UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

CAROLINA CORREIA CAMPELO

A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO SOB A ÓPTICA DA TEORIA DA DUPLA GARANTIA

RECIFE

2019

CAROLINA CORREIA CAMPELO

A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO SOB A ÓPTICA DA TEORIA DA DUPLA GARANTIA

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

Área de concentração: Direito Administrativo, Direito Civil e Direito Processual Civil

Orientador: Prof.º Edilson Pereira Nobre Júnior

RECIFE

2019

A RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO SOB A ÓPTICA DA TEORIA DA DUPLA GARANTIA

Monografia final apresentada à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação:____/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: _____

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior

Examinador(a)_____

Prof(a).

Examinador(a)_____

Prof(a).

RESUMO

A responsabilidade extracontratual do Estado consiste na possibilidade de o Poder Público ser designado a reparar os danos causados a terceiros, em decorrência de condutas comissivas e omissivas de seus agentes públicos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §6º, dispõe que 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. É certo, portanto, que a forma de responsabilização do Estado foi expressamente tratada pelo texto constitucional, adotando-se a teoria do risco administrativo, fundada na responsabilidade objetiva. No entanto, embora o dispositivo tenha assegurado o direito de regresso em face do agente público em caso de dolo ou culpa deste, a Carta Magna não foi precisa quanto ao modo de exercício de tal direito. Como consequência, há uma controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca da possibilidade de o particular lesado ajuizar ação reparatória diretamente contra o agente público causador do dano. Além disso, questiona-se também a viabilidade de tal agente figurar como litisconsorte no polo passivo da demanda, bem como quanto ao cabimento da denunciação à lide. Nessa perspectiva, faz-se imprescindível examinar a teoria da dupla garantia, acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, a qual defende a ilegitimidade passiva do agente público para figurar na ação originária movida pelo particular. Desse modo, far-se-á, no presente trabalho, uma análise acerca do instituto, desde sua evolução histórica ao seu desenvolvimento no ordenamento jurídico pátrio, valendo-se de precedentes recentes dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Responsabilidade Extracontratual do Estado; Teoria da Dupla Garantia; Denunciação da lide; Direito Administrativo; Direito Civil; Direito Processual Civil.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI-AgR – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento

Art. – Artigo

CC – Código Civil

CPC – Código de Processo Civil

CF – Constituição Federal

ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

FP – Fazenda Pública

Min. – Ministro(a)

MS – Mandado de Segurança

RE – Recurso Extraordinário

RE AgR-segundo – Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário

RE RG – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário

REsp – Recurso Especial

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 1

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA 4

2.1. TERMOS GERAIS 4

2.2. DESDOBRAMENTOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS 8

3. A TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E O CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO CAUSADOR DO DANO 11

4 AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS AJUIZADA PELO TERCEIRO LESADO 17

5. PROBLEMÁTICA DA LEGITIMIDADE PASSIVA 22

6 TEORIA DA DUPLA GARANTIA 26

6.1. NOÇÕES GERAIS 26

6.2. A REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.027.633 34

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 36

REFERÊNCIAS 38

1. INTRODUÇÃO

A dialética hegeliana está presente em toda a história do direito, destacando-se pela acumulação de significados a determinados conceitos. Examina-se, pois, que uma tese que prevalece sobre outra não a destrói – a concepção "obsoleta" permanece, ainda que modificada em relação a sua versão original. Nesse sentido, a noção de responsabilidade extracontratual do Estado é fruto de um longo processo de estruturação, tendo seus institutos sofrido diversas transformações ao longo dos séculos.

Antes de adentrar na temática propriamente dita, faz-se fundamental perquirir o conceito de responsabilidade civil, a qual consiste em um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário[1]. Assim, aquele que, por meio de uma conduta comissiva ou omissiva, causa dano a outrem, terá o dever de repará-lo.

Por muito tempo, o instituto esteve diretamente relacionado à ideia de vingança pessoal. Dessa forma, quase que instintivamente, sempre se buscou atribuir àquele que desse causa ao prejuízo alheio a obrigação de arcar com as consequências de seu ato. Sob um viés histórico, faz-se imprescindível destacar a máxima da Lei de Talião, "olho por olho, dente por dente", concepção que permeou o Código de Hamurábi, tendo como principal característica a retaliação em conformidade com a lesão causada.

Nas primeiras formas organizadas de sociedade, bem como nas civilizações pré-romanas, a origem do instituto está calcada na concepção da vingança privada, forma por certo rudimentar, mas compreensível do ponto de vista humano como lídima reação pessoal contra o mal sofrido[2]. Desse modo, constata-se que, em termos organizacionais, desde os mais simples agrupamentos humanos aos mais sofisticados, a responsabilidade civil encontra-se extremamente presente no cotidiano das pessoas, tendo em vista a constante reiteração de condutas que justificam a sua incidência. Por tal razão, são inúmeros os relatos de sua ocorrência nas civilizações antigas, com grande destaque para o Direito Romano.

---

[1] CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 2.
[2] GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2004, v. 3, p. 10.

A esse respeito, merece destaque o magistério de Maria Helena Diniz, a qual define a responsabilidade civil como[3]:

> A aplicação de medidas que obriguem a reparar o dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato ou de coisa de animal sob sua guarda (responsabilidade subjetiva), ou ainda, de simples imposição legal (responsabilidade objetiva). Definição esta que guarda, em sua estrutura, a ideia de culpa quando se cogita da existência de ato ilícito e a do risco, ou seja, da responsabilidade sem culpa.

Sobre o tema, o Código Civil de 2002, em seu art. 186, dispõe: "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito". Em sequência, o art. 927 complementa o dispositivo: "aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo".

Além disso, a responsabilidade civil costuma ser dividida em contratual e extracontratual. Como o próprio nome indica, a primeira diz respeito ao bem jurídico violado no âmbito de uma relação contratual. Por outro lado, a responsabilidade extracontratual ou aquiliana não advém de um vínculo contratual com o lesado, havendo uma violação de um dever imposto pela lei.

Importante mencionar, porém, que tal instituto não se limita às relações entre particulares, alcançando as relações de direito administrativo. Com primazia, Di Pietro conceitua a responsabilidade extracontratual do Estado como sendo a obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos[4]. Destarte, em consonância com a teoria da imputação volitiva, as condutas dos agentes públicos, quando investidos de tal qualidade, são atribuídas à pessoa jurídica correspondente. Não se analisa, portanto, a atuação do servidor sob um viés meramente individual, mas sim como se este fosse uma parte integrante do Estado. Consoante lição de Edmir Netto de Araújo[5]:

> [...] o Estado também, em suas relações com a comunidade que o institui, executa serviços e atividades por meio de agentes e por meio de órgãos públicos. Esses agentes, geralmente servidores públicos, são pessoas humanas que, como representantes do Estado, desenvolverão intensa atividade com esse objetivo. A ação ou omissão humana, contrariamente aos assim chamados "fatos do mundo", estarão sujeitas a regimes de responsabilidade, caso venham a ser causadoras de prejuízos

[3] DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 308.
[4] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 816.
[5] ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 84.

> ou lesões a pessoas, bens ou direitos, na forma disciplinada pela coletividade, através das normas legais editadas por seus representantes.

Além disso, o art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, dispõe que 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.

Verifica-se que o próprio dispositivo constitucional garante ao administrado a possibilidade de ingressar com uma ação indenizatória contra o Estado, para que este responda pelos eventuais prejuízos causados. Porém, no viés prático, faz-se o seguinte questionamento: uma vez causado o dano, quem deverá figurar no polo passivo da ação reparatória?

Indubitavelmente, o texto da Carta Magna reservou tal espaço para a respectiva pessoa jurídica à qual o agente causador do dano encontra-se subordinado. Entretanto, indaga-se se este poderia figurar como réu desde a fase inicial do processo ou, até mesmo, por meio do instituto da denunciação da lide. É certo, portanto, que a Constituição Federal de 1988 não foi integralmente precisa quanto à manifestação do direito de regresso, ocasionando uma controvérsia sobre o tema. Perante tal situação, nota-se uma verdadeira insegurança jurídica, ocasião em que o jurisdicionado não possui plena convicção sobre a questão da legitimidade passiva da demanda.

Nesse contexto, tem ganhado força na doutrina e na jurisprudência a teoria da dupla garantia, a qual, em síntese, veda a possibilidade de o particular demandar diretamente o agente público causador do dano. Segundo essa corrente, o polo passivo da demanda deve ser ocupado, tão somente, pelo ente público ou pelas pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.

Isto posto, o presente trabalho volta-se à análise do instituto da responsabilidade, diante das relações extracontratuais entre o Estado e os particulares. Para tanto, buscar-se-á esmiuçar o instituto, adentrando em sua natureza jurídica e repercussão na prática forense. Ainda, serão examinados os principais julgados sobre o assunto do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, de modo a solucionar a celeuma processual referente à legitimidade passiva, sob a óptica da teoria da dupla garantia.

Logo, trata-se de uma pesquisa não apenas direcionada aos operadores do Direito, como também aos próprios jurisdicionados, os quais encontram dificuldades concernentes à escolha das melhores estratégias processuais, possibilitando uma maior celeridade e efetividade na prestação jurisdicional.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1. TERMOS GERAIS

Como já mencionado, a ideia de responsabilidade civil reporta-se aos primórdios da humanidade, tendo se manifestado entre diferentes povos e civilizações. No entanto, o mesmo não pode ser dito em relação à responsabilidade extracontratual do Poder Público, posto que imperou, por muito tempo, uma verdadeira irresponsabilidade estatal. Destarte, quando o Estado causava prejuízos a particulares, seja de forma direta ou indireta, estes últimos, frequentemente, não possuíam meios para pleitear a respectiva reparação.

Nessa conjuntura, tiveram grande destaque as chamadas monarquias absolutistas, as quais eram baseadas na grande concentração de poder nas mãos do rei. Em consonância com tal sistema político, a atuação estatal não era balizada pelos interesses da coletividade, subordinando-se às pretensões do déspota. Oportunamente, Cavalieri defende[6]:

> No Estado despótico e absolutista vigorou o princípio da irresponsabilidade. A ideia de uma responsabilidade pecuniária da Administração era considerada como um entrave perigoso à execução de seus serviços. Retratam muita bem essa época as tão conhecidas expressões: "O rei não erra" (The king can do no wrong), "O Estado sou eu" (L'État c'est moi), "O que agrada ao príncipe tem força de lei" etc. Os administradores 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.

Percebe-se que o Estado não estava subordinado a interesses genuinamente públicos, inexistindo mecanismos de controle eficientes. Havia, portanto, um cenário de desamparo aos cidadãos, os quais tinham suas reivindicações frustradas ante os excessos dos soberanos.

Com o intuito de evitar a usurpação do poder por uma única autoridade, gradativamente, tal modelo político foi sendo superado. Em conformidade com a teoria da

[6] CAVALIERI FILHO, Sergio. *Op cit.*, p. 253.

separação dos poderes, defendida por Montesquieu, não é possível alcançar a finalidade pública quando a sociedade encontra-se inserida em tais moldes de autoritarismo[7]:

> Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.
>
> Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.
>
> Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.

Saliente-se, no entanto, que a irresponsabilidade patrimonial do Estado não pode ser, unicamente, atribuída à noção de autoritarismo. Embora grande parcela da doutrina estabeleça um vínculo indissociável entre a responsabilidade estatal e a consolidação do Estado de Direito, consoante Maurício Zockun[8]:

> Em alguns Estados de avançada vocação democrática e com ancestral respeito à regra da lei a responsabilidade patrimonial do Estado só foi reconhecida em período histórico muito recente. E nem por isso se poderia sustentar que, até então, essas Nações tinham seus rumos e suas relações ditadas por um regime autoritário. Justamente o inverso: elas é que foram os berços do Estado Democrático de Direito.

Na sequência, mostra-se inegável a correlação entre a responsabilidade do Estado e a teoria da separação dos poderes preconizada por Montesquieu, uma vez que interferência recíproca de um poder sobre o outro consiste em uma ferramenta essencial no sentido de afastar eventuais abusos de poder, resguardando os anseios da sociedade. Entretanto, nota-se que a tese da irresponsabilidade estatal não afasta, de imediato, a concepção de Estado Democrático. Desse modo, perpetrada lesão cometida pelo Poder Público, era possível a aplicação de outros mecanismos sancionatórios, os quais poderiam variar a depender do respectivo ordenamento jurídico.

---

[7] Consultar o Capítulo VI, "Da constituição da Inglaterra", Livro Décimo Primeiro, "Das leis que formam a liberdade política em sua relação com a constituição" da obra: MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de la. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 168.

[8] ZOCKUN, Maurício. *Responsabilidade Patrimonial do Estado*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 56.

Com isso assinalamos que o Estado de Direito exige a cominação de sanção às condutas ilícitas perpetradas pelo Estado. Todavia, não há necessidade de que essa sanção seja, por imperativo lógico, a responsabilidade patrimonial do Estado[9].

Com as transformações advindas dos ideais iluministas, o regime absolutista entrou em declínio, expurgando-se das mãos do monarca o poder irrestrito e imoderado. Com isso, Di Pietro argumenta:

> Foi no século XIX que a tese da irresponsabilidade ficou superada. Porém, ao admitir-se, inicialmente, a responsabilidade do Estado, adotavam-se os princípios do Direito Civil, apoiados na ideia de culpa; daí falar-se em teoria civilista da culpa. Numa primeira fase, distinguiam-se, para fins de responsabilidade, os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticas atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição de Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum[10].

Entretanto, surgiram diversas críticas a essa teoria, haja vista a dificuldade de, em termos práticos, distinguir os atos de império dos atos de gestão. Não obstante os esforços do particular lesado, era uma tarefa quase impossível demonstrar objetivamente a natureza da conduta danosa. Assim, tal incumbência era extremamente descabida, uma verdadeira afronta ao exercício da ampla defesa e do contraditório.

Afastada a nomenclatura dos atos de império e dos atos de gestão, ainda no viés da teoria civilista da culpa, restou configurada a vertente responsável por defender a responsabilização do Estado na hipótese de comprovação de culpa do agente público, cabendo ao particular demonstrá-la. Dessa forma, havia uma equiparação entre o Poder Público e o particular, seguindo os ditames do direito privado.

Entretanto, a prática forense demonstrou diversos impasses no que diz respeito à demonstração de culpa do agente público pela vítima, atingindo-se um novo patamar teórico. Nesse sentido, desenvolveu-se a chamada *faute du service*, ou teoria da culpa do serviço, a qual deu ênfase ao serviço público prestado, afastando-se de uma perspectiva voltada,

[9] ZOCKUN, Maurício. *Op cit.*, p. 61.
[10] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 817.

exclusivamente, ao agente público. Logo, ocorre a culpa do serviço ou falta do serviço quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva[11]. Desse modo, não é necessária a identificação ou individualização do agente propriamente dito, sendo tal corrente, inclusive, denominada como "culpa anônima".

Relevante mencionar o emblemático "Caso Blanco", o qual trouxe uma nova perspectiva ao assunto. No referido caso, a menina Agnes Blanco veio a óbito em decorrência do seu atropelamento por um vagão ferroviário da Companhia Nacional de Manufatura do Fumo, atividade explorada pelo governo francês. Decidiu-se, portanto, que o Estado deveria ser responsabilizado, julgando-se procedente a ação de indenização promovida pelo genitor. O caso em comento possui grande importância para o direito administrativo, servindo como precursor para as bases da teoria do risco administrativo.

Por sua vez, a teoria do risco administrativo baseia-se na ideia de que a atividade pública por si só pode gerar um risco aos administrados, possibilitando a ocorrência de danos a determinados indivíduos. Por esse motivo, consiste em uma garantia do cidadão, evitando a incidência de um ônus desproporcional e excessivo sobre ele. Conforme Duguit, citado por Stoco[12]:

> A atividade do Estado se exerce no interesse de toda a coletividade; as cargas que dela resultam não devem pesar mais fortemente sobre uns e menos sobre outros. Se da intervenção do Estado, assim da atividade estatal, resulta prejuízo para alguns, a coletividade deve repará-lo, exista ou não exista culpa por parte dos agentes públicos

Há, destarte, uma verdadeira socialização dos riscos, sendo tal espécie de responsabilidade caracterizada pelo seu caráter objetivo, dispensando a necessidade de comprovação de culpa ante o evento danoso.

Ainda, deve-se mencionar a teoria do risco integral, a qual, embora também fundada na responsabilidade objetiva, não admite excludentes ou atenuantes. Verifica-se uma

---

[11] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 992-993.

[12] DUGUIT, Leon. *Las transformaciones generales del Derecho*. *Apud*: STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2004, p. 508.

mitigação do aspecto subjetivo, levando-se em consideração a presença do nexo causal entre a conduta estatal e a lesão. Dessa forma, aspectos como culpa exclusiva da vítima ou de terceiro não são suficientes para afastar a responsabilidade do Estado.

Tal corrente possui aplicação mais restrita no ordenamento jurídico pátrio, havendo divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto ao assunto. A seu respeito, o Superior Tribunal de Justiça acolheu, em julgamento de recurso repetitivo, a referida teoria[13]. Nessa perspectiva, concluiu-se pela aplicação da responsabilidade objetiva fundada no risco integral às hipóteses de dano ambiental, sendo o nexo causal o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pelo causador do dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar.

2.2. DESDOBRAMENTOS NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Haja vista a referida evolução do conceito de responsabilidade extracontratual do Estado, faz-se de extrema valia analisar as constituições brasileiras e a forma pela qual a temática sofreu transformações no ordenamento pátrio – desde o Brasil Imperial à atual Constituição Cidadã de 1988.

A Constituição de 1824, também conhecida como a Constituição Política do Império do Brasil, foi a primeira constituição brasileira, possuindo natureza outorgada. Dada a existência do poder moderador[14], o art. 99 de tal dispositivo constitucional afastava quaisquer tipos de responsabilização quanto à figura do imperador, o qual não podia ser demandado perante terceiros. Quanto aos demais integrantes da Administração Pública, os arts. 156 e 179 possuíam a seguinte previsão:

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

---

[13] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.374.284/MG*, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, DJe 05/09/2014.

[14] Para fins de uma melhor compreensão, o poder moderador foi inspirado nos preceitos desenvolvidos por Benjamim Constant (1767-1830) e introduzido na realidade brasileira imperial. Em termos conceituais, seria um poder neutro responsável pela harmonização dos demais poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Entretanto, o referido poder adquiriu contornos de ordem centralizadora e autoritária no Brasil, tendo colaborado para a propagação de inúmeras revoltas em diferentes províncias, a exemplo da Confederação do Equador, cujo epicentro desenvolveu-se no estado de Pernambuco.

> [...]
>
> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
>
> [...]
>
> XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos.

Sob tal perspectiva, embora latente o afastamento da responsabilidade do imperador, nota-se que a tese da irresponsabilidade estatal não encontrou solo fértil no ordenamento jurídico brasileiro. A Carta Magna de 1824 aproxima-se, indiscutivelmente, de um viés subjetivista, em razão de admitir a responsabilização dos empregados públicos por seus abusos e omissões praticados no exercício de suas funções. Destarte, absorveu-se das normas estrangeiras a vertente da culpa civil, condicionando a responsabilização estatal à prova de culpa ou dolo de seus agentes. Nessa toada, a Constituição brasileira de 1891 não trouxe grandes inovações quanto à matéria, tendo, basicamente, reproduzido o dispositivo constitucional anterior:

> Art 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.
>
> Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.

Evidencia-se que a utilização do advérbio “estritamente” em tais dispositivos constitucionais foi responsável por gerar uma zona cinzenta quanto às repercussões decorrentes da referida responsabilidade dos agentes públicos, questionando-se se estes pessoalmente acionados ou responderiam de forma solidária juntamente à Fazenda Pública.

No campo infraconstitucional, o Código Civil de 1916 dispôs especificamente sobre o assunto, encerrando tal celeuma processual, senão vejamos:

> 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.

Isto posto, inaugurou-se a possibilidade de a Administração Pública propor uma ação regressiva contra o agente causador do dano. Porém, a teoria subjetivista subsistiu, sendo necessária a constatação de culpa ou dolo. Ainda, as Constituições de 1934 e de 1937 dedicaram-se à matéria de forma semelhante, tendo enfatizado a responsabilização solidária entre o funcionário e a pessoa jurídica de direito público. Por seu turno, a Constituição brasileira de 1946 representou um verdadeiro marco legal, conforme se vê:

> A grande alteração legislativa concernente à responsabilidade do Estado ocorreu a partir da Constituição de 1946. O art. 194 daquele diploma introduziu normativamente, entre nós, a teoria da responsabilidade objetiva, isto é, a possibilidade de o Estado compor danos oriundos de atos lesivos mesmo na ausência de qualquer procedimento irregular de funcionário ou agente seu, à margem, pois, de qualquer culpa ou falta de serviço[15].

Nesse diapasão, o elemento subjetivo foi afastado para fins de constatação da responsabilidade civil, sendo necessária, tão somente, a demonstração do nexo causal entre a conduta estatal e o evento lesivo, com o dano efetivo a bem jurídico de terceiro.

Por sua vez, a Constituição de 1967 trouxe redação semelhante quanto a sua predecessora, acrescentando ao parágrafo único de seu art. 105 a possibilidade de ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo. Com a Emenda nº 1 de 1969, foi mantida a referida regra, havendo apenas a mudança topográfica para o art. 109.

Ainda, faz-se pertinente citar o art. 1º, caput e o parágrafo único, da Lei nº 4.619/1965, acerca da ação regressiva da União contra seus agentes:

> 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 fôr a forma de investidura ou a natureza da função.

Inclusive, a referida lei determina que a não obediência, por ação ou omissão, a tal

[15] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2009, p. 1019.

dispositivo configura falta de exação no cumprimento do dever, situação em que os Procuradores da República estariam sujeitos à responsabilização pela não propositura da ação regressiva. A Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, pormenorizou o assunto, tratando da responsabilidade extracontratual do Estado em seu art. 37, §6º, no Capítulo VII, destinado à exposição de normas concernentes à Administração Pública. Assim, estabeleceu que 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.

Sob uma perspectiva infraconstitucional, o Código Civil faz menção à temática em seu art. 43, dispondo que as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Em síntese, constata-se que a responsabilidade extracontratual do Estado sofreu profundas mudanças ao longo do advento de novos dispositivos constitucionais. Dessa maneira, partiu-se de uma perspectiva de irresponsabilidade do chefe do Poder Executivo, percorrendo um viés subjetivista, até chegar à teoria do risco administrativo, com a preponderância da responsabilidade objetiva.

3. A TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO E O CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO CAUSADOR DO DANO

A teoria do risco administrativo, consubstanciada na responsabilidade objetiva, consiste na vertente adotada atualmente pelo ordenamento jurídico pátrio, a qual prescinde de demonstração de culpa ou dolo. Nesse panorama, faz-se necessária a existência de uma conduta, praticada pelo agente público no exercício de suas funções, que encontra desdobramentos em um dano causado a terceiro, elementos associados pela presença do nexo causal. É esclarecedora a lição de Edilson Nobre Júnior:

> Pela teoria do risco administrativo, é despicienda a demonstração da culpa do agente estatal, ou o mau funcionamento do serviço. O que interessa é que haja um dano em

> detrimento do administrado, cuja origem tenha partido de atuação que possa ser imputada ao Estado. Indispensável, portanto, é o nexo de causalidade entre a ocorrência do dano e a ação da potestade pública[16].

Inegavelmente, percebe-se que a teoria do risco administrativo se afasta sensivelmente da perspectiva civilista, de natureza privada. Isso porque o art. 186 do Código Civil dispõe: "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito". Tal dispositivo consagra a chamada responsabilidade subjetiva, a qual depende da comprovação de culpa ou dolo. Por outro lado, a responsabilidade objetiva adotada pelo direito administrativo baseia-se na noção de risco. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello[17]:

> Finalmente, é de lembrar que os danos causados pelo Estado resultam de comportamentos produzidos a título de desempenhar missões no interesse de toda a sociedade, não sendo equânime, portanto, que apenas alguns arquem com os prejuízos suscitados por ocasião de atividades exercidas em proveito de todos. Por tudo isto, a responsabilidade do Estado obedece a um regime próprio, capaz de compatibilizar-se com as peculiaridades de sua pessoa, como tipo e origem de danos passíveis de serem por ele produzidos e apta a resguardar o patrimônio privado contra os riscos ligados a ações e omissões estatais.

Diante disso, passou-se a considerar que, por ser mais poderoso, o Estado teria que arcar com um risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes haveria de corresponder um risco maior[18]. Tal como pontua Couto e Silva,

> Estabelecido o nexo de causalidade entre a ação ou a omissão e o dano, e desde que este seja indenizável, há, em princípio, a responsabilidade. A ação ou omissão não necessita ser de determinado agente; é ação ou omissão do Estado, e o dano é gerado por órgão, serviço ou repartição do Poder Público, ainda que não se possa apontar qual o agente ou quais os agentes que o produziram.[19]

Nesse sentido, leciona José Carvalho dos Santos Filho:

---

[16] NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Responsabilidade civil do estado por atos legislativos* (Revivescimento de uma antiga questão). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, jan. 2003, p. 333.

[17] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Responsabilidade patrimonial do Estado por atos administrativos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 132, abr./jun. 1978, p. 43.

[18] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 574

[19] SILVA, Almiro do Couto e. *A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 202, out./dez. 1995, p. 23.

> Para configurar esse tipo de responsabilidade, bastam três pressupostos. O primeiro deles é a ocorrência do fato administrativo, assim considerado como qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao poder público. Ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato é tido como administrativo, no mínimo pela má escolha do agente (culpa in eligendo) ou pela má fiscalização de sua conduta (culpa in vigilando). O segundo pressuposto é o dano. (...) não há que se falar em responsabilidade civil sem que a conduta haja provocado um dano. Não importa a natureza do dano: tanto é indenizável o dano patrimonial quanto o dano moral. Logicamente, se o dito lesado não provar que a conduta estatal lhe causou prejuízo, nenhuma reparação terá a postular. O último pressuposto é o nexo causal (ou relação de causalidade) entre o fato administrativo e o dano[20].

O art. 37, §6º, da Constituição Federal, atribui a responsabilização objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, às pessoas jurídicas de direito público e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Nesse sentido, deve-se percorrer a noção de Administração Pública, bem como a natureza do vínculo entre o Estado e seus respectivos agentes públicos.

Sob o ponto de vista inicial, a Administração Pública pode ser caracterizada como direta ou indireta. A primeira modalidade refere-se aos entes federativos, quais sejam: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Por outro lado, a segunda caracteriza-se pelo fenômeno da descentralização, traduzido pelas autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Contudo, para fins de aplicação da regra do art. 37, §6º, da Carta Magna, é imprescindível a análise do conceito de Fazenda Pública, a qual somente abrange as pessoas jurídicas de direito público. Com isso, as empresas públicas e sociedades de economia mista encontram-se excluídas de tal noção, por ostentarem status de direito privado.

Entretanto, de forma inovadora, a responsabilidade objetiva conferida pela norma constitucional não se restringiu às pessoas jurídicas de direito público, abarcando as pessoas jurídicas de direito privado, porém, prestadoras de serviço público. Em razão disso, estão incluídas as empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais de direito privado, cartórios extrajudiciais, bem como qualquer entidade com personalidade jurídica de direito privado, inclusive as do terceiro setor, que recebem delegação do Poder Público, a qualquer título, para a prestação do serviço público[21].

---

[20] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op cit*., p 582.
[21] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 822.

Sobre a temática, faz-se de grande valia colacionar o entendimento firmado no REsp 1.330.027/SP:

> Quanto à ré, concessionária de serviço público, é de se aplicar, em um primeiro momento, as regras da responsabilidade objetiva da pessoa prestadora de serviços públicos, independentemente da demonstração da ocorrência de culpa. Isso porque a recorrida está inserta na Teoria do Risco, pela qual se reconhece a obrigação daquele que causar danos a outrem, em razão dos perigos inerentes a sua atividade ou profissão, de reparar o prejuízo[22].

Em importante julgado[23], o Supremo Tribunal Federal decidiu, em regime de repercussão geral, que as pessoas direito privado prestadoras de serviços públicos respondem objetivamente pelos danos que a sua atuação cause a terceiros, ainda que estes não sejam usuários do serviço público.

Sendo a violação proveniente de uma pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, haverá a incidência da responsabilidade objetiva prevista no art. 37, §6º, da CF/88, a exemplo das concessionárias. Dessa forma, a própria entidade privada causadora do dano deverá ser acionada pelo particular para fins de reparação.

Contudo, o Estado poderá responder de forma subsidiária caso a pessoa jurídica de direito privado não satisfaça o pleito. Frise-se que a responsabilidade subsidiária não pode ser equiparada à responsabilidade solidária, uma vez que esta última possibilita a cobrança da dívida comum em sua integralidade de quaisquer dos devedores solidários, nos termos do art. 275 do Código Civil.

Além disso, no julgamento do recurso extraordinário 842.846/SC, o plenário do STF reafirmou jurisprudência da Corte segundo a qual o Estado possui responsabilidade civil direta e primária pelos danos que tabeliães e oficiais de registro, no exercício de serviço público por delegação, causem a terceiros[24].

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 ampliou o rol de pessoas jurídicas sobre as quais recai a regra da responsabilidade objetiva. Inegável, portanto, a preocupação do

---

[22] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.330.027/SP*, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira turma, DJe 09/11/2012.
[23] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 591.874/MS*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 18/12/2009.
[24] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 842.846/SC*, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 13/08/2019.

poder constituinte no sentido de proteger os administrados, os quais, frequentemente, não conseguem distinguir as diferentes entidades que integram ou atuam em colaboração com o Poder Público.

Tendo em vista a grande complexidade de relações jurídicas vivenciadas pelo Poder Público, torna-se inexequível o desempenho de funções por um único centro de competências. Por tal razão e dada a vasta extensão do território brasileiro, faz-se imprescindível a distribuição de competências estatais a indivíduos pertencentes aos quadros funcionais da Administração Pública.

Outrossim, expressões como "Estado" e "Poder Público" consistem em verdadeiras abstrações em torno da noção de *res publica*. No final das contas, tais conceitos referem-se à soma de atos praticados por seus agentes públicos, os quais firmam diferentes relações jurídicas por todo o território nacional, diariamente. Por esse motivo, deve-se esmiuçar o vínculo existente entre a Administração Pública e seus agentes, com o intuito de compreender a incidência do art. 37, §6º, da CF/88 e as respectivas consequências sobre cada um.

Buscou-se, num viés inicial, associar o agente à própria noção de órgão público, por meio da teoria da identidade. Sob outra perspectiva, a teoria do mandato defende uma relação contratual entre o agente público e o Estado, atuando aquele enquanto mandatário da pessoa jurídica de direito público. Porém, vale salientar que o Estado não possui vontade própria ante o seu caráter abstrato, não sendo possível a outorga de mandato.

Pela teoria da representação, o agente público é representante do Estado por força de lei; equipara-se o agente à figura do tutor ou curador, que representam os incapazes; a teoria também foi criticada, quer por equiparar a pessoa jurídica ao incapaz, quer por implicar a ideia de que o Estado confere representantes a si mesmo[25].

Cumpre ressaltar, todavia, que tais teorias não encontraram terreno fértil no ordenamento jurídico brasileiro, adotando-se, atualmente, a teoria do órgão ou da imputação volitiva. Conforme essa corrente:

> Levando em consideração que as pessoas jurídicas se configuram uma ficção do direito e que, por isso, não têm existência fática, a sua manifestação de vontade somente pode ser concretizada pela intenção de pessoas físicas. Dessa forma, a manifestação de vontade da pessoa jurídica se dá por meio da atuação da pessoa

[25] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 671.

> física e essas vontades se confundem, ou seja, a vontade do Estado se exterioriza pela manifestação de seu agente[26].

A Lei do Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784/99, em seu art. 1º, § 2º, inciso I, conceitua órgão público como sendo unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta. Desse modo, a criação de órgãos caracteriza o fenômeno da desconcentração, por meio do qual ocorre uma repartição de competências no âmbito interno de uma mesma pessoa jurídica de direito público.

Embora despersonalizados, os órgãos mantêm relações funcionais entre si e com terceiros, das quais resultam efeitos jurídicos internos e externos, na forma legal ou regulamentar[27].

Não se verifica, portanto, uma relação de mandato ou de representação entre a pessoa jurídica e seus respectivos agentes, havendo, por outro lado, um vínculo de imputação. Como bem explica Marcello Caetano:

> O órgão faz parte da pessoa coletiva (pessoa jurídica), pertence ao seu ser, exatamente como acontece com os órgãos da pessoa humana. E através dos seus órgãos que a pessoa coletiva conhece, pensa e quer. O órgão não tem existência distinta da pessoa; a pessoa não pode existir sem órgãos. Os atos dos órgãos são atos da própria pessoa e tudo quanto diz respeito às relações entre os diversos órgãos da mesma pessoa coletiva tem caráter meramente interno[28].

Inclusive, o princípio da impessoalidade, previsto nos arts. 7º, caput, e 37, §1º, da Constituição Federal de 1988, está intimamente associado à teoria do órgão. Isso ocorre tendo em vista que o agente público deve atuar como "longa manus" do Estado, manifestando a vontade deste. Assim, veda-se a promoção pessoal de autoridades e de servidores públicos, os quais não podem se valer de seus feitos, enquanto agentes públicos, com finalidade meramente individual.

Uma vez percorrido o vínculo existente entre o Estado e seus agentes públicos, faz-se fundamental perquirir este último conceito. A Constituição atual usou acertadamente o vocábulo agente, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de

[26] CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2018, p. 171.
[27] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 73.
[28] CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. 7 ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1965, p. 154.

responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço público, em caráter permanente ou transitório[29].

Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina:

> Para que haja a responsabilidade pública importa que o comportamento derive de um agente público. O título jurídico da investidura não é relevante. Basta que seja qualificado como agente público, é dizer, apto para comportamentos imputáveis ao Estado (ou outras pessoas, de Direito Público ou de Direito Privado, prestadoras de serviços públicos, quando atuarem nesta qualidade). Importa, outrossim, que o dano tenha sido produzido por alguém graças a esta qualidade de agente público, e não em situação alheia ao qualificativo em causa. A condição de agente, no sentido ora indicado, não se descaracteriza pelo fato de este haver agido impulsionado por sentimentos pessoais ou, por qualquer modo, estranhos à finalidade do serviço. Basta que tenha podido produzir o dano por desfrutar de posição jurídica que lhe resulte da qualidade de agente atuando em relação com o serviço público, bem ou mal desempenhado[30] .

Nessa perspectiva, o caráter genérico atribuído ao conceito de agente público para fins de responsabilização do Estado demonstra uma maior proteção quanto aos particulares, os quais se deparam, frequentemente, com obstáculos ao tentar exercer seu direito constitucional de ação ante a complexidade estrutural da Administração Pública.

4 AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS AJUIZADA PELO TERCEIRO LESADO

Uma vez ocorrida a lesão ao particular, advinda de uma conduta estatal, nascerá para aquele a pretensão de pleitear a devida reparação. Trata-se de uma decorrência da responsabilidade extracontratual prevista no Código Civil, o qual, em seu art. 927, determina que aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Insta frisar que não são comuns os casos em que a reparação ocorre no âmbito administrativo, sendo certo que a esfera judicial é a via mais utilizada para a satisfação dos interesses do particular lesado.

Na via administrativa, o lesado pode formular seu pedido indenizatório ao órgão competente da pessoa jurídica civilmente responsável, formando-se, então, processo administrativo no qual poderão manifestar-se os interessados, produzir-se provas e chegar-se

[29] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.* pp. 785-786.
[30] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2009, p. 1020.

a um resultado final sobre o pedido[31].

Por outro lado, o art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna, consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Logo, a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Como consequência, o particular não se encontra limitado a solucionar a controvérsia na esfera administrativa, sendo perfeitamente possível a propositura da adequada ação judicial, a qual seguirá o procedimento comum, contemplado pelo art. 318 do CPC.

Quanto à competência para o processamento da demanda, deve-se atentar para a natureza da pessoa jurídica em questão. Em se tratando da União, empresa pública ou entidade autárquica federal, a competência pertence à Justiça Federal, conforme o art. 109, I, da Constituição Federal. Caso o polo passivo seja ocupado por entidade de outra natureza, a Justiça Estadual será competente. Além disso, o valor atribuído à causa pode ensejar o rito dos Juizados Especiais Federais[32] ou dos Juizados Especiais da Fazenda Pública[33]. Em adição, faz-se pertinente colacionar o enunciado da Súmula 42 do STJ, o qual determina que compete à Justiça Comum estadual processar e julgar as causas cíveis em que é parte sociedade de economia mista.

No que diz respeito à provocação da atividade jurisdicional pelo particular lesado, o art. 1º do Decreto 20.910/1932 e o art. 1º-C da Lei 9.494/1997 estabelecem o prazo prescricional de cinco anos referente às ações ajuizadas contra a Fazenda Pública. Por outro lado, o Código Civil de 2002 atribui o prazo de três anos quanto à pretensão de reparação civil. Nesse contexto, instaurou-se uma aparente antinomia entre tais dispositivos infraconstitucionais. A discussão chegou ao Superior Tribunal de Justiça[34] — sob o rito dos recursos repetitivos (art. 1.036, CPC), em controvérsia constante do REsp 1.251.993/PR —,

[31] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op cit*., p. 601.

[32] O art. 3º da Lei 10.259/2001 fixa a competência dos Juizados Especiais Federais Cíveis para processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças, excluídas de tal previsão as causas: I - referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, execuções fiscais e por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos; II - sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais; III - para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal; IV - que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares. Ainda, o §3º de tal dispositivo determina que no foro onde estiver instalada Vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta.

[33] De forma semelhante, o art. 2º da Lei 12.153/2009 estabelece a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública para processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de sessenta salários mínimos.

[34] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RE 1.251.993/PR*, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Plenário, DJe 19/12/2012.

ocasião em que se defendeu a adoção do prazo quinquenal. Ainda, o Supremo Tribunal Federal[35] já se manifestou pela constitucionalidade do art. 1º-C da Lei 9.494 de 1997, seguindo o entendimento do STJ. Assim, atualmente, é majoritário o posicionamento de que o prazo prescricional de cinco anos deve ser aplicado nas ações indenizatórias movidas em desfavor da Fazenda Pública, ante a existência de normas específicas sobre a temática.

A indenização do dano deve abranger o que a vítima efetivamente perdeu, o que despendeu e o que deixou de ganhar em consequência direta e imediata do ato lesivo da Administração, ou seja, em linguagem civil, o dano emergente e os lucros cessantes, bem como honorários advocatícios, correção monetária e juros de mora, se houver atraso no pagamento[36].

Ainda, faz-se fundamental destacar que nem todo pagamento de indenização pela Fazenda Pública consiste em hipótese de responsabilidade extracontratual contemplada no art. 37, §6º, da CF/88. Dessa forma, existem outras situações que ensejam a obrigação de pagar quantia certa pelo Estado, as quais têm previsão na Constituição Federal e em outras leis infraconstitucionais. Nessa toada, os danos oriundos de contratos administrativos regulados pela Lei 8.666/93 – com vistas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do negócio jurídico – atraem a responsabilidade contratual.

Em adição, segundo entendimento firmado no julgamento do RE 255.731/SP, na hipótese de o ente público oferecer à freguesia do mercado a comodidade de estacionamento fechado por grades e cuidado por vigias, haverá o dever específico de zelar pelo bem que lhe foi entregue, colocando-se em posição contratual similar à do depositário[37]. Nesse caso, a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público por dano causado ao particular, proprietário do bem colocado sob sua guarda, não se baseia no art. 37, § 6º, da Constituição, havendo, por outro lado, o descumprimento de uma obrigação contratual.

Noutro giro, importante registrar que o dever de indenizar pode ser derivado dos danos decorrentes do sacrifício de direito. Com efeito, para Rafael Maffini[38], o que existe é um sacrifício exigível e indenizável, não se podendo vislumbrar verdadeira responsabilidade civil

---

[35] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2418*, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 17/11/2016.
[36] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 791.
[37] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 255.731/SP*, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 26/11/1999.
[38] MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 259.

por ato lícito. A ênfase recairia, dessa forma, na existência ou não de um dever de suportar o incômodo. Assim, o que haveria não seria exatamente uma caracterização de responsabilidade civil, mas de sacrifício a ser reparado/compensado. E é nessa linha que se consagrou na Espanha um regime de responsabilidade do Estado cujo foco é a verificação de um dever do particular suportar ou não as consequências da atividade estatal, independentemente da sua licitude e da sua normalidade[39].

O sacrifício de direito encontra-se presente nas hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada, a qual – embora tida como direito fundamental presente no art. 5º, inciso XXII, da CF/88 – pode sofrer limitações. São exemplos: a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou por interesse social (art. 5º, XXIV, CF) e a requisição administrativa (art. 5º, XXV, CF).

Diferentemente do sacrifício de direito, a responsabilidade civil do Estado decorre de atuação que, só indiretamente, causa um dano a particular. A conduta do agente não é direcionada a restringir o direito, mas sim a atuar em prol da coletividade. O prejuízo é consequência indireta desta atividade[40].

Ademais, verifica-se que, caso a ação de reparação de danos seja ajuizada contra as entidades pertencentes à Fazenda Pública, estas gozarão de determinadas prerrogativas pertinentes ao regime de direito público. Tais prerrogativas têm como fundamento a supremacia do interesse público, bem como a sua condição processual diferenciada em juízo.

É antiga a ideia de que o todo vem antes das partes, remontando a Aristóteles o primado do público, resultando na contraposição do interesse coletivo ao interesse individual e na necessária subordinação, até a eventual supressão, do segundo ao primeiro, bem como na irredutibilidade do bem comum à soma dos bens individuais[41]. Além disso, conforme Rodrigues:

> Quando a Fazenda Pública está em juízo, ela está defendendo o erário. Na realidade, aquele conjunto de receitas públicas que pode fazer face às despesas não é de responsabilidade, na sua formação, do governante do momento. É toda a sociedade que contribui para isso. (...) Ora, no momento em que a Fazenda Pública é condenada, sofre um revés, contesta uma ação ou recorre de uma decisão, o que se

[39] FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; ENTERRÍA, Eduardo García de. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 2. Tradução de José Alberto Froes Cal. Revisão de Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: RT, 2014, pp. 390-392.
[40] CARVALHO, Matheus. *Op cit*., p. 353.
[41] BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 24-25.

> estará protegendo, em última análise, é o erário. É exatamente essa massa de recurso que foi arrecadada e que evidentemente supera, aí sim, o interesse particular. Na realidade, a autoridade pública é mera administradora[42].

Nesse diapasão, as prerrogativas processuais da Fazenda Pública não podem ser confundidas com privilégios. Estes – os privilégios – consistem em vantagens sem fundamento, criando-se uma discriminação, com situações de desvantagens[43]. São exemplos dessa condição diferenciada o prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, a intimação pessoal, por meio de carga, remessa ou meio eletrônico[44] e o instituto da remessa necessária[45]. Ainda, haja vista a presunção de legitimidade dos atos administrativos, o ônus da prova é imputado ao particular, como regra.

Em razão do regime peculiar atribuído aos bens públicos, Leonardo da Cunha constata que[46] a execução contra a Fazenda Pública é estruturada de modo a não haver constrição, nem expropriação de bens, devendo ser expedido precatório ou requisição de pequeno valor para a efetivação de sentenças condenatórias.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal considerou que o art. 12 do Decreto-lei nº 09/1969 foi recepcionado pela Constituição Federal, permitindo com que a ECT, embora empresa pública, seja considerada pessoa jurídica de direito público, usufruindo das prerrogativas de Fazenda Pública[47]. Em entendimento semelhante, o STJ reconheceu a aplicação do benefício de prazo em dobro, tendo como fundamento a prestação de serviço público de serviço postal com exclusividade[48].

Logo, constata-se que a ação indenizatória movida contra a Fazenda Pública, embora seja guiada pelo procedimento comum do Código de Processo Civil, possui peculiaridades, tais como prerrogativas processuais próprias e prazo prescricional distinto.

---

[42] RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil.* São Paulo: Atlas, 2016, pp. 10-11.
[43] MORAES, José Roberto de. Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Direito Processual Público*: a Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 68.
[44] Vide art. 183, caput e §1º, do Código de Processo Civil.
[45] Vide art. 496 do Código de Processo Civil.
[46] CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 29.
[47] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 393.032/MG*, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 15/06/2009.
[48] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Ag. 418.318/DF*. Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 29/03/2004.

5. PROBLEMÁTICA DA LEGITIMIDADE PASSIVA

Na literalidade do art. 37, §6º, da Constituição Federal, tem-se que 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.

Depreende-se de tal dispositivo duas modalidades de responsabilidade, a primeira caracteriza-se por ser objetiva, referente ao particular em relação ao Estado, sendo desnecessária a configuração de culpa ou dolo. A segunda consiste na responsabilidade do agente causador do dano perante a Administração Pública, que é subjetiva, ou seja, depende da comprovação de culpa ou dolo.

Embora a matéria tenha sido abordada pelo texto constitucional, tal dispositivo não elucida, com precisão, a forma pela qual o direito de regresso deve ser exercido. A partir disso, constata-se um verdadeiro debate acerca da possibilidade de o agente público causador do dano integrar, ou não, o processo de conhecimento inicialmente instaurado pelo particular lesado.

O Código de Processo Civil, em seu art. 113, dispõe que duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide; entre as causas houver conexão pelo pedido ou pela causa de pedir; ou ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito. Trata-se da hipótese de litisconsórcio, instituto que busca impedir a proliferação de ações judiciais semelhantes, movidas por indivíduos juridicamente interligados.

Outrossim, a configuração do polo passivo da demanda judicial pode ser alterada mediante o instituto da denunciação da lide. Nessa linha de raciocínio, o art. 125, do vigente Código de Processo Civil, dispõe: “é admissível a denunciação da lide, promovida por qualquer das partes: I - ao alienante imediato, no processo relativo à coisa cujo domínio foi transferido ao denunciante, a fim de que possa exercer os direitos que da evicção lhe resultam; II - àquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo”. Inclusive, tal dispositivo em seu §1º

determina que o direito regressivo será exercido por ação autônoma quando a denunciação da lide for indeferida, deixar de ser promovida ou não for permitida.

Por oportuno, segundo Barbosa Moreira, a denunciação da lide consiste em verdadeira propositura de uma ação de regresso antecipada, para a eventualidade da sucumbência do denunciante[49]. Nota-se, portanto, que o referido instituto visa a uma maior celeridade processual, solucionando conflitos diferentes por meio de um único processo cognitivo.

Para parte da doutrina, seria possível a presença do agente público causador do dano, inclusive, desde o início da etapa cognitiva, como litisconsorte facultativo. Nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho[50], o fato de ser atribuída responsabilidade objetiva à pessoa jurídica não significa a exclusão do direito de agir diretamente contra aquele que causou o dano. O mandamento contido no art. 37, §6º, da CF visou a favorecer o lesado por reconhecer nele a parte mais frágil, mas não lhe retirou a possibilidade de utilizar normalmente o direito de ação.

Nessa linha, para Gasparini, a ação de indenização deve ser proposta pela vítima perante a Justiça Estadual ou Federal competente, contra a entidade (União, Estado-Membro, Distrito Federal, Município autarquia, fundação pública, particulares prestadores de serviços públicos) responsável pelo prejuízo sofrido, contra seu agente causador do dano ou contra ambos[51]. Em entendimento semelhante, Mello sustenta[52]:

> Outorga-se aí, ao particular lesado, um direito contra o Estado, o que evidentemente não significa que, por tal razão, se lhe esteja retirando o de acionar o funcionário. A atribuição de um benefício jurídico não significa subtração de outro direito, salvo quando com ele incompatível. Por isso, como sempre muito bem sustentou o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, cujas lições também nesta matéria prazerosamente seguimos, "a vítima pode propor ação contra o Estado, contra o funcionário, a sua escolha, ou contra ambos solidariamente, sendo certo que se agir contra o funcionário deverá provar culpa ou dolo, para que prospere a demanda".

Sobre o tema, leciona Rui Stoco[53]:

---

[49] MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Estudos sobre o novo código de processo civil*. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1974, p. 87.
[50] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op cit*., p. 603.
[51] GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1135.
[52] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2009, p. 1028.
[53] STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 1132.

> Como deixamos assentado anteriormente, nos casos em que os danos causados a terceiros comprometem ou empenham a responsabilidade do Estado por ato doloso ou culposo de seus servidores, aquele que tem legitimidade ativa ad causam pode ajuizar a ação contra o Estado e seu servidor, em litisconsórcio passivo facultativo; apenas contra o Estado, ou apenas contra o servidor

Consoante entendimento de tais juristas, o dispositivo constitucional deve ser interpretado com vistas a propiciar um maior espectro de escolhas processuais pelo particular lesado, o qual decidirá pela melhor estratégia para pleitear seu direito à reparação civil.

Segundo tal perspectiva, a formação de um litisconsórcio passivo seria instrumento adequado tanto para fins indenizatórios do terceiro, bem como para o exercício do direito de regresso do Poder Público em face do agente público causador do dano. Corroborando tal vertente, o Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.325.862, concluiu[54]:

> 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.
>
> 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.

O posicionamento perfilhado pelo STJ sustenta que é facultada ao particular a escolha pelo regime de responsabilidade a depender da configuração do polo passivo da demanda. Ao escolher litigar contra a pessoa jurídica de direito público, aplicar-se-á a responsabilidade objetiva, independentemente de comprovação de dolo ou culpa.

Caso a ação seja movida diretamente contra o agente público, haverá a incidência da responsabilidade subjetiva, não havendo a incidência do sistema de precatórios. Em

[54] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp *1.325.862/PR*, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 10/12/2013.

contrapartida, a segunda hipótese ocasiona a ampliação das possibilidades quanto à defesa de mérito, já que o agente demandado poderá alegar ausência de culpa ou dolo. Além disso, o particular acabará suportando o risco de o agente ser insolvente, inexistindo patrimônio suficiente para adimplir a obrigação de reparar.

Verifica-se, portanto, que parte renomada da doutrina e o Superior Tribunal de Justiça entendem ser perfeitamente possível o ajuizamento da ação indenizatória originária, promovida pelo particular lesado, em face do agente público causador do dano. Assim, defende-se que o art. 37, §6º, da Carta Magna apenas determina que o lesado poderá acionar diretamente o Estado, pleiteando a reparação pelos danos causados. Não há, contudo, uma disposição proibitiva, impedindo que o autor escolha litigar contra o servidor público que causou o prejuízo.

A referida corrente segue sustentando que consiste em uma faculdade do indivíduo lesado, então autor da demanda, a decisão quanto a quem deverá figurar no polo passivo da lide. Diante disso, sustenta-se que inexiste uma exigência do poder constituinte para que apenas o Poder Público seja demandado.

Sob uma perspectiva distinta, parte da doutrina adota um posicionamento intermediário sobre o assunto, autorizando-se a denunciação à lide em casos específicos[55]:

> Pode suceder, igualmente, de a demanda ajuizada em face da Fazenda Pública invocar, como fundamento, um ato culposo ou doloso do agente público. Imagine-se, por exemplo, uma demanda indenizatória, fundada numa alegada tortura cometida por agentes policiais. Nesse caso, haverá, desde o início, a necessidade de comprovar a tortura, ato culposo ou doloso que irá fundamentar, da mesma forma, a denunciação da lide, cuja instauração não irá gerar a agregação de elemento novo no processo nem desencadear a necessidade de uma instrução que, inicialmente, seria desnecessária.
>
> Nesses casos, não se aplica o entendimento restritivo de que, sendo a responsabilidade objetiva, não caberia a denunciação da lide, caso o direito de regresso fosse fundado em responsabilidade subjetiva, pois haveria agregação de elemento novo à causa de pedir, causando a necessidade de uma instrução não exigida inicialmente.

De forma semelhante, Yussef Said Cahali defende que na hipótese em que a pretensão indenizatória é deduzida com fundamento em ato doloso ou culposo do funcionário; aqui,

[55] CUNHA, Leonardo da. *Op cit*., p. 182.

então, deve ser feita a denunciação da lide[56]. Ainda, Cassio Scarpinella Bueno partilha tal opinião[57]:

> Embora a ação indenizatória proposta contra o Estado possa se basear unicamente na responsabilidade objetiva do Estado, isto não quer dizer que, necessariamente, toda ação indenizatória proposta contra o Estado tenha que se valer unicamente desta fundamentação. Destarte, toda vez que a ação indenizatória também se basear na existência de culpa, a denunciação ao agente público não destoará da mesma fundamentação da ação principal. Deve, pois, ser admitida nestes casos. Mesmo nos casos em que a ação se baseia somente na responsabilidade objetiva do Estado — o que, de resto, deriva inequivocamente do art. 37, §6º, da Constituição Federal —, a inadmissão da denunciação da lide ao agente público não pode ser apriorística. Mister que se examinem os fundamentos da defesa apresentada pela pessoa jurídica de direito público.

Malgrado ao que se falou, tais correntes encontram-se em dissonância com os atuais precedentes do Supremo Tribunal Federal, o qual acolheu a chamada teoria da dupla garantia – tema que merece tópico específico para uma melhor compreensão.

6 TEORIA DA DUPLA GARANTIA

6.1. NOÇÕES GERAIS

A teoria da dupla garantia, acolhida por parte da doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal, refere-se ao caráter bivalente da relação jurídica advinda da responsabilidade extracontratual do Poder Público. Nesse sentido, Meirelles adverte:

> A reparação do dano causado pela Administração a terceiros obtém-se amigavelmente ou por meio da ação de indenização, e, uma vez indenizada a lesão da vítima, fica a entidade pública com o direito de voltar-se contra o servidor culpado para haver dele o despendido, através da ação regressiva autorizada pelo § 6º do art. 37 da CF. O legislador constituinte bem separou as responsabilidades: o Estado indeniza a vítima; o agente indeniza o Estado, regressivamente[58].

O preceito constitucional estabelece duas relações de responsabilidade: a) a do poder público e seus delegados na prestação de serviços públicos perante a vítima do dano, de

[56] CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 186.
[57] BUENO, Cassio Scarpinella. *Partes e terceiros no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 222.
[58] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 790.

caráter objetivo, baseada no nexo causal; b) a do agente causador do dano perante a Administração ou empregador, de caráter subjetivo, calcada no dolo ou na culpa[59]. Desse modo, a referida corrente defende que o art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988 consagrou duas garantias, as quais deverão ser percorridas em momentos distintos.

Com o intuito de destrinchar essa teoria, faz-se imprescindível analisar o RE nº 327.904/SP, de relatoria do Min. Carlos Ayres Britto, cuja publicação no Diário de Justiça ocorreu no dia 08 de setembro de 2006[60].

No caso em comento, a Associação de Caridade Santa Casa de Misericórdia de Assis, alegou que o ex-prefeito do município houvera editado decreto de intervenção com relação ao hospital e maternidade de sua propriedade. Consequentemente, a entidade beneficente foi prejudicada financeiramente, ensejando o ajuizamento de ação indenizatória com a finalidade de obter ressarcimento pelos danos causados. A ação originária foi extinta sem julgamento do mérito, ante a ilegitimidade passiva do ex-prefeito. Com a manutenção da sentença em grau de apelação, o recurso extraordinário foi interposto com base na suposta violação do art. 37, §6º, da CF/88, defendendo-se a possibilidade de a ação ser promovida diretamente contra o agente público.

Com vistas a fundamentar a dupla garantia, cerne do recurso extraordinário em tela, o Ministro Relator, Carlos Ayres Britto, iniciou o seu voto realizando uma interpretação do dispositivo constitucional:

> À luz do dispositivo transcrito, a conclusão a que chego é única: somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agente públicos, e não como pessoas comuns.
>
> Quanto à questão da ação regressiva, uma coisa é assegurar ao ente público (ou quem lhe faça as vezes) o direito de se ressarcir perante o servidor praticante de ato lesivo a outrem, nos casos de dolo ou de culpa; coisa bem diferente é querer imputar à pessoa física do próprio agente estatal, de forma direta e imediata, a responsabilidade civil pelo suposto dano a terceiros.
>
> Com efeito, se o eventual prejuízo ocorreu por força de um atuar tipicamente administrativo, como no caso presente, não vejo como extrair do §6º do art. 37 da *Lei das Leis* a responsabilidade "per saltum" da pessoa natural do agente. Tal responsabilidade, se cabível, dar-se-á apenas em caráter de ressarcimento ao Erário

[59] MEDAUAR, Odete. *Op cit.*, p. 368.
[60] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 327.904/SP*, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 08/09/2006.

> (ação regressiva, portanto), depois de provada a culpa ou dolo do servidor público, ou de quem lhe faça as vezes. Vale dizer: ação regressiva é ação de "volta" ou de "retorno" contra aquele agente que praticou ato juridicamente imputável ao Estado, mas causador de dano a terceiro. Logo, trata-se de ação de ressarcimento, a pressupor, lógico, a recuperação de um desembolso. Donde a clara ilação de que não pode fazer uso de uma ação de regresso aquele que não fez a "viagem financeira de ida"; ou seja, em prol de quem não pagou a ninguém, mas, ao contrário, quer receber de alguém e pela vez primeira.

Nessa linha de raciocínio, concluiu:

> Vê-se, então, que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal consagra uma dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente, perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.

Desse modo, a teoria encampada pelo STF elimina a possibilidade de propositura da ação indenizatória originária contra o agente público: seja estando este sozinho no polo passivo ou em conjunto com a pessoa jurídica correspondente, por meio do instituto do litisconsórcio ou por eventual denunciação à lide.

Embora o RE nº 327.904/SP seja considerado um "leading case" no que diz respeito à tese da dupla garantia, destaca-se que há diversos julgados que possuem entendimento semelhante. Um deles consiste no AI-AgR nº 167.659/PR, proferido pelo Min. Carlos Velloso em 1996, cuja ementa se faz pertinente colacionar[61]:

> CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO DO AGENTE PÚBLICO: GOVERNADOR. C.F., art. 37, § 6º. I. - No caso, o ato causador de danos patrimoniais e morais foi praticado pelo Governador do Estado, no exercício do cargo: deve o Estado responder pelos danos. C.F., art. 37, § 6º. II. - Se o agente público, nessa qualidade, agiu com dolo ou culpa, tem o Estado ação regressiva contra ele (C.F., art. 37, § 6º).

Em caso assemelhado, considerando as particularidades da função e das atribuições constitucionais direcionadas aos magistrados, o RE 228.977/SP reconheceu a impossibilidade de a vítima ajuizar diretamente a ação em face do agente. Como consequência, determinou

[61] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI-AgR 167.659/PR*, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 14/11/1996.

que a cobrança deveria ser direcionada, tão somente, à pessoa jurídica. Dessa maneira, vigora atualmente o entendimento de que a autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica[62].

Sobre a matéria, é oportuno destacar, em caso análogo[63]:

> EMENTA: RESPONSABILIDADE - SEARA PÚBLICA - ATO DE SERVIÇO - LEGITIMAÇÃO PASSIVA. Consoante dispõe o § 6º do artigo 37 da Carta Federal, respondem as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, descabendo concluir pela legitimação passiva concorrente do agente, inconfundível e incompatível com a previsão constitucional de ressarcimento - direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Ainda, destacam-se os julgamentos recentes do Supremo Tribunal Federal, os quais reiteram a tese da dupla garantia, tais como o RE 994.830 e o RE 593.525 AgR, ambos julgados em 2016.

> O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.
>
> (...)
>
> Isso posto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 21, § 2º, do RISTF), para reconhecer a ilegitimidade passiva do agente público em ação de responsabilidade civil fundamentada no art. 37, § 6º, da Constituição Federal[64].

---

[62] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 228.977/SP*. Rel. Min. Néri Da Silveira, Segunda Turma, DJ 12/04/2002.
[63] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 344.133/PE*, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 14/11/2008.
[64] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 994.830/RO*, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 20/10/2016.

Nessa esteira, percebe-se que o RE 327.904/SP se tornou um importante precedente, sendo citado de forma recorrente nos julgados pátrios:

> O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 327.904, sob a relatoria do Ministro Ayres Britto, assentou o entendimento no sentido de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns[65].

No campo infraconstitucional, o art. 121 da Lei nº 8.112/90 determina que o servidor responda civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições. Em seguida, o art. 122 dispõe que a responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros. Oportunamente, o §2º do supracitado dispositivo determina que, tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

Deve-se considerar, então, que a referida lei foi precisa ao utilizar a expressão "ação regressiva", não fazendo quaisquer menções ao instituto do litisconsórcio ou da denunciação à lide. Assim, é possível concluir que foi destinado momento posterior e distinto para perquirir a responsabilização do agente causador do dano, estando em sintonia com a tese da dupla garantia.

Curiosamente, a Lei nº 4.619/65 dispõe sobre a ação regressiva da União contra seus agentes, dispondo o art. 1º que "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". Sob uma análise desatenta, o dispositivo citado não aparenta contribuir para a solução da controvérsia. Entretanto, o art. 2º possui redação substancial, como se vê: 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.

Destarte, a referida lei pressupõe, para a propositura da ação regressiva, o trânsito em julgado da sentença condenatória em desfavor da União. Constata-se, pois, que o legislador optou por regulamentar o exercício do direito de regresso por meio de ação autônoma, em

[65] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 593.525 AgR-segundo,* Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Dje 07/10/2016.

momento posterior à demanda originária proposta pelo particular em face do Poder Público.

Seguindo uma interpretação da evolução constitucional, constata-se que o art. 158 da Constituição de 1937 previa a responsabilidade solidária entre o funcionário público causador do dano e a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício do cargo. Por conseguinte, com o advento dos dispositivos constitucionais subsequentes, buscou-se separar as modalidades de responsabilidade. A primeira objetiva referente às pessoas jurídicas de direito público e às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público e a segunda relativa à responsabilidade subjetiva do agente. Logo, o desmembramento da responsabilidade extracontratual pelo dano causado a terceiro e o afastamento da solidariedade passiva são consequências da incorporação da impessoalidade e da teoria do órgão para fundamentar o vínculo entre a Administração e seus agentes.

Nessa perspectiva, Pontes de Miranda, ao examinar o artigo 194, da Constituição de 1946 – Carta Política responsável por disciplinar a responsabilidade objetiva estatal e o direito de regresso contra o agente em caso de culpa ou dolo deste – explica[66]

> A Constituição de 1946, em vez de adotar o principio da solidariedade, que vinha de 1934, adotou o principio da responsabilidade em ação regressiva. Os interêsses do Estado passaram à segunda plana,- não há litisconsórcio necessário, nem solidariedade, nem extensão subjetiva da eficácia executiva da sentença contra a Fazenda nacional, estadual ou municipal, ou contra outra pessoa jurídica de direito público interno. Há, apenas, o direito de regresso.

Por tais razões, a Constituição de 1946 representou uma reviravolta no que diz respeito à temática, tendo consagrado o princípio da responsabilidade em ação regressiva, afastando-se a ideia de solidariedade, e, portanto, de haver litisconsórcio na ação originária proposta pelo particular. Em vista da superação de tal modelo de responsabilização, não seria coerente considerar que a CF/88 manteve a solidariedade.

A propósito, Celso Antônio Bandeira de Mello leciona[67]:

> Como pessoa jurídica que é, o Estado, entidade real, porém abstrata (ser de razão), não tem vontade nem ação, no sentido de manifestação psicológica e vida anímica próprias. Estas, só os seres físicos as possuem. Tal fato não significa, entretanto, que lhe faltem vontade e ação, juridicamente falando. Dado que o Estado não possui,

[66] MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1946*. 2 ed. Vol. 5. Rio de Janeiro: Borsoi, 1953. p. 263.
[67] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. 2009, pp. 997-998.

> nem pode possuir, um querer e um agir psíquico e físico, por si próprio, como entidade lógica que é, sua vontade e sua ação se constituem na e pela atuação dos seres físicos prepostos à condição de seus agentes, na medida em que se apresentem revestidos desta qualidade.
>
> (...)
>
> Em suma: não se bipartem Estado e agente (como se fossem representado e representante, mandante e mandatário), mas, pelo contrário, são considerados como uma unidade. A relação orgânica, pois, entre o Estado e o agente não é uma relação externa, constituída exteriormente ao Estado, porém interna, ou seja, procedida na intimidade da pessoa estatal.

Desse modo, a teoria do órgão adotada pelo ordenamento jurídico pátrio refere-se à noção de impessoalidade. O agente público exerce suas funções em nome do Estado e não em nome próprio. Como consequência, a conduta lesiva eventualmente causada a particulares refere-se ao Poder Público como um todo, e não ao indivíduo em particular.

A obrigação de indenizar é da pessoa jurídica a que pertencer o agente. O prejudicado há que mover a ação de indenização contra a Fazenda Pública respectiva ou contra a pessoa jurídica privada prestadora de serviço público, não contra o agente causador do dano. O princípio da impessoalidade vale aqui também[68].

A esse respeito, José Cretella Júnior possui posicionamento semelhante, defendendo que a obrigação de indenizar cabe ao Estado, e não ao agente público, já que ela[69] "decorre de ato próprio, porque o ato do agente público não é atribuído à sua pessoa física, em si e por si, desvinculada do Estado, mas é ato inerente à pessoa jurídica pública da qual o funcionário é preposto".

Além disso, a inclusão do agente público na lide originária configura uma evidente ampliação subjetiva do mérito da causa. Nas palavras de Didier:

> (...) não se pode negar que, de fato, a denunciação da lide implica um incremento da carga cognitiva do magistrado, seja pelo acréscimo de pedido novo, seja pela ampliação do *thema probandum:* fatos novos são deduzidos, os quais, muita vez, dependerão de um meio de prova distinto daquele que seria inicialmente utilizado (como uma perícia ou inspeção judicial, por exemplo)[70].

---

[68] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, p. 575.
[69] CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição Brasileira de 1988*. 2 ed. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 2356.
[70] DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015, p. 505.

Em adição, corrobora esse pensamento Marinela:

> Para introduzir o agente no processo, o Estado terá que provar a sua culpa ou dolo do agente, prova essa que não é produzida quando da teoria objetiva, na ação em face da pessoa jurídica. Dessa forma, amplia-se o conjunto probatório, procrastinando o feito e prejudicando a vítima, sem contar que a discussão da culpa é um fato novo que não estava presente na ação, o que também é vedado em caso de denunciação da lide[71].

Nesse particular, inclusive, o próprio funcionamento da Administração restaria afetada pela propositura desmedida de ações contra seus agentes, os quais teriam sua independência funcional maculada diante de constantes pressões e ameaças quanto à possibilidade de responsabilização direta por quaisquer de seus atos, legítimos ou ilegítimos.

Ora, é evidente que a causa de pedir fundada na responsabilidade objetiva torna a análise probatória mais célere, pois dispensa a demonstração de culpa ou dolo. Dessa forma, a inclusão do agente público, suposto causador do dano, traz uma sensível expansão da atividade cognitiva ao processo.

O art. 37, §6º, da CF, a exemplo das Constituições anteriores, visou, com a adoção da teoria objetiva do risco, à mais pronta e completo reparação patrimonial do cidadão pelos prejuízos infligidos pela ação, lícita ou ilícita, do Poder Público, que ficaria seriamente comprometida no tempo de pretenso direito do administrado, razão ensejadora do ingresso em juízo[72]. Logo, a discussão acerca dos elementos subjetivos acarreta maior demora no processamento da lide, podendo ocasionar prejuízos à parte autora.

Realmente, sendo objetiva a responsabilidade da Fazenda Pública, não caberia a denunciação da lide, pois o direito de regresso estaria fundado em responsabilidade subjetiva, havendo, em tal hipótese, agregação de elemento novo à causa de pedir, causando a necessidade de uma instrução não exigida inicialmente[73].

---

[71] MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5 ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 960.
[72] NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Responsabilidade civil do Estado e denunciação da lide.* Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 196, n.10, p. 196-202, 1995.
[73] SANCHES, Sydney. *Denunciação da lide no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: RT, 1984, p. 121.

6.2. A REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.027.633

Oportunamente, o Supremo Tribunal Federal, no bojo do RE 1.027.633/SP, reiterou a aplicação da teoria da dupla garantia. Em 14/08/2019, ocorreu o julgamento do mérito da temática com repercussão geral, ocasião em que se deu provimento ao recurso por unanimidade.

In casu, um servidor público do Município de Tabapuã/SP, ocupante do cargo de motorista de ambulância, propôs ação indenizatória por danos materiais e morais contra a prefeita. Assim, afirmou que, após ser eleito vereador, estaria sofrendo perseguição política, tendo-lhe sido imputada sanção administrativa sem o cumprimento do devido processo legal. Inclusive, apesar de uma lei municipal proibir a transferência de servidores ocupantes de cargos eletivos, argumentou que fora determinada sua remoção sem quaisquer justificativas para tanto.

Por sua vez, em sede de defesa, a ré sustentou que a prática dos referidos atos deu-se na condição de agente política, atraindo a responsabilização objetiva do Poder Público. Como consequência, alegou a ilegitimidade passiva da demanda. Em sede de sentença, a preliminar de ilegitimidade foi acolhida, sob o fundamento de que a ação deveria ter sido proposta contra a respectiva pessoa jurídica de direito público.

Analisando o recurso interposto pelo autor, a Quarta Câmara da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo modificou a sentença, dando provimento à apelação, ocasião em que se defendeu a possibilidade de a vítima escolher quem ocupará o polo passivo da demanda – o Estado ou o agente público, suposto causador do dano.

A controvérsia, portanto, chegou à análise do STF por meio de recurso extraordinário, sendo reconhecida a existência de repercussão geral sobre a matéria:

> O tema, passível de repetição em inúmeros casos, reclama o crivo do Supremo. Cabe ao Tribunal definir se há violação ao artigo 37, § 6º, da Carta Federal, no que admitida a possibilidade de particular, prejudicado pela atuação da Administração Pública, formalizar ação judicial contra o agente público responsável pelo ato lesivo. É desejável que o Pleno manifeste-se, sob a óptica da repercussão geral, acerca da subsistência, no campo da responsabilidade civil do Estado, da tese segundo a qual o

> servidor somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular[74].

A Constituição Federal dispõe sobre a referida sistemática em seu art. 102, §3º, determinando que, no recurso extraordinário, o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. Trata-se de um filtro processual, o qual se baseia em critérios como relevância jurídica, política, social ou econômica.

Vale registrar que o art. 5º, LXXVIII, da Carta Magna determina que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Por tal razão, o instituto configura uma tentativa de racionalizar a proliferação desmedida de recursos extraordinários, reduzindo-se a quantidade de processos a serem analisados pelo Supremo Tribunal Federal e permitindo uma maior qualidade quanto à análise das controvérsias submetidas ao seu crivo.

Desse modo, destaca-se que o Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 940 da repercussão geral, deu provimento ao recurso, com o julgamento do tema:

> A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa[75].

Assim, o entendimento consagrado pelo RE 327.904/SP — *leading case* acerca da temática — adquiriu significativo status por meio da supracitada decisão, garantindo uma maior estabilidade à tese da dupla garantia.

---

[74] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.027.633 RG/SP,* Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Dje 21/11/2017.
[75] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.027.633/SP,* Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Dje 21/08/2019.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista os impactos advindos dos julgamentos referentes ao RE 327.904, de relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, e do RE 1.027.633, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, verifica-se que a teoria da dupla garantia encontra-se sedimentada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, cabe ao terceiro prejudicado buscar a devida reparação exclusiva e diretamente contra o Poder Público, com fundamento na prerrogativa constitucional da responsabilidade objetiva. Ademais, somente em ação regressiva e com a incumbência de comprovação da responsabilidade subjetiva poderá o Estado acionar o agente público.

Destarte, constata-se que não mais subsiste o sistema de responsabilidade extracontratual calcado na solidariedade, havendo, por outro lado, um vínculo de regressividade no que diz respeito às pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado prestadoras de serviço público e ao agente causador do dano. Assim, não é admitida a inserção do referido agente no bojo da ação originária, seja sozinho, em litisconsórcio com a pessoa jurídica ou por meio da denunciação à lide.

O Código de Processo Civil, por sua vez, em seu art. 17, determina que "para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade". A ausência de qualquer um dos dois elementos, passíveis de serem conhecidos de ofício pelo juiz, autoriza a extinção do processo, sem julgamento do mérito.

Isto posto, a ilegitimidade passiva do agente público na ação indenizatória culmina na carência da demanda, com a sua subsequente extinção, com fulcro no art. 485, VI, do Código de Processo Civil. Para o autor vencido resta, tão somente, a possibilidade de repropositura da ação, por meio da correção do vício que levou à sentença sem resolução do mérito, conforme preconiza o §1º do art. 486 do CPC.

Indiscutivelmente, o julgamento do RE 1.027.633/SP em sede de repercussão geral representa uma elevação da tese da dupla garantia, a qual já vinha sendo reiterada em inúmeros precedentes da Suprema Corte. Entretanto, tendo como base a atual sistemática processual, conclui-se que tal entendimento ainda não alcançou status vinculante. O art. 926 do Código de Processo Civil determina que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência

e mantê-la estável, íntegra e coerente. Em sequência, o art. 927 do referido dispositivo legal dispõe que os juízes e os tribunais observarão as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, os enunciados de súmula vinculante, os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos, os enunciados das súmulas do STF em matéria constitucional e do STJ em matéria infraconstitucional e, por fim, a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Com isso, é certo que, embora sustentada em inúmeros julgamentos, a manifestação acerca da tese da dupla garantia ainda não se deu em tais hipóteses elencadas nos incisos do referido rol. Dessa forma, nada impede que os órgãos jurisdicionais decidam sobre a matéria de forma distinta, em conformidade com o princípio do livre convencimento motivado, consagrado no ordenamento jurídico pátrio.

Entretanto, é inegável que a interpretação atribuída pelos tribunais superiores acerca do art. 37, §6º, da Constituição Federal – quanto à legitimidade passiva da demanda promovida pelo particular – adquiriu maior uniformidade e estabilidade jurisprudencial. Inclusive, como demonstrado, as decisões contrárias à supracitada teoria vêm sendo rebatidas em grau recursal, com o afastamento do agente público do polo passivo da lide.

Logo, objetivando uma melhor compreensão acerca do exercício do direito de regresso nas ações contra o Poder Público, de natureza extracontratual, deve-se adotar a tese da dupla garantia. Assim, vislumbrar-se-á a concretização do escopo contido na sistemática da responsabilidade objetiva acolhida pela Constituição Federal de 1988 – o de garantir a satisfação integral do direito à reparação dos administrados, por meio da razoável duração do processo.

REFERÊNCIAS

LIVROS E ARTIGOS

ARAÚJO, Edmir Netto de. *Curso de Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Partes e terceiros no processo civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. 7 ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1965.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do Estado*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 5 ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição Brasileira de 1988*. 2 ed. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17 ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUGUIT, Leon. *Las transformaciones generales del Derecho*. Apud: STOCO, Rui. Tratado de responsabilidade civil. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; ENTERRÍA, Eduardo García de. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. 2. Tradução de José Alberto Froes Cal. Revisão de Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: RT, 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAFFINI, Rafael. *Elementos de Direito Administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5 ed. Niterói: Impetus, 2011.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno.* 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Responsabilidade patrimonial do Estado por atos administrativos*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 132, p. 41-56, abr./jun. 1978.

MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1946*. 2 ed. Vol. 5. Rio de Janeiro: Borsoi, 1953.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de la. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, José Roberto de. Prerrogativas Processuais da Fazenda Pública. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Direito Processual Público*: a Fazenda Pública em Juízo. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Estudos sobre o novo código de processo civil*. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1974.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Responsabilidade civil do Estado e denunciação da lide*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, v. 196, n. 10, p. 196-202, 1995.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. *Responsabilidade civil do estado por atos legislativos (Revivescimento de uma antiga questão).* Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 231, p. 331-350, jan. 2003.

RODRIGUES, Marco Antonio. *A Fazenda Pública no processo civil.* São Paulo: Atlas, 2016.

SANCHES, Sydney. *Denunciação da lide no direito processual civil brasileiro*. São Paulo: RT, 1984.

SILVA, Almiro do Couto e. *A responsabilidade extracontratual do Estado no direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 202, p. 19-41, out./dez. 1995.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ZOCKUN, Maurício. *Responsabilidade Patrimonial do Estado*. 1 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no Ag. 418.318/DF*. Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, DJ 29/03/2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *RE 1.251.993/PR,* Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Plenário, DJe 19/12/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.325.862/PR,* Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 10/12/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.330.027/SP*, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira turma, DJe 09/11/2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1.374.284/MG*, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, DJe 05/09/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2418,* Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 17/11/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *AI-AgR 167.659/PR,* Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 14/11/1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.027.633 RG/SP*, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Dje 21/11/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.027.633/SP,* Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, Dje 21/08/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 228.977/SP*. Rel. Min. Néri Da Silveira, Segunda Turma, DJ 12/04/2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 255.731/SP,* Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 26/11/1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 327.904/SP,* Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 08/09/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 344.133/PE,* Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 14/11/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 393.032/MG,* Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 15/06/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 591.874/MS,* Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 18/12/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 593.525 AgR-segundo,* Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Dje 07/10/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 842.846/SC,* Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe 13/08/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 994.830/RO,* Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 20/10/2016.

DOCUMENTOS

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 27 ago. 2019.

BRASIL. Constituição (1824) *Constituição Política do Império do Brazil.* Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1891) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.* Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1934) *Constituição dos Estados Unidos do Brasil.* Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1946) *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.* Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1967) *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1967) *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.* Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 27 fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 4.619, de 28 de abril de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4619.htm>. Acesso em 27 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm>. Acesso em 27 set. 2019.