” No direito privado toda vítima de um fato ilícito tem ação judicial contra o autor do dano (YUSSEF SAID, 1982, P.4), não é diferente quando este autor do dano seja um agente público, a responsabilidade existe para compor o dano causado, como bem conceitua (Meireles, 2015, p. 762).

O Estado aqui se manifesta através dos seus agentes, podendo realizar as atividades que lhe são próprias, se resultar em danos resulta a obrigação de recompor os envolvidos. Medauar (2015, p. 430) ensina que:

Responsabilidade Civil do Estado diz respeito à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões. Existem um vasto campo em referência a responsabilidade civil imposta ao estado: responsabilidade patrimonial do estado, responsabilidade extracontratual do Estado.

É pacífico o entendimento pela doutrina e jurisprudência sobre a responsabilidade civil do Estado, onde é regra em nosso ordenamento que o Estado é responsável pelos atos que os seus agentes praticam em serviço. Sendo assim, é plausível concluir que responsabilidade indica a circunstância toda especial daquele indivíduo que, por qualquer motivo, deva responder pelo prejuízo de um evento danoso.

Contudo, nem sempre o entendimento de responsabilidade do Estado foi uniforme. A primeira teoria que existente foi a Teoria da Irresponsabilidade, em que o Estado não respondia por seus atos e jamais pagaria os danos que seus agentes praticassem no exercício de suas funções. Os atos praticados não poderiam ser questionados pela sociedade, o que dominava era o absolutismo do rei, do monarca.

O agente público, portanto, era o único responsável. O Estado se mantinha soberano para todos os atos e as vítimas, ao propor ações contra os agentes. Enfrentavam dificuldades em apontar o responsável pelos danos sofridos. É o que se extrai do ensinamento abaixo (CAVALIERI FILHO, 2003, p.235):

Os administrados tinham apenas ação contra o próprio funcionário causador do dano, jamais contra o Estado, que se mantinha distante do problema, Ante a insolvência do funcionário, a ação de indenização quase sempre resultava frustrada.

Como se observa do texto acima transcrito, embora houvesse a possibilidade dos súditos serem reparados pelos danos causados pelo Estado, quem responderia seria a pessoa do funcionário. Na Teoria da Irresponsabilidade do Estado não há que falar em inexistência de erro ensejador de danos a terceiros, ocorre que tal erro era imputado ao agente e não ao Estado.

Conforme leciona Meirelles (2015, p.763), “a doutrina da irresponsabilidade está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América Do Norte, abandonaram-na, respectivamente em 1947 e 1946”.

No início do Século XIX, nasce, em contraponto à tese absolutista da irresponsabilidade do Estado, a denominada Teoria Civilista. Calcada não apenas nos ditames do Direito Civil, mas também na própria ideia de culpa. Segundo a Tese Civilista, o Estado age sob duas vertentes: ora enquanto pessoa civil, cujos atos assemelham-se aos do particular (Atos de Gestão), submetendo-se aos princípios de Direito Privado; ora valendo-se de sua supremacia, (Atos de Império), onde suas vontades sobrepujam a dos particulares. (DI PIETRO, 2010, p.645).

No mesmo contexto, para Di Pietro (2010, p.647), a diferença entre atos de gestão e atos de império surgiu "como meio de abrandar a teoria da irresponsabilidade do monarca por prejuízos causados a terceiros. Passou-se a admitir a responsabilidade civil quando decorrente de atos de gestão e a afastá-la nos prejuízos decorrentes dos atos de império".

Entretanto, a Teoria Civilista (ou da culpa civil comum), embora exprima um conceito privado de reparação de danos (vigorando a responsabilidade subjetiva, ou seja, a Administração responde civilmente pelos danos causados a terceiros), demonstra sua fraqueza quando diante do fato de que não pode ser dado à Administração Pública igual tratamento destinado ao particular. (BITTENCOURT, 2010, p. 42).

A Teoria Civilista cedeu espaço, evoluindo-se então para a fase publicista da responsabilidade da Administração. A gênese da Teoria Publicista se deu com o “Caso Blanco” (França, 1873), onde um pai moveu ação civil de indenização por perdas e danos contra o Estado em virtude de acidente do qual resultou a mutilação de sua filha.

O resultado da ação foi desfavorável à Administração Pública francesa, porquanto resultou na responsabilização do Estado pelos prejuízos causados à jovem. Com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. (DI PIETRO, 2010, p.645).

No caso “Blanco”, a Teoria da Culpa Administrativa, também chamada de "culpa anônima" por certos doutrinadores, como Sérgio Cavalieri Filho, foi a que serviu de base para a condenação do Estado. A partir dessa Teoria, passa-se a conceber a ideia de "culpa do serviço" ou "culpa administrativa”. Para Meirelles (2009, p.657):

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 que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço/culpa da administração.

A culpa do serviço público ocorre quando o serviço prestado pela administração pública não funciona, em caso de omissão ou se funciona mal ou atrasado, em qualquer caso ocorre a responsabilidade do Estado perante as vítimas. (DI PIETRO, 2010, p.646)

A teoria da culpa administrativa representa o estágio da passagem entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese do risco administrativo que a sucedeu.

A Teoria do Risco substituiu a ideia centralizada somente na culpa para proporcionar uma possibilidade de responsabilização com base no nexo de causalidade entre a

ação ou omissão do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado, prescindindo a verificação de regular ou irregular funcionamento do mesmo.

O Direito Brasileiro adota a Teoria do Risco, também conhecida como responsabilidade objetiva. O Código Civil de 1916 foi o primeiro a traçar diretrizes sobre essa teoria, em seu art. 15<sup>1</sup>.

Nessa fase, não se questionava mais o dolo ou culpa do agente, se fazia uma análise para saber se existiu a relação causa e efeito entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, o chamado nexos causal ou nexos de causalidade (MEDAUAR, 2015, p.431).

Com a demonstração do nexos de causalidade, deverá o Estado ressarcir. O nexos de causalidade é um dos pressupostos básicos para que surja a obrigação do Estado de reparar o dano.

Para que o Estado tenha a obrigação de ressarcir os danos ocasionados pelos seus agentes, se faz necessário ter esse elo de ligação entre a causa e o efeito. O nexos de causalidade deve existir, tornando a relação causa e efeito indispensável entre o dano lamentado e a ação ou omissão do agente público.

A Constituição Federal de 1946 (art. 194<sup>2</sup>) trouxe a consagração dessa teoria, sendo acolhida pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, que merece transcrição:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 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.

Com a aceitação da Teoria da Responsabilidade Objetiva pelo ordenamento jurídico pátrio, o Poder Judiciário, ao examinar o caso em concreto, não precisa analisar o caráter lícito ou ilícito do ato, mas sim verificar se ocorreu o evento e se ele acarretou algum prejuízo. A existência da culpa ou dolo do agente serve apenas para se determinar se cabe ou

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Art. 194. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. 23 Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

não a propositura de ação regressiva da Administração contra o agente público. Percebe-se a adoção da Teoria no julgado abaixo colacionado:

APELAÇÃO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ABORDAGEM POLICIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. PROVA QUANTO AO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O ATO E O DANO. INDEPENDENCIA DE PROVA QUANTO AO ELEMENTO SUBJETIVO. EXCESSO E ABUSO PRATICADOS POR POLICIAIS MILITARES. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS DEVIDA. QUANTUM INDENIZATÓRIO. RECURSO PROVIDO EM PARTE. - Nos termos do art. 37, § 6º, da CR/88, a responsabilidade do Estado é objetiva, sob a modalidade do risco administrativo respondendo, a Administração Pública, pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros sendo, para tanto, suficiente a prova do nexo de causalidade entre o ato praticado e o dano dele advindo, e desnecessária a comprovação da culpa. - A responsabilidade civil do Estado sob a ótica da Teoria do Risco Administrativo, impõe que somente se caracteriza o dever de indenizar quando comprovada a manifesta conduta lesiva, além do dano suportado pela vítima e do nexo de causalidade entre o dano e essa conduta, hipótese demonstrada nos presentes autos. - Uma vez demonstrado nos autos que policiais militares agrediram o autor, mediante excesso de arbítrio e abuso de poder, impõe-se o dever de indenizar o ofendido pelos prejuízos morais suportados em razão das agressões injustas sofridas. - Presente a responsabilidade estatal e o dever de indenizar quando a abordagem policial realizada demonstra a prática de agressões comprovadas nos autos, demonstradas mediante auto de corpo de delito realizado na mesma data, posto que a conduta do agente estatal foi desenvolvida fora dos limites normais do estrito cumprimento do dever legal. - Os danos morais devem ser arbitrados em consonância com os preceitos da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como tomando em conta a gravidade do fato. (TJ-MG - AC: 10194110048486001 MG, Relator: Moacyr Lobato, Data de Julgamento: 27/01/0015, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 04/02/2015).

O relator desta decisão consagra a Teoria do Risco administrativo acolhida pelo direito brasileiro, em que “[...] a Teoria do Risco Administrativo tem como substrato o fato de que toda atividade pública gera um risco para os administrados.” (BITTENCOURT, 2010, p. 49).

A culpa e dolo são partes essenciais para entender os pressupostos que levam a responsabilizar o Estado. Além disso, deve haver a comprovação de nexo de causalidade entre a ação e o dano enfrentado pelo particular para que o Estado responda civilmente pelos danos causados pelos seus agentes.

DIREITOS CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PROVA TESTEMUNHAL. ARTIGOS 130 E 131 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. REJEIÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANOS MORAIS. NEXO CAUSAL INEXISTENTE. SENTENÇA MANTIDA. Nos termos dos artigos 130 e 131, do CPC, ao magistrado é facultada a dispensa de prova quando as partes apresentarem 24 documentos elucidativos que

considerar suficientes para o desate da lide. Segundo o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, o Estado responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Para o reconhecimento da responsabilidade, necessária a comprovação do nexo de causalidade entre o evento e o dano experimentado. Agravo retido do réu não conhecido. Agravo retido da autora conhecido e não provido. Apelação da autora conhecida e não provida. (TJ-DF - APC: 20110110515985, Relator: HECTOR VALVERDE SANTANNA, Data de Julgamento: 15/04/2015, 6ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 23/04/2015 . Pág.: 671).

No julgado mencionado, verifica-se a inexistência de nexo causal, o que impossibilita a responsabilização do Estado com relação ao dano, em decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Entendimento similar traçado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL - CEMIG - FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA - VIOLAÇÃO DO MEDIDOR - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - DANOS MORAIS NÃO DEMONSTRADOS - NEXO DE CAUSALIDADE - AUSENTE O DEVER DE INDENIZAR. - A responsabilidade do Estado perante o cidadão é objetiva, dependendo da constatação do dolo ou da culpa apenas o direito de regresso do ente público em relação ao seu agente. - Não comprovado a ocorrência de nexo de causalidade entre o alegado dano e uma omissão da Administração Pública, por meio de seus agentes, não resta caracterizado o dever de indenizar. (TJ-MG - AC: 10024110635604001 MG, Relator: DárcioLopardi Mendes, Data de Julgamento: 05/06/2014, Câmaras Cíveis / 4ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/06/2014).

Conclui-se com essa teoria que toda atividade pública gera risco para os seus usuários, seja na responsabilidade civil contratual ou extracontratual. Sendo a Responsabilidade Civil Extracontratual foco deste trabalho, será melhor analisada a seguir.

### **3.RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO**

Entende-se como responsabilidade extracontratual aquela que resulta da violação de um dever geral de abstenção, contraposto a um direito absoluto. Todo aquele que comete um dano a outrem tem o dever de reparar esse dano (DI PIETRO, 2010, p.642). O Código Civil traça, em seu art. 186<sup>3</sup>, a conceituação dessa responsabilidade, vinculando também o Estado e seus agentes.

---

<sup>3</sup> Art. 186. Aquele por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” Essa mesma norma vincula o Estado e seus agentes.

No que diz respeito a responsabilidade extracontratual, pode-se delimitar que o agente não tem vínculo contratual com a vítima, mas, contudo, existe o vínculo legal. Por conta de um descumprimento do dever legal, o agente, passa a ter responsabilidade de ação ou omissão, sendo um grande avanço na proteção dos direitos dos cidadãos.

A Responsabilidade Extracontratual do Estado é correspondente à obrigação de o poder público reparar os danos causados a particulares, em virtude de sua ação ou omissão (MAFRA, 2008).

Existem quatro elementos essenciais para definir a responsabilidade extracontratual: o comportamento do agente estatal, o dano, o nexo de causalidade e a inexistência de quaisquer causas de exclusão da responsabilidade do Estado (BITTENCOURT, 2010, p. 25).

Com efeito, a responsabilidade extracontratual do Estado encerra, evidentemente, obrigação de indenizar os danos causados a terceiros por atos omissivos ou comissivos de seus agentes, sejam elas pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado prestadoras de serviços públicos. O termo agente abrange todas as pessoas que tem vínculo com o estado. Vejamos:

[...] Permite abranger tanto os servidores públicos como os empregados das delegatárias regidos pelo direito do trabalho, bem assim aqueles que mesmo com algum vínculo não ocupam cargo público, apenas desempenham uma função pública em sentido estrito, como é o caso dos recenseadores e mesários em eleições. (BITTENCOURT, 2010, p. 56)

E não é outra a definição que se extrai do art. 37, §6º, da Constituição Federal, onde reside o principal fundamento da Responsabilidade Extracontratual da Administração Pública.

Com base nessa cláusula geral de responsabilidade objetiva, amoldam-se as principais modalidades de fatos imputados ao Estado causadores de danos a terceiros, como a agressão de um soldado da Polícia Militar (PM) a um particular, ou um acidente de trânsito envolvendo um carro de bombeiro, ou os prejuízos causados por enchentes, ou os derivados de erro judiciário (PEREIRA DA SILVA, 2009).

O dano na relação extracontratual se exterioriza com a infração do dever legal, conforme menciona Rizzardo (2005, p.19), “[...] o dano equivale a qualquer prejuízo que não deriva do inadimplemento de uma obrigação”.

A responsabilidade do Estado não é absoluta, vimos no decorrer deste trabalho que, para que o Estado venha ressarcir os danos ocasionados pelos seus agentes se faz necessário

ter o nexo de causalidade, que é o elo de ligação entre a ação e o resultado, sendo necessário provar este nexo de causalidade .

Além disso, Di Pietro (2010, p.652) enfatiza que existem excludentes da responsabilização do Estado, como nos casos de força maior, culpa exclusiva da vítima<sup>4</sup> e culpa de terceiros<sup>5</sup>.

Comprovada a responsabilidade do Estado por um ato ou omissão ocasionada por um agente detentor de função administrativa, o Estado possui prerrogativa especial de solicitar o regresso dos valores despendidos com uma possível condenação estatal.

#### **4.DIREITO DE REGRESSO**

A ação regressiva está prevista em lei, que fornece ao Estado o direito de reaver o que despendeu de seus cofres públicos, quando arcou com indenizações, pagas a um terceiro que não possui vínculo com o Estado

O principal objeto Ação Regressiva é proteger o patrimônio público. Contudo, alguns requisitos devem ser observados, pois deverá o Estado comprovar que o agente público agiu com dolo ou culpa.

Caso não obtenha êxito para evidenciar a culpa ou dolo do agente público, o Estado terá que arcar sozinho com a indenização, em que, de forma indireta, será a sociedade que pagará pelo ato danoso do agente.

Gasparini (2012, p.1136) conceitua a ação regressiva como “[...] medida judicial de rito ordinário, que propicia ao Estado reaver o que desembolsou à custa do patrimônio do agente causador direto do dano, que tenha agido com dolo ou culpa no desempenho de suas funções.”

O art. 37 da CF/88, e seu §6º, estabelece duas regras distintas, que atribui responsabilidade objetiva do Estado perante o terceiro e a responsabilidade subjetiva do agente público perante o Estado, pois este deverá comprovar dolo ou culpa por parte do agente público e na primeira será necessário o particular provar apenas o nexo de causalidade.

O Direito de Regresso previsto na Carta Magna é um dever do Estado, não podendo a Administração Pública agir por conveniência. Essa ação tem o único objetivo do restabelecimento financeiro dos cofres públicos.( BITTENCOURT, 2010, p.151)

---

<sup>4</sup> O Código Civil estabelece uma atenuação em caso de culpa concorrente da vítima. “Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano.”

<sup>5</sup> DI PIETRO explica que situações como danos causados por multidão ou por delinquentes, onde o Estado responderá somente se ficar caracterizado a sua omissão, a sua inércia, a falha na prestação de seus serviços públicos. (2010, p.652)

## 4.2 O DIREITO DE REGRESSO E SUA PREVISÃO EM LEI

O Direito de Regresso do Estado está previsto não somente na Constituição Federal, mas também na Lei Nº 8.112/90, em seu art. 122, §3º<sup>6</sup>, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

Segundo Medauar (2015, p.363) “de regra, efetua-se a apuração administrativa por meio de sindicância e, se for o caso, de processo administrativo”. Ou seja, não cabe ao Estado inocentar o agente ou entrar direto com a Ação de Regresso, se faz necessário apurar os fatos, seguindo o procedimento administrativo previsto em lei (conforme normas de cada ente federativo), garantindo a ampla defesa e o contraditório para, somente após, tomar providência judicial contra o agente público.

Para que o servidor possa ser responsabilizado e obrigado a pagar o prejuízo, é necessário comprovar seu dolo( teve intenção de lesar ou assumir esse risco) ou sua culpa( imprudência, negligência ou imperícia). (MEDAUAR, 2015, p.363).

Para que esta ação tenha continuidade, deverá haver condenação da Administração Pública a indenizar, por ato lesivo do seu agente, o pagamento do valor da indenização; a conduta lesiva, dolosa ou culposa do agente causador do dano (GASPARINI, 2012, P1137).

Não havendo a condenação do Estado, não há o que se falar em ação de regresso, o outro requisito de suma importância é o Estado comprovar que houve culpa ou dolo do agente.

REGRESSIVA. AGRAVO RETIDO. CONHECIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO AGENTE PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO DISTRITO FEDERAL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. AÇÃO REGRESSIVA CONTRA O AGENTE PÚBLICO. CABIMENTO SOMENTE APÓS COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO PELO ESTADO. SENTENÇA MANTIDA 1) Se conhece agravo retido quando o agravante, em apelação, cumprindo o determinado no 523, § 1º, do CPC, requerer a sua

---

<sup>6</sup> “Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. § 1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial. § 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva. § 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.”

apreciação. 2) Não há cerceamento de defesa quando do indeferimento de prova testemunhal em ação monitória, uma vez que deve o devedor comprovar que realizou o pagamento a quem de direito, o que deve ser feito por documentos. 3) O Agente público que causa dano a terceiros não é parte legítima para figurar no polo passivo de ação de ressarcimento ajuizada pela seguradora responsável pela cobertura do sinistro contra a pessoa jurídica de direito público interno. 4) A responsabilidade civil do Distrito Federal é objetiva, devendo responder pelo dano causado se comprovado o nexo causal entre o dano e o ato do agente estatal. 5) O Distrito Federal só poderá requerer o ressarcimento pela cobertura por danos causados por agente público após ter efetivamente realizado o pagamento. 6) Recursos conhecidos e parcialmente provido o recurso da segunda apelante e não provido o recurso do Distrito Federal. (TJ-DF - APC: 20120110637932 DF 0003596-49.2012.8.07.0018, Relator: LUCIANO MOREIRA VASCONCELLOS, Data de Julgamento: 11/12/2014, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 15/12/2014 . Pág.: 222)

A ação de regresso pode ser ajuizada contra o agente público que ocasionou o dano, ou na sua falta, contra os seus herdeiros, mesmo após a cessação do exercício no cargo ou não função, por disponibilidade, aposentadoria, exoneração ou demissão, conforme a Lei 8.112/1990<sup>7</sup>.

A Lei Federal Nº 4.619/1965 normatiza a ação regressiva da união contra seus servidores que, nesta qualidade causarem danos a terceiros. Segunda esta lei a propositura da ação é obrigatória e cabe ao Procurador da República<sup>8</sup>, contra aquelas pessoas investidas em função pública (art. 1º, parágrafo único).

O agente causador do dano deve ser acionado indistintamente. Primeiro, por via da ação de execução, para cobrança compulsória. Na hipótese de o servidor não ter bens patrimoniais suficientes para saldar a obrigação, o setor de pagamento dos servidores públicos deve promover desconto em folha, mensalmente, nos limites previstos na lei estatutária pertinente, até o reembolso total (FARIA, 2004, p. 444).

A Constituição do Estado do Ceara, em seu Art. 154, § 4º também aborda esse direito, com relação aos agentes públicos que exerçam função nos órgãos e instituições do Estado:

---

<sup>7</sup>Lei que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das Autarquias e das Fundações Públicas Federais.

<sup>8</sup> “Art. 1º Os Procuradores da República são obrigados a propor as competentes ações regressivas contra os funcionários de qualquer categoria declarados culpados por haverem causado a terceiros lesões de direito que a Fazenda Nacional, seja condenada judicialmente a reparar. Parágrafo único. Considera-se funcionário para os efeitos desta lei, qualquer pessoa investida em função pública, na esfera Administrativa, seja qual for a forma de investidura ou a natureza da função. Art. 2º O prazo para ajuizamento da ação regressiva será de sessenta dias a partir da data em que transitar em julgado a condenação imposta à Fazenda. Art. 3º A não obediência, por ação ou omissão, ao disposto nesta lei, apurada em processo regular, constitui falta de exação no cumprimento do dever. Art. 4º A competência para iniciar a ação regressiva cabe ao Procurador lotado no Estado em que haja corrido o processo judicial cuja decisão contra a Fazenda haja transitado em julgado.”

Art. 154. [...] §4º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público, 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.

Esta norma está prevista em quase todas as Constituições dos Estados, pois que a ação de regresso contra o agente público é um direito e dever assegurado constitucionalmente.

RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO INTERNO. RELAÇÃO DE CAUSALIDADE COMPROVADA. DIREITO DE REGRESSO CONTRA O FUNCIONÁRIO RESPONSÁVEL. LUCROS CESSANTES. VEÍCULO DE CARGA. DIAS PARADOS. FRETE. CÁLCULO DO VALOR BRUTO. INADMISSIBILIDADE. ABATIMENTO DOS GASTOS PRESUMIDOS PARA OBTENÇÃO DO LUCRO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. PRETENSÃO INDENIZATORIA CONTRA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO DEVE ARRIMAR-SE NA RELAÇÃO DE CAUSALIDADE E NÃO NA CULPA. 2. A CONSTITUIÇÃO ASSEGURA DIREITO DE REGRESSO CONTRA O FUNCIONÁRIO RESPONSÁVEL. 3. A INDENIZAÇÃO DOS FRETES QUE O CAMINHÃO REALIZARIA NOS DIAS PARADOS DEVE CORRESPONDER NÃO AO VALOR BRUTO MAS AO LUCRO QUE O VEÍCULO PRODUZIRIA. LEGISLAÇÃO: CC - ART 15 CF/88 - ART 37, PAR 6 JURISPRUDÊNCIA: - TAPR, 4A. CC, AC 1102870, J. 23.10.91.REL ULYSSES LOPES.

(TJ-PR - REEX: 532487 PR Reexame Necessário - 0053248-7, Relator: Victor Marins, Data de Julgamento: 23/12/1992, Terceira Câmara Cível (extinto TA)

Este direito foi uma conquista do poder público e da sociedade de uma forma geral em ter o direito de exigir que o agente público possa responder pelos seus atos. Pesquisando sobre as possíveis ações de regresso observamos que elas acontecem de forma muito lenta e em algumas cidades nem se tem registro de ações de regresso por parte do ente da administração pública.

Por fim, mencione-se o prazo prescricional, que na vigência do Código de 1916 era de cinco anos e passou a ser de apenas três anos (art. 37 §5º, CF/88 combinado com art. 206, §3º, V, Código Civil/2002), valendo tanto para a pretensão de a vítima cobrar o Estado como para o Estado cobrar o causador do dano através do direito de regresso.

#### 4.3 POSICIONAMENTOS DOS TRIBUNAIS SUPERIORES SOBRE A AÇÃO DE REGRESSO

##### 4.3.1. LEGITIMIDADE DA VÍTIMA PARA INGRESSAR COM AÇÃO DE REGRESSO

As divergências doutrinárias levaram aos Tribunais Superiores indagações diversas, como a possibilidade da própria vítima ajuizar a ação diretamente contra o agente público, contra o Estado ou contra ambos. O que se questiona é a possibilidade de o particular que sofreu o dano poder indicar no polo passivo da demanda o agente que lhe causou dano. (BITTENCOURT, 2010, p. 155).

O Superior Tribunal de Justiça decidiu que, na hipótese de dano causado por agente público no exercício de sua função, há de se conceder ao lesado a possibilidade de ajuizar ação diretamente contra o agente público, contra o Estado ou contra ambos. (STJ. 4ª Turma. REsp 1.325.862-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 5/9/2013).

RESPONSABILIDADE CIVIL. SENTENÇA PUBLICADA ERRONEAMENTE. CONDENAÇÃO DO ESTADO A MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INFORMAÇÃO EQUIVOCADA. AÇÃO INDENIZATÓRIA AJUIZADA EM FACE DA SERVENTUÁRIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. DANO MORAL. PROCURADOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA. MERO DISSABOR. APLICAÇÃO, ADEMAIS, DO PRINCÍPIO DO DUTY TO MITIGATE THE LOSS. BOA-FÉ OBJETIVA. DEVER DE MITIGAR O PRÓPRIO DANO. 1. O art. 37, § 6º, da CF/1988 prevê uma garantia para o administrado de buscar a recomposição dos danos sofridos diretamente da pessoa jurídica que, em princípio, é mais solvente que o servidor, independentemente de demonstração de culpa do agente público. Vale dizer, a Constituição, nesse particular, simplesmente impõe ônus maior ao Estado decorrente do risco administrativo; não prevê, porém, uma demanda de curso forçado em face da Administração Pública quando o particular livremente dispõe do bônus contraposto. Tampouco confere ao agente público imunidade de não ser demandado diretamente por seus atos, o qual, aliás, se ficar comprovado dolo ou culpa, responderá de outra forma, em regresso, perante a Administração. 2. Assim, há de se franquear ao particular a possibilidade de ajuizar a ação diretamente contra o servidor, suposto causador do dano, contra o Estado ou contra ambos, se assim desejar. A avaliação quanto ao ajuizamento da ação contra o servidor público ou contra o Estado deve ser decisão do suposto lesado. Se, por um lado, o particular abre mão do sistema de responsabilidade objetiva do Estado, por outro também não se sujeita ao regime de precatórios. Doutrina e 38 precedentes do STF e do STJ. 3. A publicação de certidão equivocada de ter sido o Estado condenado a multa por litigância de má-fé gera, quando muito, mero aborrecimento ao Procurador que atuou no feito, mesmo porque é situação absolutamente corriqueira no âmbito forense incorreções na comunicação de atos processuais, notadamente em razão do volume de processos que tramitam no Judiciário. Ademais, não é exatamente um fato excepcional que, verdadeiramente, o Estado tem sido amiúde condenado por demandas temerárias ou por recalcitrância injustificada, circunstância que, na consciência coletiva dos partícipes do cenário forense, torna desconexa a causa de aplicação da multa a uma concreta conduta maliciosa do Procurador. 4. Não fosse por isso, é incontroverso nos autos que o recorrente, depois da publicação equivocada, manejou embargos contra a sentença sem nada mencionar quanto ao erro, não fez também nenhuma menção na apelação que se seguiu e não requereu administrativamente a correção da publicação. Assim, aplica-se magistério de doutrina de vanguarda e a jurisprudência que têm reconhecido como decorrência da boa-fé objetiva o princípio do *Duty to mitigate the loss*, um dever de mitigar o próprio dano, segundo o qual a parte que invoca violações a um dever legal

ou contratual deve proceder a medidas possíveis e razoáveis para limitar seu prejuízo. É consectário direto dos deveres conexos à boa-fé o encargo de que a parte a quem a perda aproveita não se mantenha inerte diante da possibilidade de agravamento desnecessário do próprio dano, na esperança de se ressarcir posteriormente com uma ação indenizatória, comportamento esse que afronta, a toda evidência, os deveres de cooperação e de eticidade.

5. Recurso especial não provido.

(STJ - REsp: 1325862 PR 2011/0252719-0, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 05/09/2013, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/12/2013)

Diversamente do posicionamento adotado pelo STJ, o STF rejeitou a propositura da ação de indenização diretamente contra o agente público e considerou que a ação regressiva deve ser posta contra o Estado, não cabendo a vítima acionar diretamente o agente público.

#### 4.3.2. LEGITIMIDADE DO AGENTE PÚBLICO PARA ATUAR NA AÇÃO DE INDENIZAÇÃO PROPOSTA PELA VÍTIMA

A doutrina, como também o STF, demonstra que o art. 37, § 6º, da CF/88 é claro ao trazer que cabe o direito de regresso contra o agente público, excluindo este de atuar na ação movida pela vítima. Contudo, o STJ evidencia que a discussão está longe de ser pacificada em nossos Tribunais Superiores.

#### APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. ATUAÇÃO COM EXCESSO DOS POLICIAIS MILITARES. DEVER DE INDENIZAR. PRESCRIÇÃO.

Revisando anterior posicionamento, entendo que em relação à Fazenda Pública deve prevalecer o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto n.º 20.910/1932, não se aplicando a regra do art. 206, § 3, V, Código Civil, que é genérica e regula tão somente as relações entre particulares.

Precedentes do STJ e desta Corte.

#### RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO POR ABUSO DE PODER.

A Administração Pública responde objetivamente pelos danos advindos dos atos comissivos realizados pelos agentes públicos, nesta condição, contra terceiros, nos termos do artigo 37, § 6º da Constituição da República.

Caso em que a arbitrariedade e a abusividade da ação perpetrada pelos agentes estatais foi devidamente comprovada pela prova dos autos, uma vez que o autor foi abordado com excesso de força de forma injustificada, bem como sofreu agressões desmedidas considerando a situação retratada nos autos.

#### DANOS EXTRAPATRIMONIAIS.

A indenização por danos extrapatrimoniais deve ser suficiente para atenuar as conseqüências das ofensas aos bens jurídicos tutelados, não significando, por outro lado, um enriquecimento sem causa, bem como deve ter o efeito de punir o responsável de forma a dissuadi-lo da prática de nova conduta. Fixação do valor em R\$ 10.000,00.

#### DANOS ESTÉTICOS. PERDA DE PARTE DE TESTÍCULO.

A indenização por dano estético visa cobrir a ofensa à imagem pessoal e também deve pautar-se pela proporcionalidade, possuindo, igualmente, o condão de reparar o malefício causado à vítima e de infligir ao causador do dano uma sanção para que não volte a repetir o ato. Indenização fixada em R\$ 5.000,00.

**DANOS PATRIMONIAIS.**

Apenas os prejuízos devidamente comprovados pelo autor devem ser ressarcidos pelo réu. Não se tratando de danos presumidos, constitui ônus da prova do autor a comprovação dos danos materiais que tenha suportado. Artigos 402, 403, 404 e 944, todos do Código Civil.

**DENUNCIÇÃO A LIDE. SERVIDOR PÚBLICO. CABIMENTO.**

É expressamente assegurado ao Estado o direito de regresso contra o servidor responsável no caso de dolo e culpa, por força do art. 37, § 6º da CF/88, havendo necessidade, portanto, de configuração da responsabilidade civil do servidor junto à Administração Pública em virtude da sua conduta ilícita, da culpa na ação/omissão, dos danos advindos desta conduta e o nexo de causalidade entre eles. Caso concreto em que demonstrados estes requisitos, sendo cabível o ressarcimento ao ente público.

**CUSTAS PROCESSUAIS. FAZENDA PÚBLICA. PAGAMENTO POR METADE.**

A Fazenda Pública responde pelo pagamento das custas processuais por metade, em virtude da declaração de inconstitucionalidade da Lei 13.471/2010 (ADI 70038755864). Inteligência do artigo 11, 'a', da Lei Estadual 8.121/85.

**APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.**

O caso dos autos versa sobre pedido de indenização por danos decorrentes de agressões praticadas contra o autor por policiais militares. O Estado responderá objetivamente, sendo que o servidor público, responderá somente se comprovada a culpa ou dolo, ou seja, evidenciada a conduta excessiva praticada, em ação de regresso.

## **5. CONCLUSÃO**

Tema “espinhoso” é o da Responsabilidade Civil do Estado. Ao tempo que surge no Direito como instituto, detém uma função primordial, qual seja, a de reparar o dano e recolocar o prejudicado no status quo ante, buscando-se o equilíbrio econômico-jurídico.

São muitas as classificações da responsabilidade civil no Direito moderno. Observa-se que a origem da responsabilidade ocorreu ora por instrumento de congruência de vontades (contrato), ora por violação de um dever geral de abstenção (extracontratual). Pode ainda se dar em virtude do fundamento da obrigação de ressarcir, sendo subjetiva (culpa ou dolo na conduta lesiva) ou objetiva (fundada em texto legal).

Destes conceitos nasce a Responsabilidade Civil do Estado, que, pela classificação enunciada neste trabalho, é extracontratual, por emanar da lei e, indireta, pois este responde pelos atos de seus agentes, e objetiva por se funda no risco das atividades estatais.

Verifica-se que a doutrina e os Tribunais Superiores são uníssonos na importância do Direito de Regresso para a Administração Pública, visando reaver valores que despendeu em uma ação ou omissão de um agente que estava a seu serviço, mas que atuou com negligência, imperícia, imprudência (culpa) ou intencionalmente (dolo).

Desta forma, poderá a vítima do ato danoso ingressar contra o Estado, que deverá responder objetivamente, e o Estado deverá ingressar com Ação de Regresso contra o agente público responsável por aquele prejuízo aos cofres públicos.

Esse dever é evidenciado na Constituição Federal (art. 37, § 6º), nas Constituições Estaduais e nas normas legais, que guarnecem e fornecem subsídios para o Estado ressarcir seu patrimônio.

Não restam dúvidas que o direito de regresso é uma ferramenta do Estado pacificada pelos Tribunais do nosso país, compreendendo importante função econômica, qual seja, reaver os valores pagos em ações de responsabilidade civil extracontratual, em que o ato foi praticado com dolo ou culpa por uma pessoa a serviço da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. Rio de Janeiro: Globo, 1984.

BITAR, Ludimila Carvalho. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 07 de jun. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48469&seo=1>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. **Responsabilidade Extracontratual do Estado**. Belo Horizonte : Fórum, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm), acesso dia 01 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.619 de 28 de abril de 1965**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4619.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4619.htm), acesso dia 20 de fevereiro de 2016.

\_\_\_\_\_. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8112compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112compilado.htm), acesso dia 01 de dezembro de 2015;

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

CAMPOS, Ronnie Leal. A responsabilidade patrimonial do Estado por conduta comissiva e o direito de regresso. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1332, 23 fev. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9524>>; acesso em: 01 de dez. de 2015.

CARVALHO FILHO, José dos santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

COSTA, Aldo Campos. A responsabilidade do Estado no STF e no STJ. **Revista Consultor Jurídico**, 17 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-abr-17/toda-prova-responsabilidade-estado-stf-stj> : acesso em 24 de nov. 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. Forense, 2002.

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

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. 5ªed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo : Saraiva, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do direito e do Estado**. 4. ed.. São Paulo : Martins Fontes, 2005.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. **Responsabilidade civil da Administração Pública: a reparação do dano**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.21695&seo=1>>. Acesso em: 01 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **O Servidor Público e a reforma administrativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**. 19 ed., São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MILITÃO, João Bruno Sanches. O poder-dever do Estado no exercício do direito de regresso por força do seu fundamento ético e jurídico. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862,

Teresina, ano 14, n. 2130, 1 maio 2009. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12747>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil: Lei 10.406/2002**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.