

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA JURISPRUDÊNCIA

Posse em cargo público por decisão judicial

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu regra clara sobre a responsabilidade estatal quando o servidor toma posse em cargo público mediante determinação judicial. No julgamento do RE 724.347/DF, o Plenário fixou que o servidor empossado por força de decisão judicial não possui direito à indenização fundamentada na alegação de que deveria ter sido investido em momento anterior.

A regra comporta apenas uma exceção: a existência de arbitrariedade flagrante. O conceito de arbitrariedade flagrante deve ser compreendido como situação de manifesta ilegalidade ou abuso de poder por parte da Administração Pública, extrapolando os limites da discricionariedade administrativa. Não basta mera irregularidade procedimental ou divergência de interpretação normativa. A arbitrariedade deve revestir-se de caráter inequívoco, demonstrando conduta administrativa absolutamente divorciada dos parâmetros legais e constitucionais.

O entendimento jurisprudencial reflete equilíbrio entre o direito do servidor e a preservação do interesse público. Reconhece-se que o mero decurso temporal entre a suposta data ideal de posse e a investidura efetiva não configura, por si só, dano indenizável. A Administração atua dentro de seus poderes quando contesta judicialmente nomeações que considera ilegítimas, sendo o processo judicial o mecanismo adequado para dirimir a controvérsia.

Responsabilidade de estabelecimentos hospitalares

A jurisprudência consolidou entendimento quanto aos deveres de segurança dos estabelecimentos hospitalares. Quando o hospital deixa de fornecer o mínimo serviço de segurança e a omissão contribui de forma determinante e específica

para homicídio em suas dependências, configura-se a responsabilidade objetiva da instituição.

O fundamento reside na teoria do dever específico de proteção. O hospital, ao receber pacientes e visitantes em suas dependências, assume dever especial de garantir sua segurança. Não se trata de dever genérico de vigilância, mas de obrigação específica decorrente da natureza da atividade hospitalar e da situação de vulnerabilidade em que se encontram os usuários do serviço.

A omissão quanto ao dever específico caracteriza falha do serviço que enseja a responsabilização objetiva. A análise deve considerar se as medidas de segurança implementadas eram adequadas ao ambiente hospitalar, se havia controle de acesso às dependências e se o estabelecimento adotou providências razoáveis para prevenir eventos criminosos previsíveis.

Proteção aos profissionais de imprensa em manifestações

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu precedente sobre a responsabilidade civil do Estado em relação a profissionais da imprensa no julgamento do RE 1209429/SP (Tema 1055 de Repercussão Geral). A responsabilidade estatal é objetiva quando profissionais da imprensa são feridos por agentes policiais durante cobertura jornalística em manifestações que envolvam tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes.

O Tribunal admitiu a possibilidade de excludente de responsabilidade por culpa exclusiva da vítima. A excludente aplica-se especificamente nas hipóteses em que o profissional de imprensa descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas onde haja grave risco à sua integridade física.

Três elementos caracterizam a advertência capaz de afastar a responsabilidade estatal:

- A advertência deve ser ostensiva, perceptível de modo inequívoco pelo profissional
- O alerta deve ser claro quanto aos riscos específicos da área delimitada
- A gravidade do risco à integridade física deve ser comunicada expressamente

A mera existência de tumulto ou conflito não configura a excludente. O Estado deve demonstrar que adotou postura ativa de delimitação de área perigosa, comunicou adequadamente os riscos e o profissional, mesmo assim, optou conscientemente por ingressar na zona de perigo.

Imprescritibilidade de ações sobre perseguição política

O Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento através da Súmula 647, estabelecendo a imprescritibilidade das ações indenizatórias por danos morais e materiais decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos fundamentais ocorridos durante o regime militar.

O reconhecimento da especial gravidade das violações de direitos humanos ocorridas durante o período do regime militar garante às vítimas e seus familiares o direito permanente de buscar reparação pelos danos sofridos. A imprescritibilidade fundamenta-se na natureza dos direitos violados, que ostentam caráter fundamental e inalienável.

A ratio decidendi do entendimento sumulado parte da premissa de que violações sistemáticas de direitos humanos perpetradas pelo Estado não podem encontrar guarida no instituto da prescrição. O decurso temporal não possui o condão de legitimar ou extinguir a pretensão reparatória quando se trata de ofensas à dignidade humana praticadas em contexto de perseguição política estatal.

Súmula 647 do STJ: "A prescrição da pretensão indenizatória decorrente de atos praticados durante o regime militar de exceção é imprescritível."

Responsabilidade por atos de foragidos do sistema prisional

O STF estabeleceu limitação à responsabilidade civil do Estado por atos praticados por foragidos do sistema prisional ao julgar o RE 608880 (Tema 362 de Repercussão Geral). Conforme o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada.

O entendimento exige a demonstração de relação direta e imediata entre a fuga e o dano causado. Não basta a mera condição de foragido do autor do delito para estabelecer a responsabilidade estatal. O Estado não se converte em segurador universal de todos os atos praticados por evadidos do sistema prisional, independentemente do tempo transcorrido desde a evasão e das circunstâncias do crime.

A análise do nexo causal direto considera elementos como:

- Proximidade temporal entre a fuga e o crime praticado
- Circunstâncias da evasão e falhas específicas do sistema prisional
- Previsibilidade do dano em relação à omissão estatal
- Existência de medidas de busca e recaptura implementadas pelo Estado

Quando decorrido tempo considerável entre a fuga e o delito, ou quando o crime não guarda relação com as circunstâncias da evasão, rompe-se o nexo causal necessário à responsabilização estatal.

Art. 37, § 6º, CF/88: "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."

Atividades naturalmente perigosas

A jurisprudência estendeu ao Estado a aplicação do artigo 927, parágrafo único, do Código Civil, dispositivo que trata da responsabilidade civil objetiva por atividade naturalmente perigosa. A aplicação independe do caráter comissivo ou omissivo da conduta estatal, representando ampliação das hipóteses de responsabilização objetiva do Estado.

A caracterização de atividade como naturalmente perigosa deve ser analisada caso a caso, considerando a natureza da atividade e os riscos intrínsecos a ela associados. A mera existência de risco não é suficiente para caracterizar a atividade como naturalmente perigosa. O risco deve ser inerente à própria natureza da atividade, não decorrendo de circunstâncias acidentais ou extraordinárias.

Atividades estatais que podem ser enquadradas como naturalmente perigosas incluem:

- Operações de segurança pública com uso de armamento
- Transporte de materiais explosivos ou radioativos
- Demolições controladas em áreas urbanas
- Manejo de substâncias tóxicas ou inflamáveis

A teoria do risco criado fundamenta a responsabilização nestes casos. Quando o Estado desenvolve atividade que cria risco diferenciado à coletividade, deve responder objetivamente pelos danos dela decorrentes, independentemente de culpa ou dolo dos agentes públicos.

Art. 927, parágrafo único, CC: "Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem."

Desconto em vencimentos e devido processo legal

A possibilidade de desconto nos vencimentos do agente público condenado em ação regressiva demanda análise cuidadosa. O entendimento doutrinário, defendido por José dos Santos Carvalho Filho, estabelece que a Administração não pode promover ex officio o desconto compulsório sobre os vencimentos do servidor para satisfazer o crédito correspondente à reparação do dano causado a ela ou a terceiro.

Para que seja possível a efetivação de descontos nos vencimentos do servidor, a jurisprudência e a doutrina estabeleceram três requisitos cumulativos:

- Existência de previsão legal expressa autorizando o desconto
- Anuência expressa do servidor
- Preservação do caráter alimentar da remuneração

O Superior Tribunal de Justiça, alinhando-se ao entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado em regime de repercussão geral (RE 594.296/MG, Tema 136), pacificou que a devolução de valores pagos indevidamente a servidor público deve necessariamente ser precedida do devido processo legal, incluindo a obtenção de sua anuência. O entendimento foi consolidado no julgamento do AgRg no Ag n. 1.423.71/DF.

O fundamento reside na proteção do caráter alimentar da remuneração e na garantia do contraditório e da ampla defesa. O servidor público possui direito de questionar a legitimidade da cobrança antes de sofrer descontos em seus vencimentos. A Administração não pode, mediante ato unilateral, converter-se em credora e executora simultânea de seus próprios créditos, suprimindo as garantias processuais do servidor.

Mesmo quando presentes os três requisitos cumulativos, o desconto deve respeitar limites quantitativos que preservem a dignidade do servidor e de sua

família. Percentuais excessivos que comprometam a subsistência são vedados, ainda que haja anuência formal do servidor.

Responsabilidade civil por atividade legislativa

A responsabilidade civil do Estado por atividade legislativa constitui tema de complexidade doutrinária e jurisprudencial, tendo em vista o caráter soberano da função legislativa. Como regra geral, o Estado não responde civilmente pelos atos legislativos, por serem manifestação legítima do poder de império estatal. A regra fundamenta-se na separação de poderes e na autonomia da função legislativa.

A doutrina e a jurisprudência reconhecem três hipóteses excepcionais em que se admite a responsabilização estatal:

1. Edição de lei declarada inconstitucional

Quando o Poder Legislativo edita norma posteriormente declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, abre-se a possibilidade de responsabilização estatal pelos danos causados durante o período de vigência da lei inválida. A inconstitucionalidade reconhecida judicialmente demonstra que a atividade legislativa violou a ordem constitucional, gerando danos ilegítimos aos particulares.

A responsabilização não é automática. Exige-se a demonstração de dano concreto, nexo causal entre a aplicação da lei inconstitucional e o prejuízo sofrido, além da comprovação de que o dano não seria suportado em situação de normalidade constitucional.

2. Edição de leis de efeitos concretos

Merece atenção o conceito de lei de efeitos concretos, espécie normativa peculiar. Trata-se de lei em sentido formal, pois segue o processo legislativo regular, mas materialmente configura ato administrativo, em razão de seus efeitos

individualizados. Quando lei de efeitos concretos causa danos a particulares, admite-se o pleito de responsabilidade extracontratual do Estado, equiparando-se seus efeitos aos de atos administrativos ordinários.

Exemplos de leis de efeitos concretos incluem:

- Leis que declaram de utilidade pública bens específicos para desapropriação
- Leis que concedem títulos honoríficos a pessoas determinadas
- Leis que criam municípios ou alteram divisas territoriais específicas

A responsabilização fundamenta-se no fato de que, embora revestida de forma legislativa, a norma produz efeitos concretos e individualizados, afastando-se da generalidade e abstração próprias das leis em sentido material.

3. Omissão legislativa

A omissão legislativa qualificada pode ensejar responsabilidade estatal quando a Constituição estabelece dever expreso de legislar e o Poder Legislativo permanece inerte, causando danos aos particulares. A jurisprudência exige que a omissão seja inconstitucional, reconhecida mediante mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

A caracterização da responsabilidade por omissão legislativa demanda demonstração de que a ausência de norma causou prejuízo específico e que a regulamentação era constitucionalmente imposta, não se tratando de mera faculdade legislativa.

Responsabilidade estatal em matéria ambiental

A responsabilidade civil do Estado em matéria ambiental apresenta características próprias que a distinguem do regime geral de responsabilidade civil. No caso de danos ambientais-urbanísticos decorrentes de parcelamento irregular do solo

urbano por particular, a eventual inércia estatal no exercício do poder de polícia ambiental pode ensejar sua responsabilização.

A responsabilidade estatal possui características específicas:

1. Objetiva

Prescinde da demonstração de culpa ou dolo. Basta a comprovação do dano ambiental, da omissão estatal no dever de fiscalizar e do nexo causal entre a omissão e o dano. A responsabilidade objetiva ambiental fundamenta-se no risco criado pela atividade e na necessidade de proteção integral do meio ambiente.

2. Solidária

Permite que a reparação seja exigida tanto do Estado quanto do particular causador direto do dano. A vítima ou o Ministério Público pode acionar qualquer um dos responsáveis ou todos simultaneamente. A solidariedade não estabelece ordem de preferência entre os devedores, podendo o credor escolher livremente contra quem executar.

3. Ilimitada

Não se restringe a valores ou limites predeterminados. A reparação deve abranger a integralidade do dano ambiental, independentemente do montante necessário. A ilimitação decorre da impossibilidade de valoração prévia do dano ambiental e da necessidade de reparação integral.

4. De execução subsidiária

O Estado só será chamado a reparar o dano após esgotadas as tentativas de execução contra o particular. A execução subsidiária não afasta a solidariedade da obrigação. O caráter subsidiário refere-se apenas ao momento da execução, estabelecendo ordem de preferência para a satisfação do crédito ambiental, mas

não impede que o Estado seja responsabilizado solidariamente pelo dano quando esgotadas as tentativas de execução contra o particular.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento por meio da Súmula 625, estabelecendo expressamente a natureza solidária da responsabilidade civil da Administração Pública por danos ambientais decorrentes de omissão no dever de fiscalização, ressaltando seu caráter subsidiário quanto à execução.

Súmula 625 do STJ: "O benefício de ordem é oponível pela Administração Pública nas ações ambientais condenatórias."

O regime jurídico da responsabilidade ambiental no direito brasileiro é regido por princípios específicos:

Princípio do Poluidor-Pagador

Determina que o causador da degradação ambiental deve arcar com seus custos. O princípio não autoriza a poluição mediante pagamento, mas estabelece que quem polui deve responder economicamente pelos danos causados, internalizando os custos ambientais da atividade.

Princípio da Reparação in Integrum

Estabelece que a reparação deve ser completa, abrangendo toda a extensão do dano. Não há limite econômico para a reparação ambiental. O responsável deve arcar com todos os custos necessários para restaurar o meio ambiente ao estado anterior ou, se impossível, compensar integralmente a coletividade.

Princípio da Prioridade da Reparação in Natura

Privilegia a restauração do bem ambiental ao seu estado original em detrimento da indenização pecuniária. Sempre que possível, o dano ambiental deve ser reparado mediante restauração ou recuperação do meio ambiente degradado. A

indenização em dinheiro constitui medida subsidiária, aplicável apenas quando inviável a reparação natural.

Princípio do Favor Debilis

Fundamenta a adoção de técnicas processuais que facilitam o acesso à justiça ambiental, incluindo a inversão do ônus da prova em favor da vítima do dano ambiental. O princípio reconhece a hipossuficiência técnica e econômica do lesado em face do poluidor, justificando tratamento processual diferenciado.

Responsabilidade do Banco Central em processos de liquidação

O Superior Tribunal de Justiça estabeleceu precedente sobre a responsabilidade do Banco Central do Brasil em relação à atuação dos liquidantes. No julgamento do REsp 1569427-SP, a Primeira Turma definiu que a autarquia responde objetivamente pelos danos causados à massa falida quando os liquidantes, no exercício de sua função pública, utilizam indevidamente valores pagos pelos consorciados para custear despesas do procedimento liquidatório.

A responsabilização se torna evidente quando a própria autarquia orientava que tais despesas deveriam ser suportadas pelos bens da empresa e pelas receitas obtidas com taxas de administração cobradas dos consorciados. A contradição entre a orientação normativa e a prática adotada pelos liquidantes caracteriza falha do serviço que enseja a responsabilização objetiva.

O fundamento da responsabilização objetiva reside no reconhecimento de que os liquidantes atuam como agentes públicos, exercendo munus público delegado pelo Banco Central. A atividade de liquidação extrajudicial constitui exercício de poder de império do Estado, destinado a preservar o sistema financeiro e proteger os interesses dos credores e investidores.

Quando o liquidante desvia recursos que deveriam ser destinados aos credores para custear despesas administrativas do próprio processo de liquidação, viola dever funcional específico e causa dano patrimonial à massa. O Banco Central, como delegante do poder e responsável pela fiscalização dos liquidantes, responde objetivamente por tais danos, podendo exercer posteriormente o direito de regresso contra o liquidante que agiu com dolo ou culpa.

REsp 1569427-SP: "O Banco Central do Brasil responde objetivamente pelos danos que os liquidantes, no exercício desse munus público, causem à massa falida, em decorrência da indevida utilização de valores pagos pelos consorciados para custear despesas concernentes ao procedimento liquidatório."

Responsabilidade em operações policiais

O Supremo Tribunal Federal estabeleceu presunção em favor das vítimas de disparos de arma de fogo durante operações policiais no julgamento do ARE 1382159 AgR/RJ. Quando pessoa é atingida por projétil durante operação policial, o nexo causal entre a ação estatal e o dano é presumido, cabendo ao Estado o ônus de provar eventual excludente de causalidade.

Para a configuração da responsabilidade estatal nestes casos, é necessária a demonstração de três elementos:

1. Existência de confronto armado entre agentes estatais e criminosos (elemento ação)

Deve haver operação policial caracterizada por confronto armado. Não basta a mera presença policial no local. O elemento ação exige que tenha havido troca de disparos ou situação de confronto que justifique o uso de arma de fogo pelos agentes estatais.

2. Ocorrência de lesão ou morte de cidadão (elemento dano)

O dano deve materializar-se em lesão corporal ou morte. Danos psicológicos ou patrimoniais decorrentes da operação, embora possam gerar responsabilidade em outras hipóteses, não se enquadram no âmbito da presunção estabelecida pela jurisprudência.

3. Comprovação de que o dano foi causado por disparo de arma de fogo (elemento nexa causal)

A vítima deve ter sido atingida por projétil de arma de fogo. O nexa causal presume-se quando demonstrado que houve confronto armado e que a vítima foi ferida ou morta por disparo durante ou em razão da operação.

Demonstrados os três pressupostos, estabelece-se o dever estatal de indenizar. O Estado só pode eximir-se da responsabilidade se comprovar a ocorrência de alguma das hipóteses excludentes do nexa de causalidade:

- Culpa exclusiva da vítima
- Fato exclusivo de terceiro
- Caso fortuito ou força maior

A inversão do ônus probatório fundamenta-se na dificuldade da vítima ou de seus familiares em produzir prova sobre as circunstâncias do confronto e na maior capacidade do Estado em esclarecer os fatos, considerando que controla o local, possui os relatórios da operação e detém informações sobre os armamentos utilizados.

Responsabilidade em concursos públicos

O STF estabeleceu precedente sobre a responsabilidade estatal em casos de cancelamento de provas por suspeita de fraude. Conforme o Tema 512, quando exames são cancelados por indícios de fraude, como no caso de quebra de sigilo

do conteúdo das provas em razão de conduta negligente da banca organizadora, o Estado responde subsidiariamente pelos danos materiais causados aos candidatos.

A responsabilidade subsidiária significa que o Estado só será chamado a responder pelos danos caso a banca organizadora, responsável principal, demonstre-se insolvente. O entendimento fundamenta-se no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal e representa mecanismo de proteção aos candidatos prejudicados.

A caracterização da responsabilidade exige:

- Cancelamento de exames por fraude ou irregularidade
- Conduta negligente ou culposa da banca organizadora
- Dano material comprovado (gastos com preparação, deslocamento, hospedagem)
- Nexô causal entre a irregularidade e o cancelamento

A responsabilidade subsidiária não se confunde com solidariedade. Na responsabilidade subsidiária, existe ordem de preferência na execução: primeiro, deve-se buscar a reparação junto à banca organizadora e, apenas em caso de impossibilidade de satisfação do crédito por esta, pode-se acionar o Estado.

Em termos práticos, o candidato prejudicado deve incluir tanto a banca organizadora quanto o Estado no polo passivo da ação, facilitando eventual execução subsidiária em caso de insolvência da banca. A estratégia processual evita necessidade de nova ação apenas para incluir o Estado após demonstrada a insolvência da banca.

Responsabilidade por políticas econômicas

A responsabilidade estatal por danos decorrentes de políticas econômicas apresenta nuances que merecem análise. O Estado pode ser responsabilizado civilmente por danos ocasionados aos particulares em decorrência da