RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — MINISTÉRIO PÚBLICO — ATO OPINATIVO

— Responsabilidade civil da Fazenda Pública por ato opinativo do representante do Ministério Público no exercício de suas funções em procedimento de jurisdição voluntária (alvará). Parecer não vinculativo da atividade do juiz. Não incidência dos arts. 107 da Constituição Federal e 85 do Código de Processo Civil. Recurso extraordinário indeferido. Agravo de instrumento com seguimento negado. Agravo regimental improvido.

1 — Não responde civilmente a Fazenda Pública por ato opinativo do Ministério Público no procedimento judicial que não vincula o Poder Judiciário (art. 107 da Constituição Federal).

2 — O art. 85 do Código de Processo Civil refere-se à responsabilidade pessoal do representante do Ministério Público por dolo ou fraude e não à responsabilidade do Poder Público por atos daquele.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Agravo de Instrumento nº 102.251
Agravantes: Fernando Frugoli e outros
Agravado: Estado de São Paulo
Relator: Sr. Ministro SIDNEY SANCHES

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 20 de agosto de 1985. — *Rafael Mayer*, Presidente. *Sydney Sanches*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Sydney Sanches: 1. O ilustre Procurador da República, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, em parecer aprovado pelo eminente Subprocurador-Geral, Dr. Mauro Leite Soares, assim resumiu a hipótese e opinou nestes autos de Agravo de Instrumento:

"Os ora agravantes propuseram ação ordinária de responsabilidade civil contra a Fa-

zenda do Estado de São Paulo, alegando que, na qualidade de beneficiários legatários de testamento deixado por seu avô, sofreram sérios prejuízos financeiros decorrentes da culpa *in custodiendo* de membros do Ministério Público estadual que, oficiando nos pedidos de alvará, concordaram com a sub-rogação de vínculos de patrimônio gravado com cláusula de inalienabilidade, levada a efeito pelo seu genitor. O MM. Juiz de primeiro grau julgou procedente a ação, entendendo existente a culpa *in custodiendo* 'dos curadores de resíduos que oficiaram os pedidos de alvarás, assim como do próprio juiz, que, em acolhendo os pareceres da Curadoria, acabou por deferir tais sub-rogações' (fls. 47-8).

2. Apreciando a apelação interposta pela Fazenda Pública estadual e a remessa *ex-officio,* o Tribunal de Justiça deu-lhes provimento, sob o fundamento de que a responsabilidade civil do Estado se restringe aos danos causados a terceiros por funcionários, sendo inadmissível a responsabilização do ente estatal por eventuais danos oriundos de decisões ou atos judiciais (fls. 53). Observou-se, ademais, que, como os pareceres do Ministério Público não têm caráter vinculativo, ainda que tenham sido favoráveis aos pedidos de alvará, não poderiam ter causado dano algum aos ora agravantes, porquanto a decisão última, na espécie, competia ao órgão do Poder Judiciário (fls. 50-4).

3. Contra a v. decisão opuseram os recorrentes embargos de declaração, sustentando a existência de contradição, no tocante ao disposto no art. 1º, da Lei Complementar nº 40/81, e de omissão quanto ao fixado no art. 85 do Código de Processo Civil. Entendendo inexistir contradição no v. Acórdão, a Sexta Câmara Civil daquela egrégia Corte rejeitou unanimemente os embargos (fls. 63-4). Reiterando a alegação de omissão quanto ao disposto no art. 85 do Código de Processo Civil, os recorrentes opuseram novos embargos de declaração. O recurso foi igualmente rejeitado (fls. 68-9).

4. Irresignados, interpuseram os recorrentes o apelo extremo ao abrigo das alíneas *a* e *d* do permissivo constitucional, alegando, em síntese, que: a) ao entender inexistente a responsabilidade da Fazenda Estadual por atos do Ministério Público, o v. aresto violou o art. 107, da Constituição, e negou vigência ao art. 85 do Código de Processo Civil; b) o v. Acórdão recorrido está em divergência com decisão proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na Apelação nº 271.873, Rel. Desembargador Roberto Rodrigues, que concluiu pela 'obrigação da administração pública reparar o dano causado ao particular pela simples ocorrência do fato lesivo decorrente do mau funcionamento do serviço a que se obrigara'.

5. O apelo não foi admitido (fls. 13-5), tendo o recorrente interposto agravo de instrumento, insistindo na alegação de negativa de vigência do art. 85 do Código de Processo Civil.

6. O agravo não merece prosperar.

Para que se caracterize a responsabilidade do Estado por ato de agente público nos termos do art. 107, da Lei Maior, exige-se a demonstração do evento danoso e a caracterização do nexo de causalidade entre a atuação do órgão público e o alegado dano (Yussef Said Cahali, *Responsabilidade civil do Estado,* 1982, p. 49 e 52; Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro,* 1984, p. 555). Faz-se mister, portanto, que o dano alegado decorra diretamente da conduta ou omissão do funcionário. Ora, como anotou o egrégio Tribunal *a quo* na v. decisão recorrida, a atividade do Ministério Público de natureza consultiva não vincula o órgão do Poder Judiciário, que, livremente, poderá acolher ou rejeitar o seu pronunciamento. Não há, pois, que se falar, nesse caso, em dano causado diretamente pela atuação do Ministério Público. Nesse sentido, afigura-se precisa a lição de Lafayette Pondé, *in verbis*:

'Aqueles pressupostos fundamentais da responsabilidade devem ser buscados na distinção material dos atos processuais. A ati-

vidade meramente consultiva não acarreta a responsabilidade, porque é próprio dessa atuação esgotar o seu efeito no ato deliberativo subseqüente, a cuja emissão se destina. O parecer, só por si, não causa dano *certo* e *atual:* ele é todo absorvido pelo ato terminativo do processo, isto é, por um ato do juiz, e não do Ministério Público. Se algum prejuízo de terceiro resultar deste ato do juízo, o parecer poderá talvez ser apontado como causa remota insuficiente por isto mesmo para determinar a responsabilidade. Para que esta possa ocorrer, é sempre necessário que o ato seja causa direta, e não apenas mediata' (Da responsabilidade civil de Estado por atos do Ministério Público. In: *Revista Forense,* nº 152/47 e 48).

7. Cumpre notar, outrossim, que o art. 85 do Código de Processo Civil não diz respeito à responsabilidade do Estado por ato do Ministério Público, tratando tão-somente da responsabilidade pessoal do membro do Ministério Público em caso de *dolo* ou *fraude* (Pontes de Miranda, *Comentários ao Código de Processo Civil,* II, 1974, p. 147; Celso Agrícola Barbi, *Comentários ao Código de Processo Civil,* v. 1, t. 2, 1975, p. 385; Yussef Cahali, *Responsabilidade Civil do Estado,* 1982, p. 221). Não tem, portanto, pertinência com a controvérsia constante dos autos a alegação de negativa de vigência do referido dispositivo.

8. Quanto ao dissídio jurisprudencial, limitaram-se os recorrentes a apontar julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Incide, pois, o estabelecido na Súmula nº 369 do excelso Pretório.

9. Nessas condições, pelos próprios e jurídicos fundamentos do douto despacho indeferitório, opina-se pelo desprovimento do presente agravo" (fls. 90-3).

2. Em seguida, como relator, proferi a seguinte decisão:

"Como observa o judicioso parecer da ilustrada Procuradoria da República, 'o art. 85 do Código de Processo Civil não diz respeito à responsabilidade do Estado por ato do Ministério Público, tratando tão-somente da responsabilidade pessoal do membro do Ministério Público em caso de *dolo* ou *fraude* (Pontes de Miranda, *Comentários ao Código de Processo Civil,* t. 2, 1974, p. 147; Celso Agrícola Barbi, *Comentários ao Código de Processo Civil,* v. 1, t. 2, 1975, p. 385; Yussef Cahali, *Responsabilidade Civil do Estado,* 1982, p. 221). Não têm, portanto, pertinência com a controvérsia constante dos autos a alegação de negativa de vigência do referido dispositivo.

Quanto ao dissídio jurisprudencial, limitaram-se os recorrentes a apontar julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Incide, pois, o estabelecido na Súmula nº 369 do excelso Pretório' (fls. 93).

Ante os fundamentos acima expostos, nego seguimento ao agravo.

Publique-se" (fls. 96).

Irresignados, os recorrentes interpuseram agravo regimental insistindo nas alegações anteriores (fls. 98-102).

O Ministério Público Federal opinou pelo improvimento (fls. 106-7).

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Sydney Sanches (Relator): Do seguinte teor o parecer da ilustre Procuradora da República, Dra. Iduna E. Weinert, aprovado também pelo douto Subprocurador-Geral, Mauro Leite Soares:

"Cuida-se de agravo regimental interposto contra o r. despacho de fls. 96 que, acolhendo os fundamentos do parecer desta Procuradoria-Geral da República, negou seguimento ao agravo de instrumento (fls. 13-15).

2. Nada há a acrescentar à judiciosa manifestação do Ministério Público Federal, de fls. 90-3, pelo seu ilustre Procurador da República, Dr. Gilmar Ferreira Mendes, que examinou, de forma irretocável, a questão relativa à responsabilidade do Estado pelos atos dos integrantes do *parquet,* como posta nos presentes autos.

3. Cumpre enfatizar, apenas, o caráter meramente opinativo dos pareceres emitidos

pelo Ministério Público, sem qualquer poder vinculativo dos atos dos órgãos do Poder Judiciário, em decorrência do que, se dano houve, ao patrimônio dos ora agravantes, com ofensa à lei, resultou ele, sem dúvida, de decisão judicial, somente atacável pelas vias processuais próprias.

4. Por todo o exposto, o parecer é pela manutenção do r. despacho agravado" (fls. 106-7).

Adoto integralmente os pareceres do Ministério Público Federal para manter a decisão de fls. 96, negando provimento a este agravo regimental.

É meu voto.

EXTRATO DA ATA

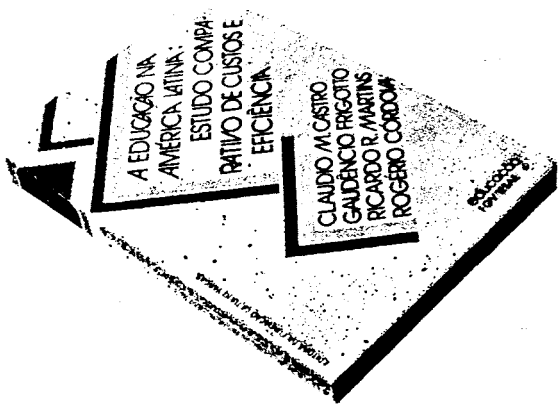
Ag nº 102.251-5-SP (AgRg) — Rel.: Ministro Sydney Sanches. Agtes.: Fernando Frugoli e outros (Adv.: Walter Serante). Agdo.: Estado de São Paulo (Adv.: Carlos Alberto Lorenzetti Bueno).

Decisão: negou-se provimento ao agravo regimental. Unânime. Primeira Turma, 20.8.85.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão os Srs. Ministros Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Sydney Sanches e Octavio Gallotti.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Francisco de Assis Toledo.

UMA PESQUISA AMBICIOSA



Nas livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A.
São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029
Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal, 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ