

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — ATOS CULPO-
SOS E DOLOSOS DO FUNCIONÁRIO PÚBLICO — INA-
PLICAÇÃO DO DECRETO N.º 24.216, DE 9-5-34**

— O Estado responde pelos danos resultantes do atropelamento causado pelo condutor de veículo a seu serviço.

— O Dec. n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, sobre irresponsabilidade civil do Estado por atos criminosos de seus representantes, acha-se revogado pelas Constituições de 1934 e 1937.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Estado de Minas Gerais versus Adelardo Carlos da Cunha Pereira e s. mulher
Recurso Extraordinário n.º 5.262 — Relator : Sr. Ministro

ANÍBAL FREIRE

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário número 5.262, de Minas Gerais, em que é recorrente o Estado de Minas Gerais e recorrido Adelardo Carlos da Cunha Pereira e sua mulher, resolvem os Ministros do Supremo Tribunal Federal, componentes da primeira turma, conhecer do recurso, unânimemente, e negar-lhe provimento, por maioria de votos, de acôrdo com as notas taquigráficas anexas.

Rio, 18 de janeiro de 1943. — *Laudo de Camargo*, presidente. — *Aníbal Freire*, relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Barros Barreto — Na presente ação, Adelardo Carlos da Cunha Pereira e sua mulher, com fundamento no art. 15 do Cód. Civil, pedem

COMENTÁRIO

**DA IRRESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DOLOSOS
DE SEUS FUNCIONÁRIOS**

1 — A responsabilidade civil do Estado não é princípio universal, nem constitui atributo característico dos regimes democráticos. Na Inglaterra, como nos Estados Unidos, vigora, de modo absoluto, o princípio da irresponsabilidade. Ali, pelos atos ilícitos praticados no exercício da função responde o próprio funcionário, mas não a Administração Pública. De certo, em cada país, a matéria presta-se à regulamentação pelo Poder Legislativo. Autores existem, como BIELSA, que só a admitem quando consagrada por expressa disposição legal. “*Es legal* — diz o eminente tratadista — *porque*

a condenação do Estado de Minas Gerais ao pagamento de indenização pela morte de seu filho, José da Cunha Magalhães, cabo da Força Pública, vítima de um desastre, quando, em serviço, era conduzido em uma motocicleta dirigida por Paulo Pereira de Moura, sargento da mesma corporação.

A sentença, considerando que ao réu competia o ônus da prova, desprezou a preliminar, argüida pela defesa, de que, *ex vi* do art. 1.º do Decreto-lei n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, e por se tratar de crime culposo, fôra necessário que os autores provassem que o Estado não tivesse exonerado do cargo dito sargento. No mérito, julgou improcedente, visto que, na espécie, não ficara apurada a culpa *in eligendo* do réu.

Em grau de apelação, provida pelo Tribunal local, foi lavrado o acórdão de fls. 110, nestes termos :

“Vistos, relatados e discutidos estes autos da comarca de Belo Horizonte, em que são partes apelantes Adelardo Carlos da Cunha Pereira e sua mulher e apelado o Estado de Minas Gerais :

“Acordam, em 1.ª Câmara Civil do Tribunal de Apelação do Estado de Minas Gerais, adotando como parte integrante destes o relatório retro, conhecer do recurso interposto e dar-lhe provimento para, reformando a sentença apelada, julgar procedente a ação, liquidando-se, porém, na execução, a indenização do dano, de acôrdo com o art. 1.537 do Cód. Civil, pagos pelo réu os honorários de advogados dos autores à razão de 20% sôbre a quantia liquidada.

Custas pelo réu”.

la obligación de indemnizar puede imponerse al Estado SOLAMENTE POR LA LEY” 1.

2 — Na França, onde a matéria é submetida, não ao Poder Judiciário, mas à jurisdição administrativa, sem regras expressas a limitar os membros do Conselho de Estado, a tendência é, indiscutivelmente, para alargar o âmbito de sua aplicação. Até 40 anos passados, observava LAFERRIÈRE, mesmo no direito francês, salvo raras exceções decorrentes da lei, o Estado não compunha danos causados a particulares : era próprio da Administração Pública impor-se a todos sem compensação². Como, porém, observou BERTHÉLEMY, a generalização do princípio de responsabilizar o Estado por todos os danos oriundos da execução dos serviços públicos coincide com a extensão da competência administrativa para conhecer de assuntos tais³. De fato, no direito francês, várias teorias, tôdas mais ou menos engenhosas, se aperfeiçoam e se sucedem na consagração do princípio, evoluindo da responsabilidade por culpa à responsabilidade objetiva, ou “*responsabilité pour risque*”, como lhe prefere chamar LÉON DUGUIT⁴.

1 RAFAEL BIELSA, *Derecho Administrativo*, vol. I, 3.ª ed., pág. 553 *in fine* — 554.

2 PEDRO GUILHERMO ALTAMIRA, *Responsabilidad Extracontratual del Estado*, Córdoba, 1941, pág. 101.

3 BERTHÉLEMY, *Traité de Droit Administratif*, 13.ª ed., pág. 104.

4 DUGUIT, *Leçons de Droit Public général*, 1926, pág. 313.

"Belo Horizonte, 10 de julho de 1941. — *Batista de Oliveira*, presidente; *Leal da Paixão*, relator, com o seguinte voto:

"Trata-se da indenização por acidente em que foi vítima o cabo José da Cunha Magalhães.

"No dia 22 de junho de 1939, às 8 horas da manhã, o tenente Galdino Ferreira, oficial de dia no Regimento de Cavalaria da Força Policial do Estado, recebeu ordem para mandar um *side car* e uma praça ao alto da Floresta, nesta Capital, a fim de aquele transportar, para o Hospital, um soldado do Regimento, que caíra de sua montada e a praça trazer, para o Quartel, o animal do soldado vítima do acidente.

"Para essa missão o tenente Ferreira designou o sargento Paulo Pereira de Moura como motociclista, e o cabo José da Cunha Magalhães, como praça auxiliar.

"Verificando que a motocicleta funcionava normalmente, o sargento Moura, levando o cabo Magalhães, saiu do quartel *em marcha regular* (fls. 41 e 42).

"Ao descer a rua Rio de Janeiro para evitar um encontro com um ônibus, que subia a rua Tamoios, o sargento Moura mudou a direção rapidamente, para a esquerda, a fim de entrar na rua Tamoios, o que ocasionou a derrapagem da motocicleta, virando esta sobre os dois militares, que ficaram gravemente feridos (fls. 28 a 29).

"Em consequência disso, veio a falecer, quatro dias depois, o cabo José da Cunha Magalhães (fls. 12v. e 63v.).

"*Preliminarmente*. Os autores apelaram da parte da sentença que exige, para a configuração do delito civil que dá direito à indenização, a prova da culpa *in eligendo* do Estado, réu, mas pedem que o Tribunal conheça de tôdas as questões suscitadas e discutidas no pleito.

Naquele país, efetivamente, a matéria não é *legal*; não está afeta ao Judiciário, mas ao arbítrio do Conselho de Estado, compreendendo-se, por isso mesmo, a evolução jurisprudencial.

3 — O Poder Judiciário, no entanto, é, por excelência, o poder *aplicador da lei*. O nosso URUGUAI já confirmava o asserto quando, embora estabelecendo distinções, ensinava que "tanto o Poder judicial, como o administrativo, estão sujeitos ao Poder Legislativo, de cujas leis são *ambos executores*" 5.

Assim sendo, cumpre a cada país consagrar ou não, em sua legislação, a responsabilidade civil do Estado, e o juiz, órgão do Poder Judiciário, a aplicará, não como se estivesse em França mas de acôrdo com os princípios da legislação nacional.

4 — A legislação brasileira não acolheu a responsabilidade objetiva, ou a teoria do risco, nem para obrigar a particulares, nem para responsabilizar o Estado. Todos os nossos autores, mesmo aqueles que em doutrina advogam, nesse assunto, novos rumos para o nosso direito formulado, como AGUIAR DIAS, reconhecem que entre nós vigora o *sistema da culpa* 6. E o Ministro FILADELFO AZEVE-

5 VISCONDE DO URUGUAI, *O Direito Administrativo*, 1862, vol. I, pág. 31 *in fine* - 32.

6 JOSÉ DE AGUIAR DIAS, *Da Responsabilidade Civil*, 1943, vol. II, págs. 158, 165 e nota 1023, ed. *Revista Forense*.

"Parece, não obstante dizerem os apelantes que apelam de parte da sentença, que apelam da sentença que julgou a ação improcedente.

"A razão de decidir da sentença foi esta: Não estar provada a culpa direta do sargento autor do desastre, nem a culpa indireta *in eligendo* do réu,

"E' que a sentença considerou a culpa *in eligendo* do réu um dos elementos para a configuração do delito civil, que dá direito à indenização.

"Se os apelantes não entendem assim, apelaram da sentença que julgou a ação improcedente.

"Pelo exposto, entendo que os réus apelam não de parte, mas do dispositivo da sentença, que julgou a ação improcedente, isto é, de toda a sentença.

"Os autores, pais da vítima, querem uma indenização pela morte de seu filho, porque dizem que este seu filho era seu arrimo na senectude deles.

"A sentença, de fls. 83 *usque* 84-v., julgou a ação improcedente, dizendo: "se a materialidade do acidente está provada como nos parece e bem assim que a vítima e seu companheiro de motocicleta sargento Paulo Pereira de Moura estavam em serviço na ocasião em que se deu o acidente, de que se queixam os autores, necessário seria que também estivesse provada não só a culpa direta do sargento Paulo Ferreira de Moura, mas a culpa indireta do réu, culpa *in eligendo* por ter sido entregue a motocicleta em questão a um *chauffeur* não legalmente habilitado, useiro e vezeiro na prática da contração por excesso de velocidade". Acrescenta a sentença: "atendendo a que, na hipótese, a culpa indireta do réu não está provada por ser certo que o sargento Paulo Pereira de Moura é um profissional legalmente habilitado e só ter sido multado uma vez, por excesso de velocidade, antes do fato de que nos dão conta estes autos e isso desde 1 de junho de 1933 (fls. 39), fato

DO, perlustrando a nossa jurisprudência, nos dá o seu valioso testemunho de que "em nenhum dos arestos se encontra precisa demonstração de que fôsse entre nós abraçada, em qualquer tempo, a teoria do risco, no que tange com a responsabilidade estatal"⁷.

Em verdade, na reparação de danos causados por particulares, o juiz, mesmo partidário da responsabilidade objetiva, não a aplica, nos casos de culpa delitual, adstrito ao sistema do Código Civil. Assim sendo, não se vê como possa aplicá-la, quando o demandado é o Estado, se o Código também regula, de acôrdo com o princípio da culpa, a responsabilidade dêste pelos danos causados por seus funcionários.

5 — Certo, o Estado, quando contrata, como assinala FRITZ FLEINER⁸, valendo-se do direito civil, "para a gestão de um grande número de seus negócios", e, como contratante, causa prejuízos a outrem, a sua responsabilidade, sendo contratual, é presumida, como se estabelece, nas leis, para as pessoas privadas.

Mas, abstração feita dessa hipótese, pelos atos de seus funcionários, o Estado somente responde quando forem *ilícitos*, ou, como

7 FILADELFO AZEVEDO, voto no Sup. Trib. Fed., in *Rev. For.*, vol. 97, pág. 70, 2.^a coluna.

8 FRITZ FLEINER, *Instituciones de Derecho Administrativo*, trad. de GENDIN, 1933, pág. 39.

isolado que, por si só, não pode servir para caracterizar-se a culpa *in eligendo* do réu”, julgo improcedente a ação.

“Conheço da apelação por ter sido interposta, remetida e preparada nesta instância, oportunamente.

“Não penso com a sentença, na parte em que ela entende ser necessário, no caso, provar-se a culpa *in eligendo* do Estado-réu, para sua condenação, como responsável pelos danos causados pela morte do filho dos autores. A matéria é regulada pelo art. 15 do Cód. Civil que dispõe :

“As pessoas 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 ao dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores dos danos.”

“Escreve CLÓVIS BEVILÁQUA que são três as condições para a responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público, a saber : — 1.º, que o representante pratique o ato nessa qualidade, isto é, no exercício de uma função pública e não em seu caráter individual de pessoa privada ; 2.º, que o ato cause dano a alguém, lesando-lhe o patrimônio ou produzindo-lhe ofensa aos direitos; 3.º, que o ato seja injusto ou por violação do direito. Definindo êsse ato gerador da responsabilidade para a pessoa jurídica de direito público dir-se-á que é *um ato ilícito de representante do poder público* (“Cód. Civil”, notas ao art. 15).

“Escreve CARVALHO SANTOS não importar que o funcionário tenha sido punido pelo crime; a responsabilidade civil recai sempre sobre a pessoa jurí-

diz o art. 15 do Código Civil, quando seus representantes procedem “de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei”.

Pelo *mau funcionamento* ou irregular funcionamento dos serviços públicos, é o Estado responsável. Mas, como observa GUILHERMO ALTAMIRA, se a Administração é uma entidade ideológica, abstrata, que obra por intermédio de seus agentes, somente êstes é que podem pensar e obrar *irregularmente*, responsabilizando o Estado⁹.

6 — No entanto, em nosso sistema da culpa, para que a falta do funcionário obrigue à Administração, é imprescindível que se trate de *falta de serviço*, não a obrigando a *falta pessoal*. Como claramente distingue RAFAEL BIELSA, o funcionário pratica *falta de serviço* quando a comete por culpa ou negligência no *desempenho do cargo*. Quando, porém, o agente excede o que HAURIU denomina de “limites psicológicos da função”¹⁰ e comete ato ilícito, colocando-se fora da administração pública, agindo por conta própria e em seu próprio interesse, aí a falta do funcionário é *pessoal* e, lesando direitos alheios, por ela o Estado não responde¹¹.

9 ALTAMIRA, *ob. cit.*, pág. 105.

10 HAURIU, *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 6.ª ed., 497.

11 BIELSA, *ob. cit.*, pág. 552.

dica de direito público. A pessoa jurídica não pode ser agente de um crime. A responsabilidade criminal tem de incidir sobre a pessoa que o perpetrou, embora representando a pessoa jurídica, quer dizer — quem pratica o crime é o representante e por êle responde, mas como a isenção da responsabilidade criminal não implica a da responsabilidade civil (Cód. Penal, art. 31), o Estado poderá ser responsável civilmente, não obstante isso, por se identificar com o preposto em virtude do princípio da representação, ressalvado o direito regressivo contra o funcionário. (*Cód. Civil interpretado* vol. 1.º, página 359).

“Assim já decidiu o Supremo Tribunal (*Revista de Direito*, vol. 58, página 91). Parece contrariar a tese acima exposta o Decreto Federal n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, que diz :

“Art. 1.º A União, o Estado ou o Município não respondem civilmente pelos atos criminosos de seus representantes, funcionários ou prepostos, ainda que praticados no exercício do cargo, função ou desempenho de seus serviços, salvo se nêles forem mantidos, após a sua verificação”.

“No art. 2.º, dispõe êsse decreto :

“O representante, funcionário ou preposto cujos atos forem assim qualificados pelo Tribunal, quando apreciá-los, mesmo em ação civil, será demitido seja qual fôr o tempo de serviço, sem prejuízo da responsabilidade criminal”.

Aqui, o funcionário, para cometer a falta, não se pode considerar órgão do Estado, pois que desertou do espírito da função para se enterrear na má fé, e o seu ato, por isso mesmo, já não obriga à Administração Pública 12.

7 — Para que êsse princípio tivesse entre nós expressão legal, foi expedido o Decreto n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, dispondo o seu art. 1.º :

“Art. 1.º A União Federal, o Estado ou o Município não respondem civilmente pelos atos criminosos dos seus representantes, funcionários ou prepostos, ainda quando praticados no exercício do cargo, função ou desempenho de seus serviços, salvo se forem mantidos após a sua verificação.

§ 1.º O representante, funcionário ou preposto, cujos atos forem assim qualificados pelo tribunal, quando apreciá-los, mesmo em ação cível, será demitido, seja qual fôr o tempo de serviço, sem prejuízo da responsabilidade criminal.

§ 2.º Os bens do representante, funcionário ou preposto nas condições acima referidas, ficam sujeitos a se-

"No caso em debate não se sabe se o sargento causador do desastre foi ou não mantido pelo Estado, depois do desastre. Entende o Estado que, sem a prova de que ele conservou no cargo o autor do delito, não se pode falar em responsabilidade do Estado, devendo, em tal hipótese, ser o autor julgado carecedor da ação.

"Não penso assim. A responsabilidade dos funcionários públicos é assim definida pela Constituição Federal de 1934, 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 de seus cargos".

"Reprodução, *ipsis literis*, desse artigo é a disposição do art. 158 da Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Assim não pode uma lei ordinária, como o Decreto Federal n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, estabelecer restrições a esse dispositivo constitucional, criando um caso em que o Estado não seja responsável pelos atos de seus funcionários causadores de dano a outrem. A lei, que assim dispõe, é inconstitucional. Escreve CARVALHO SANTOS: Com o advento da Const. Federal ficou revogado esse decretatorial que, diga-se de passagem, fizera o nosso direito retrogradar de cem anos ao estabelecer a irresponsabilidade do Estado, em contrário a todos os princípios doutrinários a respeito, que não mais toleram regalias descabidas a favor do Estado, máxime quando se trata de atos que tenham causado danos a terceiros.

qüestor, que poderá ser desde logo requerido pelo prejudicado, para garantia da respectiva indenização".

Os considerandos desse ato legislativo esclarecem explicitamente o seu escopo de irresponsabilizar a Administração Pública pelas *faltas pessoais* dos funcionários :

"Atendendo a que a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público por atos de seus representantes assenta tão somente nesta qualidade que lhes é emprestada;

"Atendendo, portanto, a que, fora dos limites de semelhante representação, as suas práticas devem ser consideradas como fatos pessoais determinantes da exclusiva responsabilidade dos respectivos agentes;

"Atendendo a que, assim sendo, a Fazenda Pública não responde pelos atos criminosos dos representantes, funcionários ou prepostos da União Federal, do Estado ou do Município, por serem excêntricos do campo das funções ou serviços públicos e absolutamente inconciliáveis com o seu espírito e desempenho, decreta..."

8 — Promulgada a Constituição de 1934, e dispondo o seu art. 171 que "os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos", preceitos reproduzidos *ipsis literis* no arti-

“Não se pode conceber esteja mais em vigor o referido Decreto n.º 24.216 quando o seu texto está em flagrante desacôrdo com o preceito constitucional (vide *Cód. Civil interpretado*, vol. 1.º, pág. 360).

“Assim, pôsto de lado o Decreto Federal n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, responde o Estado pelos atos contrários a direito praticados pelos seus agentes, funcionários ou prepostos, desde que esteja provado o dolo ou a culpa dêles.

“Não é preciso prova de culpa *in eligendo* do Estado, isto é, ter sido entregue a direção do veículo a *chauffeur* não matriculado ou useiro e vezeiro na prática da contravenção de excesso de velocidade. Essa culpa *in eligendo*, pelo art. 1.523 do *Cód. Civil*, só é exigida das pessoas jurídicas que exercem exploração industrial.

“Não é esta a hipótese dos autos, pois dêstes consta que o sargento, que ia em socorro de um policial que, na Floresta, caíra de sua montada, dirigia o seu veículo com grande velocidade, velocidade essa calculada em 100 quilômetros a hora, quando, como consta dos autos, a velocidade, no local do desastre, devia ser de 45 quilômetros no máximo. E' o que depõe o militar José Hermínio Perácio que, indagando do sargento as causas do desastre, ouviu dêle que ia com grande velocidade, porque ia em socorro de um soldado que havia levado uma queda (depto. de fls. 44). Esse militar e *chauffeur* que se achava no Pronto Socorro, próximo ao local do desastre, depôs que, pela experiência, que tem, de cêrca de 28 anos, a motocicleta causadora do desastre descia a rua Rio Janeiro com mais de 100 quilômetros de velocidade, a hora. (fls. 44).

go 158 da Constituição de 1937, surgiu uma interpretação generalizada de que, em face do mandamento constitucional, ficara revogada a norma do art. 1.º do Decreto n.º 24.216, de 9 de maio de 1934 13.

Entretanto, no que concerne à eficácia da lei no tempo, assentou a doutrina que as leis sòmente se revogam por declaração expressa do legislador, ou por incompatibilidade das novas disposições com as precedentes ou porque a lei nova regule inteiramente a matéria já regulada na lei anterior. Esse princípio é tão exato que, já figurando nas “Disposições sôbre Publicação, Interpretação e Aplicação da lei em geral”, anexas ao Código Civil italiano de 1865, foi com as mesmas palavras reproduzido nas “*Disposizioni sull'applicazione delle leggi in generale*”, parte da reforma do Código Civil que entrou em vigor em 1.º de julho de 1939:

“Art. 5.º *Le leggi non sono abrogate che le leggi posteriori per dichiarazione expressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizione e le precedente o*

13 Neste sentido, PONTES DE MIRANDA, *Coment. à Const. de 1934*, vol. II, pág. 488; CARVALHO SANTOS, *Cód. Civil Int.*, vol. I, pág. 360; SEABRA FAGUNDES, *O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, pág. 147; ALCINO SALAZAR, *Responsabilidade do Poder Público por Atos judiciais*, pág. 24; FILADELFO AZEVEDO, in *Rev. For.*, vol. 97, pág. 69, 2.ª coluna; AGUIAR DIAS, *ob. cit.*, pág. 166, nota 1024; ac. do Trib. do Rio Grande do Norte, in *Rev. For.*, vol. 89, pág. 226.

“A testemunha Osvaldo Ramos calcula que essa motocicleta caminhava com velocidade de 80 quilômetros, no mínimo, que a velocidade da motocicleta era horrorosa, ficando no asfalto sinal das rodas desse veículo (fls. 45).

“A testemunha cabo Geraldo de Campos Carvalhais, militar, visitando a vítima, o cabo José da Cunha Magalhães, no seu leito de morte, ouviu dê-lo a narração do desastre, que atribuiu a excesso de velocidade, dizendo-lhe que ia morrer, deixando os seus pais desamparados.

“Disse essa testemunha que conhece os pais da vítima que são pobres; que morou durante algum tempo na mesma casa, com a vítima, de quem era amigo e companheiro de armas; que recebia ela 200\$000 por mês e dessa importância remetia mensalmente aos seus pais, ora a metade, ora 70\$000 ou 80\$000.

“A testemunha Galdino Ferreira, o militar que designou o sargento, causador do desastre, para a missão que o levava à Floresta, depôs não ter recomendado urgência aos seus comandados. A testemunha Benjamim Salgueiro conheceu os pais da vítima e sabe que esta era arrimo de seu pai, que é bastante pobre; que viu por duas vezes o velho pai da vítima, quando estêve na cidade do Sêrro, últimamente, receber no correio vales-postais, não tendo visto o *quantum* recebido, mas sabe, por ter ouvido do pai da vítima e desta, que esta enviava mensalmente, no mínimo, 100\$000, a seus progenitores (fls. 53).

“A testemunha Armando Ferreira da Costa, que se achava na redação da “Fôlha de Minas”, próxima do local do desastre, foi despertada pelo choque do veículo, e, indo ver de que se tratava, verificou que a motocicleta levava grande velocidade e que, pelo choque contra uma carrocinha de leite, a vítima foi arremassada a uma distância de dois metros mais ou menos, indo de encontro ao paredão da “Fôlha de Minas” (fls. 54.).

perchè la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore”.

E o § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro (Decreto-lei n.º 4.675, de 4 de setembro de 1942), vigente em todo o território nacional a partir de 24 de outubro do mesmo ano, também acolheu, em texto expresso, essa mesma regra, consagrada pela doutrina e pela jurisprudência e por disposições do próprio Código Civil :

“Art. 2.º, § 1.º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”.

9 — O preceito do art. 171 da Constituição de 1934, ou 158 da de 1937, não revogou expressamente, nem regulou toda a matéria tratada no art. 1.º do Decreto n.º 24.216, citado. Nem são eles incompatíveis. Sê-lo-iam, se aquêle preceito constitucional incluísse o vocábulo *crime* na enumeração, que fêz, de falta dos funcionários e, então, dissesse que “os funcionários públicos são responsáveis so-

“Como se vê, está provada a culpa do sargento, autor do desastre, o fato de ser a vítima arrimo de seus pais, além de estar provado o desastre e a autoria dêle atribuída ao sargento.

“Os honorários de advogados dos autores são devidos pelo réu, à razão de 20% sôbre a importância líquida (art. 159 do Cód. Civil e art. 64 do Cód. Proc. Civil nacional).

“Não está provado o *quantum* das despesas a que se refere o n.º I do art. 1.537, que os autores dizem importar em 2:000\$000.

“Não basta, como diz CARVALHO SANTOS, apresentar recibos de pagamentos, para ter-se como provado o direito a indenização, pois, se assim acontecesse, ficaria o autor com o direito de elevar a indenização, arbitrariamente, a quanto quisesse, bastando, para tanto, obter recibos de quantias maiores do que as efetivamente pagas (*Cód. Civil interpretado*, vol. 21, pág. 80, n.º 3).

“No caso, os recibos de fls. 68, funeral e luto da família, estão nessas condições, pois constam apenas de recibos de pagamentos, sem nenhuma outra prova, sendo um recibo do valor de 270\$000 (fls. 70) e outro do valor de 235\$000. No entanto, os autores dizem que as despesas de que trata o art. 1.537, n.º I, do Cód. Civil, orçam em 2:000\$000.

lidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, *crime*, omissão ou abuso em exercício de seus cargos”.

Mas não o fez, de sorte que, em face do dispositivo constitucional, a legítima interpretação do decreto n.º 1934 é de que os “atos criminosos” que liberam a Administração serão os *dolosos* e não os praticados pelos funcionários, em virtude de “negligência, omissão ou abuso no exercício de seus cargos”.

10 — A norma do art. 1.º do Decreto n.º 2.116, de 9 de maio de 1934, não é, portanto, “produto de pura inocência legislativa nos tempos que correm”, na expressão irreverente de um notável tratadista ¹⁴. Em sua legítima interpretação, atende à sua finalidade, que foi sem dúvida a de isentar o Estado dos *dolosos* do funcionário público, “ainda quando praticados no exercício do cargo”, ela tem merecido franco acolhimento na doutrina e harmoniza com o sistema do nosso Código Civil. Ela amplia a regra do art. 1.552, que irresponsabiliza a Administração Pública nos casos de “prisão ilegal”, que à autoridade, somente a esta, obriga a ressarcir o dano daí resultante.

Na doutrina, o mesmo princípio, com efeito, tem encontrado recepção. Lê-se em GUILHERMO VARAS, por exemplo: *El Estado no responde de los actos ilegales de las autoridades, ni de los delitos cometidos por sus empleados* ¹⁵.

¹⁴ AGUIAR DIAS, ob. cit., pág. 165.

¹⁵ GUILHERMO VARAS, *Derecho Administrativo*, Chile, 1940, pág. 365.

"Pelo exposto, dou provimento à apelação para, reformando a sentença apelada, julgar procedente a ação, nos termos do acórdão. — *Fábio Maldonado*".

Daí, a manifestação do remédio extraordinário, tempestivo e estribado na Constituição vigente (art. 101, III, alíneas a e d), devidamente arrazoado pelas partes, a fls. 118 e 127.

E' o seguinte o parecer da Procuradoria Geral da República :

"À vista das razões do Estado recorrente (fls. 118 e seguintes), opinamos que o egrégio Tribunal conheça do recurso e lhe dê provimento.

Distrito Federal, 9 de dezembro de 1942. — *Luiz Gallotti*, procurador da República.

"De acórdo. — *Gabriel de R. Passos*".

VOTO

O Sr. *Ministro Barros Barreto* (Relator) — O ilustre Tribunal de Minas Gerais, reformando a decisão da inferior instância, entendeu que o Estado responde pelos atos contrários a direito, praticados por seus agentes, funcionários ou prepostos, desde que esteja provado o dolo ou culpa déles. E, para julgar procedente a ação proposta, deixou de lado o Decreto n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, declarando a sua inconstitucionalidade, por não poder

E em *FRITZ FLEINER*: "*Del mismo modo, corresponden a la esfera personal privada del funcionario y no originan ninguna responsabilidad oficial todos aquellos actos que éste lleva a cabo, no en ejercicio del poder público, sino con ocasión de este mismo ejercicio*".

E em nota, exemplifica o mesmo tratadista: "*Pero como quiera que el que ocasiona un perjuicio es responsable, según el art. 823 del Código Civil, puede el Estado eventualmente ser responsable, según el art. 831 de dicho Código Civil: al distribuir las comidas a los soldados, un artillero, jugando con el revólver, hiere a un niño: por ello no hay ninguna responsabilidad pública*" 16.

O princípio, que remonta o *LAFERRIÈRE*, é registrado, entre outros autores, em *BULLRICH* 17, em *GUILHERMO ALTAMIRA* 18, em *BIELSA* 19, em *PINTO COELHO* 20 e a jurisprudência do nosso Supremo Tribunal Federal o acolheu, na ação intentada pelas vítimas do bombardeio de Manaus em 1910: foram os danos respectivos con-

16 *FRITZ FLEINER*, ob. cit., pág. 228 e nota 25.

17 *RODOLF BULLRICH*, *Principios generales de Derecho Administrativo*, 1942, pág. 570.

18 *ALTAMIRA*, ob. cit., pág. 112.

19 *BIELSA*, ob. cit., pág. 552.

20 *JOSÉ GABRIEL COELHO*, Coimbra, 1906, pág. 152.

conceber esteja ainda em vigor o referido diploma, quando estabelece que o Estado não é responsável pelos atos de seus funcionários, causadores de dano a outrem, e cujo texto está em desacôrdo com o art. 158 da Carta Política de 10 de novembro de 1937.

No julgamento do presente recurso, não se me afigura necessário enfrentar a questão da constitucionalidade ou não do art. 1.º do Decreto número 24.216, de 1934, pois que a hipótese é regulada pelo art. 15 do Cód. Civil, como expressamente entende o aresto recorrido. O pedido veio fundado nesse último preceito e o recorrente estendeu-se na sua apreciação.

O apêlo é admissível, com assento na letra a do inciso constitucional, porquanto o Tribunal de Apelação não atendeu ao requisito, exigido no citado texto legal, de ser o ato injusto, ou por omissão de um dever prescrito em lei ou por violação do direito. E, porque não se demonstrou houvesse a pessoa jurídica de direito público, no caso o Estado de Minas Gerais, procedido de modo contrário ao direito, impõe-se a reforma do acórdão de fls. 110.

À vista do exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, a fim de julgar improcedente a ação.

VOTO

O Sr. Ministro Aníbal Freire — O acórdão recorrido examinou a questão da culpa do autor do evento danoso e decidiu pela afirmativa, diante de provas que julgou concludentes.

Essas provas não foram destruídas pela Fazenda do Estado de modo a se poder justificar a reforma da decisão.

siderados excessos criminosos, e, como tais, não obrigaram o Estado a repará-los 21.

11 — Pela fato de haver a Constituição estabelecido a responsabilidade solidária das pessoas jurídicas de direito público e de seus funcionários pelos prejuízos decorrentes de negligência, omissão e abuso no exercício de seus cargos, não decorre, como se mostrou, fiquem aquêles mesmos responsáveis pelas faltas pessoais, pelos "atos criminosos" de seus representantes ou prepostos. O preceito constitucional não se refere a esses atos. A prevalecer a revogação do Decreto n.º 24.216, com mais forte razão ter-se-ia de concluir que a responsabilidade do Estado seria cabimento, entre nós, nos casos ali referidos de negligência, omissão e abuso dos funcionários públicos, de tal sorte que a lei ordinária, sob pena de inconstitucionalidade, não poderia jamais estabelecer a responsabilidade objetiva.

Não atendeu assim o aresto contra dispositivo de lei federal e se não julgou aplicável o Decreto n.º 24.216, de 1934, é porque preferiu apoiar-se em texto expresso da Constituição, em colisão com o mesmo decreto.

Conheço, entretanto, do recurso, com base na alínea *d* do n.º 3 do art. 101 da Constituição, mas nego-lhe provimento, pelos motivos acima expostos.

VOTO

O Sr. *Ministro Filadelfo Azevedo* — Sr. Presidente, conheço do recurso e lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. *Ministro Castro Nunes* — Sr. Presidente, conheço do recurso e lhe nego provimento.

VOTO

O Sr. *Ministro Laudo de Camargo* — Conheço de recurso e lhe nego provimento.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram do recurso, unânimemente, e lhe negaram provimento, contra o voto do Sr. *Ministro Relator*.

O dispositivo constitucional, no entanto, permite não somente que a lei estabeleça casos de responsabilidade, além daqueles pelos quais o funcionário responde solidariamente, nos termos do art. 158 da Constituição de 1937, como permite que o Estado se libere por atos dolosos ou criminosos, como o fez o Decreto n.º 24.216, de 9 de maio de 1934, e que, por isso mesmo, não se acha revogado.

12 — Os atos dos funcionários, decorrentes de negligência, omissão ou abuso, obrigam à Administração. Assim sendo, a expressão “atos criminosos”, de que fala o art. 1.º do Decreto n.º 24.216, citado, não abrange os casos de culpa, mas tão somente os atos dolosos.

Com esta distinção, e sem aceitar os fundamentos da decisão recorrida do Tribunal de Apelação de Minas Gerais, que considerou revogado o Decreto n.º 24.216, de 1934, reputamos jurídica a conclusão do acórdão *supra* que, na hipótese, obrigou a Administração Pública a compor prejuízos resultantes de atropelamento, por se tratar de negligência (e não dolo) de motorista, a serviço do Estado.

A. GONÇALVES DE OLIVEIRA