# NOTAS E COMENTÁRIOS

## *RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO*

*Por iniciativa da Advocacia Geral da União, apoiada pelo Ministério da Justiça, foi constituída uma comissão especial, sob a presidência do Professor CAIO TÁCITO, para elaborar anteprojeto de lei sobre a responsabilidade civil do Estado.*

*A orientação adotada no trabalho está definida na Exposição de Motivos, apresentada ao Advogado Geral da União e o texto do Anteprojeto propõe a legislação adequada.*

I
Exposição de Motivos
(minuta anexa)

II
Ante-projeto de lei
(minuta anexa)

### I
### Exposição de Motivos

Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2002
Excelentíssimo Senhor
Dr. José Bonifácio de Andrade e Silva
M. D. Advogado Geral da União

Na qualidade de presidente da Comissão constituída pela Portaria Conjunta nº 8, de 22.02.02, subscrita por Vossa Excelência e o Senhor Ministro da Justiça, incumbida da realização de estudos sobre o tema da responsabilidade civil do Estado e da elaboração de anteprojeto de lei a respeito, tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o produto de nosso trabalho.

O anteprojeto ora apresentado pretende configurar um marco no Direito Pátrio pela ordenação que oferece, propiciando conhecimento imediato do assunto, a toda a sociedade, aos agentes públicos e aos advogados.

A necessidade de conferir tratamento sistematizado à responsabilidade civil do Estado inspirou a criação da Comissão, sob nossa presidência e integrada pelos especialistas, Odete Medauar, Carlos Alberto Menezes Direito, Sérgio de Andréa Ferreira, Ivete Lund Viegas, João Francisco Aguiar Drumond, Thereza Helena de Miranda Lima e Yussef Cahali.

Desenvolvida em sucessivas reuniões e mediante pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial, relativamente ao Direito Nacional e Comparado, a atividade da Comissão, com base nas primeiras definições do plenário, consolidou-se em texto elaborado pela Professora Odete Medauar escolhida por seus pares, para as funções de Relatora.

Esclareça-se que o professor Yussef Cahali não pode participar dos trabalhos; e a Doutora Thereza Helena de Miranda Lima somente pode comparecer à reunião inicial, ambos por motivos pessoais.

A Comissão adotou a orientação de formular a proposta de um anteprojeto de lei que contempla o regime geral sobre a responsabilidade civil do Estado, objetivando sistematizar o assunto e consolidar os tópicos doutrinária e jurisprudencialmente assentes, bem como aduzindo elementos conducentes à solução justa e à efetividade da responsabilização. Nesta moldura, mantém-se a legislação que dispõe sobre os casos específicos sem prejuízo da aplicação subsidiária da lei geral (art. 23), excluindo-se, apenas, as limitações impostas, *ope legis*, ao valor indenizatório (art. 26).

Submisso ao preceito do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, o Anteprojeto o reproduz em seu art. 2º, adotando a responsabilidade por causas específicas, bem como pelo fato do serviço, para cuja caracterização se exige tão-somente, o nexo de causalidade entre o evento e o dano (arts. 7º, nº V, 4º, nº I e 6º).

Entendeu-se pertinente que se enumerassem (art. 1º) e definissem (art. 2º, I a VI) especificidades, como o fato da coisa e da obra; e se realçasse a hipótese de falta do serviço, configurada pelo não-funcionamento deste ou por sua insuficiência, inadequação, tardança ou lentidão, explicitando-se, ademais, que a responsabilidade abrange ações e omissões especialmente definidas.

Por outro lado, na esteira do entendimento da doutrina e da Justiça a que aderiu a Comissão, o anteprojeto não faz distinção entre responsabilidade por ilícito absoluto e por ilícito relativo.

Trata, também, o anteprojeto, das causas excludentes ou limitativas da responsabilidade: excludentes nos casos de ruptura da cadeia causal imputável ao Estado; e limitativas nos de concorrência com ela daquelas causas (Capítulo V).

Explicitou-se, ainda, que, em todas as hipóteses de pluralidade de causas, haverá proporcionalidade na responsabilização e, consequentemente, no valor do ressarcimento; e solidariedade entre os co-responsáveis (arts. 7º, parágrafo único, 8º e 25).

Fiel à moldura constitucional, o documento engloba, na locução "responsabilidade civil do Estado", a das pessoas político-federativas; das pessoas administrativas, públicas e privadas; e a das pessoas do setor privado que, a qualquer título, prestem serviços públicos (art. 1º, § 1º).

No tocante às empresas públicas e às sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, excluíram-se, do elenco de destinatárias das regras projetadas (art. 1º, § 3º), aquelas a que se dirige o § 1º do art. 173 da CF, cujo inciso II as submete ao regime jurídico próprio das empresas privadas no concernente às obrigações civis.

Quanto às pessoas privadas (físicas e jurídicas), sua responsabilização, nos moldes do anteprojeto, se dá no pertinente aos fatos relacionados com os serviços públicos de que sejam prestadoras (art. 1º, § 2º).

Dá-se, por sua vez, ao conceito de serviço público (art. 3º, VIII) abrangência que engloba toda atividade pública, seja ela desenvolvida por execução direta ou indireta e a qualquer título.

Cuidado especial foi dispensado à incidência, das normas propostas, sobre a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário; dos Tribunais e Conselhos de Contas e do Ministério Público (arts. 1º, §§ 4º e 5º, e Capítulos VII a XI), distinguindo-se entre a respectiva atividade administrativa, à qual o regime geral do anteprojeto se aplica por inteiro, e a respectiva função institucional, a que foram dedicados dispositivos específicos, com as quais buscou-se preservar a autonomia em seu exercício.

Preceitos próprios foram dedicados à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 1º, § 6º) e aos serviços notoriais e de registro (§ 7º).

Do agente, a que se deu caracterização compreensiva, e de sua responsabilização, cuidam várias disposições (arts. 1º, 2º, VII; 4º, II; e arts. 17, 19 e parágrafo único, e 21), com pormenorização do exercício de regresso da pessoa responsabilizada, em face do culpado (Capítulo VI).

Tema intensamente debatido no seio da Comissão foi o da pertinência ou não da denunciação da lide nos processos judiciais de responsabilização civil do Estado, tendo preva-

lecido a solução, jurisprudencialmente prestigiada, da sua facultatividade (art. 27).

O anteprojeto oferece, como aspecto de particular relevo, o da agilização no pagamento das indenizações, com o que se atende ao princípio da moralidade pública.

Para tanto, institucionalizou-se procedimento administrativo para, de forma célere, e visando a contribuir para a desobstrução da instância judiciária, poderem obter, vítima e demais legitimados, a reparação do dano no âmbito extrajudicial (Capítulo VII).

Outrossim, o art. 25 e seus parágrafos, do anteprojeto valem-se de mecanismos processuais, objetivando ensejar a real efetividade das condições judiciais, no caso de responsabilização civil do Estado.

Expressando o caráter alimentar e de dívida de valor dos débitos das indenizações – com todas as correspondentes conseqüências – o texto projetado explicita a mandamentalidade da sentença que as fixa, no tocante às prestações vincendas; dinamiza os procedimentos de precatórios para a execução da porção condenatória da decisão, referente às prestações vencidas, e os dispensa, nos casos de pagamento de até cem salários mínimos por autor. Facilita a execução provisória, afastando a suspensividade de recursos e embargos e propicia alternativas benéficas para o autor, no tocante ao foro competente para o ajuizamento da demanda de responsabilização civil.

Estes, em linhas gerais, os principais aspectos do anteprojeto que ora submeto a Vossa Excelência, em nome da Comissão, permitindo-se salientar que foi adotado o modelo de um diploma sóbrio, que atendendo à essencialidade dos pontos fundamentais na matéria, não inviabilize sua evolução, mercê da imprescindível contribuição doutrinária e jurisprudencial (art. 24, § 8°).

Na expectativa de ter a Comissão cumprido, a contento, a superior missão que lhe foi confiada, apresento a Vossa Excelência os protestos de alta consideração e apreço.

CAIO TÁCITO

Presidente da Comissão

## II
## Anteprojeto de lei

LEI N°..... DE..... DE..... DE 200...

Dispõe sobre responsabilidade civil do Estado

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I
### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1°. Esta Lei estabelece normas sobre a responsabilidade civil do Estado nos casos de danos a terceiros, oriundos de ações ou omissões, de falta do serviço ou de fatos do serviço, da obra ou da coisa, imputados às pessoas jurídicas de direito público, às de direito privado prestadoras de serviços públicos e aos respectivos agentes.

§ 1°. Os preceitos desta Lei se aplicam à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às respectivas autarquias e fundações públicas; às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias, prestadoras de serviços públicos; às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e a todas as pessoas privadas que, sob qualquer título, prestem serviços públicos.

§ 2°. As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e outras pessoas privadas que, sob qualquer título, prestem serviços públicos, regem-se pelos preceitos desta Lei, quando os fatos geradores da responsabilidade se relacionarem com os serviços públicos que desempenham.

§ 3°. As empresas públicas e sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, sujeitam-se ao regime próprio das empresas privadas, no tocante às obrigações decorrentes da responsabilidade civil.

§ 4°. Os preceitos desta Lei aplicam-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União e dos Estados e às Câmaras Municipais, quando no desempenho de função ad-

ministrativa, observados os capítulos VIII e X desta Lei, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas e ao Ministério Público, como previsto nos capítulos IX e XI.

§ 5°. As normas desta Lei estendem-se aos atos praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, no que couber.

§ 6°. Aplicam-se, também, os preceitos desta Lei às atividades notariais e de registro, casos em que a responsabilidade é solidária entre o Poder Público e os delegados desses serviços.

Art. 2°. 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 causador do dano, nos casos de dolo ou culpa.

Art. 3°. Para os fins desta Lei considera-se:

I – ação – a atuação mediante atos jurídicos, medidas e operações materiais;

II – omissão – a inércia, a falta ou insuficiência de atos jurídicos, de medidas ou de operações materiais, a ausência de atuação adequada em situação de risco, o descumprimento de dever imposto pelo ordenamento jurídico;

III – falta do serviço – o não-funcionamento ou o funcionamento insuficiente, inadequado, tardio ou lento;

IV – fato da coisa – evento em que o dano ocorre por falha ou defeito em equipamentos, máquinas, objetos ou bens em geral, pertencentes ou sob os cuidados da pessoas jurídicas responsáveis; ou pela existência de uma situação de risco, sem a necessidade de identificação do causador do dano;

V – fato do serviço – todo evento, objetivamente lesivo e para cuja caracterização se exige, tão-somente, o nexo de causalidade com o dano;

VI – fato da obra – quaisquer fatos ou faltas referenciados à obra ou serviço, sob regime de execução direta ou indireta;

VII – agente – quem atua para as pessoas jurídicas públicas e para as pessoas privadas prestadoras de serviço público, a qualquer título, mesmo sem vínculo funcional ou de modo temporário ou eventual;

VIII – serviço público – toda atividade pública, executada diretamente ou mediante concessão, permissão, autorização, ou a outro título.

## CAPÍTULO II
## DOS PRESSUPOSTOS ESSENCIAIS DA RESPONSABILIDADE

Art. 4°. A responsabilização civil das pessoas jurídicas públicas ou das pessoas jurídicas privadas prestadoras de serviços públicos exige os seguintes pressupostos:

I – existência do dano e do nexo causal;

II – estar o agente no exercício efetivo ou aparente de suas funções ou delas prevalecer-se, embora fora do horário de trabalho;

III – ausência de causa excludente de responsabilidade, na forma do Capítulo V desta Lei.

## CAPÍTULO III
## DO DANO

Art. 5°. O dano há de ser real e certo, com decorrências imediatas ou supervenientes

§1° – O dano poderá ter conseqüências individualizadas, coletivas ou difusas.

§ 2° – Na caracterização da responsabilidade admitem-se as conseqüências diretas do dano em relação à vítima, assim como ao cônjuge, companheiro, pais, filhos ou dependentes.

## CAPÍTULO IV
## DO NEXO DE CAUSALIDADE

Art. 6°. Para configurar-se a responsabilidade deve ficar comprovada a existência de vínculo entre o dano e a ação ou omissão ou falta do serviço, e fatos do serviço, da obra ou da coisa.

## CAPÍTULO V
## DAS CAUSAS EXCLUDENTES OU LIMITATIVAS

Art. 7°. São causas excludentes da responsabilidade a força maior, o caso fortuito, o fato de terceiro e a culpa exclusiva da vítima.

Parágrafo único – Se as ações ou omissões da pessoa jurídica, as faltas de serviço ou os fatos do serviço, da obra e da coisa, concorrerem com a força maior, do caso fortuito ou do fato de terceiro, bem como na hipótese de culpa da vítima, haverá responsabilidade proporcional.

Art. 8°. Se o dano for provocado por uma pluralidade de causas, todas deverão ser proporcionalmente consideradas na determinação do valor do ressarcimento.

## CAPÍTULO VI
## DO DIREITO DE REGRESSO

Art. 9°. A responsabilização dos agentes será, em qualquer caso, efetivada regressivamente.

§ 1°. Identificado o agente causador do dano, e apurado seu dolo ou culpa, impõe-se o ajuizamento da ação de regresso.

§ 2°. A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

Art. 10. Nos casos de condenação, transitada em julgado, de pessoa jurídica pública, ao ressarcimento de danos, o fato deverá ser comunicado ao Advogado-Geral, ou Procurador-Geral ou autoridade equivalente, no prazo de 15 (quinze) dias, pelo órgão encarregado de oficiar no feito, sob pena de responsabilidade.

§ 1°. Recebida a comunicação, o Advogado-Geral, o Procurador-Geral da União, os Procuradores Regionais da União, os Procuradores Chefes da União nos Estados, o Procurador-Geral do Estado, o Procurador Geral do Município ou autoridades equivalentes determinarão as providências necessárias para o exercício do direito de regresso.

§ 2°. As autoridades arroladas neste artigo poderão determinar, de ofício, a instauração de processo administrativo para identificar o agente causador do dano e apurar seu dolo ou culpa, ainda que não iniciada ou não encerrada a ação judicial intentada pela vítima ou demais legitimados e nos casos de processo administrativo de reparação de dano.

§ 3° – A identificação do agente causador do dano e a apuração de seu dolo ou culpa serão efetuadas mediante processo administrativo.

Art. 11. Identificada a ocorrência do dolo ou culpa na conduta do agente, este será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, recolher aos cofres públicos o valor total da indenização paga pelo poder estatal, atualizado monetariamente.

§ 1°. Vencido o prazo fixado no *caput*, sem o pagamento, será proposta, no prazo de 30 (trinta) dias, a respectiva ação judicial regressiva.

§ 2°. O agente poderá autorizar o desconto mensal em folha de pagamento, de parcela da remuneração recebida, para pagamento do débito com o erário, respeitados os limites fixados na legislação.

§ 3°. A exoneração, demissão, dispensa, rescisão contratual, cassação de aposentadoria ou qualquer outra situação que impeça o desconto, obrigará o agente a quitar o débito em 60 (sessenta) dias, sob pena de inscrição em dívida ativa.

Art. 12. As pessoas privadas, prestadoras de serviços públicos, adotarão os procedimentos previstos nos arts. 10 e 11, no que couber.

Art. 13. A condenação criminal do agente, transitada em julgado, pelo mesmo fato causador do dano reparado, acarreta, sua obrigação de ressarcir, não se questionando mais sobre a existência do fato, a autoria, o dolo ou a culpa.

Parágrafo único – Aplica-se à responsabilidade civil do Estado o disposto nos arts. 63 e 64, e parágrafo único, do Código de Processo Penal, observado o prescrito no art. 9° desta Lei. Art. 14. A absolvição criminal, do agente, transitada em julgado, pelo mesmo fato causador do dano, que negue a inexistência do fato ou da autoria, afasta o exercício do direito de regresso.

§ 1°. A sentença criminal, transitada em julgado, que declare ter sido o ato do agente praticado em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito, também exclui o exercício do direito de regresso.

§ 2º. Não será excluído o direito de regresso contra o agente, quando a decisão, no juízo penal:

I – ordenar o arquivamento do inquérito ou de peças de informação, por insuficiência de prova quanto à existência da infração penal ou sua autoria;

II – absolver o réu por não haver prova da existência do fato;

III – absolver o réu por não existir prova suficiente para a condenação;

IV – declarar extinta a punibilidade;

V – declarar que o fato imputado não é definido como infração penal.

## CAPÍTULO VII
## DO RESSARCIMENTO ADMINISTRATIVO DO DANO

Art. 15. Sem prejuízo da propositura da ação própria junto ao Poder Judiciário, a vítima e outros legitimados poderão pleitear administrativamente, das pessoas jurídicas responsáveis, a reparação dos danos, observadas as seguintes normas:

I – o requerimento será protocolado junto aos órgãos arrolados no inciso IV deste artigo;

II – a partir da data do protocolo do requerimento, fica suspenso o prazo de prescrição da ação de reparação de danos, até decisão final;

III – o requerimento conterá o nome, a qualificação, o domicílio e o endereço do requerente, os fundamentos de fato e de direito do pedido, as provas e o valor da indenização pretendida;

IV – a decisão do requerimento caberá a uma comissão, que funcionará junto à Advocacia-Geral da União, às Procuradorias-Gerais dos Estados, às Procuradorias-Gerais dos Municípios ou órgãos equivalentes, com recurso ao respectivo titular do órgão, no prazo de 10 (dez) dias, contado da ciência pelo interessado;

V – concordando, o requerente, com o valor da indenização, o pagamento será efetuado em ordem própria, no primeiro semestre do exercício seguinte.

## CAPÍTULO VIII
## DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

Art. 16. O Estado responderá por danos causados pela incidência ou aplicação de dispositivo cuja inconstitucionalidade for declarada pelo Poder Judiciário.

## CAPÍTULO IX
## DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS OU CONSELHOS DE CONTAS

Art. 17. Pelos danos conseqüentes ao exercício, pelos Tribunais e Conselhos de Contas, de sua competência constitucional de controle externo, o Estado é civilmente responsável, quando o Ministro ou Conselheiro agir com dolo ou fraude, assegurado o direito de regresso.

Parágrafo único – Se se tratar de exercício de função administrativa, à responsabilidade civil do Estado, pela atuação dos Tribunais e Conselhos de Contas, aplicar-se-á o regime geral previsto nesta Lei.

## CAPÍTULO X
## DA RESPONSABILIDADE CIVIL, DO ESTADO QUANTO AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL

Art. 18 – O Estado indenizará o condenado por erro judiciário e aquele que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

Parágrafo único – A indenização não será devida, se o erro ou a injustiça da condenação decorrer de ato ou falta imputável ao próprio interessado, como a confissão ou a ocultação de prova em seu poder.

Art. 19 – O Estado responde pelos danos causados por dolo ou fraude do julgador, sem prejuízo do direito de regresso.

Parágrafo único – Enquanto não se esgotarem previamente os recursos previstos no or-

denamento processual, descabe a caracterização de dano oriundo da função jurisdicional.

## CAPÍTULO XI
## DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 20 – As disposições desta Lei aplicam-se aos órgãos do Ministério Público, quando no desempenho de função administrativa.

Art. 21 – Sem prejuízo do direito de regresso, responde o Estado pelos danos decorrentes do exercício, pelo Ministério Público, de suas funções institucionais, quando os seus membros procederem com dolo ou fraude, ou fizerem uso indevido das informações e documentos que obtiverem, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

## CAPÍTULO XII
## DA PRESCRIÇÃO

Art. 22 – Prescreve em cinco anos a ação de responsabilidade civil do Estado, nos termos desta Lei.

§ 1°. O termo inicial do prazo prescricional é a data em que se configurar a lesão ou aquela em que o legitimado para agir tiver conhecimento de quem seja o responsável, prevalecendo o fato que ocorrer por último.

§ 2°. Proposta ação penal em face do agente, interrompe-se o prazo de prescrição.

## CAPÍTULO XIII
## DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23 – Os casos específicos de responsabilidade civil do Estado continuarão a reger-se pela legislação própria, aplicando-se-lhes subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Art. 24 – Os débitos correspondentes a indenizações decorrentes de decisões da responsabilização civil do Estado têm natureza alimentar e de dívida de valor.

§ 1°. A sentença que fixar a indenização terá caráter mandamental no tocante à obtenção de recursos necessários à produção de capital correspondente aos débitos vincendos ou ao início do pagamento mensal destes, inclusive em consignação na folha de pagamento do devedor, tendo o prazo de 30 (trinta) dias para seu cumprimento.

§ 2°. Em se tratando de execução da Fazenda Pública, os precatórios correspondentes ao pagamento dos débitos serão pagos na ordem daqueles referente aos débitos de natureza alimentar.

§ 3°. Para os fins do § 3° do art. 100 da Constituição Federal, são tidos como de pequeno valor os débitos vencidos relativos às indenizações por responsabilidade civil do Estado de até 100 (cem) salários mínimos, por autor.

§ 4°. No caso do parágrafo anterior, cada exeqüente poderá optar pelo pagamento, no prazo fixado pelo § 1° deste artigo, sem necessidade de expedição de precatório.

§ 5°. A opção de que trata o parágrafo anterior importa a renúncia do eventual restante de créditos porventura existentes em virtude do mesmo processo, implicando o pagamento, na forma prevista no referido parágrafo, em quitação total dos respectivos valores, determinando a extinção do processo.

§ 6°. Os recursos interpostos e os embargos opostos pelo devedor serão recebidos sem efeito suspensivo.

§ 7°. Poderá ser atribuído efeito suspensivo nos casos em que o valor dos débitos seja superior ao fixado no § 3°, desde que haja fundado receito de dano irreparável ou de difícil reparação ou fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

§ 8°. Às ações de responsabilização civil intentadas contra a União aplica-se o disposto no art. 109, § 2°, da Constituição Federal, e aquelas ajuizadas contra as demais pessoas enumeradas no art. 1° desta Lei poderão ser aforadas na comarca em que for domiciliado o autor; naquela onde houver ocorrido o ato

ou fato que originou a demanda, ou, ainda conforme o réu, na Capital do Estado, no Distrito Federal, na sede do Município ou das autarquias e das pessoas privadas prestadoras de serviços públicos.

Art. 25 – Aplica-se a responsabilidade solidária entre o Estado e os diferentes co-responsáveis, nas hipóteses de pluralidade de causas e de fato da obra.

Art. 26 – Não prevalecem limites legais de indenização para a responsabilidade civil do Estado.

Art. 27 – É facultativa a denunciação da lide nas ações de que trata esta Lei.

Art. 28 – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, ..... de..... de.....; ..... da Independência e ..... da República.