

LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO UNIVERSITARIO DO RIO GRANDE DO NORTE  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

AMANDA FELIX DE LIMA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS  
DO PODER JUDICIÁRIO**

NATAL-RN

2018

AMANDA FELIX DE LIMA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS  
DO PODER JUDICIÁRIO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização em Direito Administrativo apresentado ao Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) como requisito final para obtenção de título de Especialista em Direito Administrativo.

**Orientadora:** Profa. M.Sc. Catarina Cardoso Franca.

Natal-RN

2018

**Catalogação na Publicação – Biblioteca do UNI-RN  
Setor de Processos Técnicos**

Lima, Amanda Felix de.

A responsabilidade civil do Estado pelos atos do Poder Judiciário /  
Amanda Felix de Lima. – Natal, 2018.  
62 f.

Orientadora: M.Sc. Profa. Catarina de Souza França.

Monografia (Pós-Graduação em Direito Processual Civil) – Centro  
Universitário do Rio Grande do Norte.

1. Responsabilidade civil – Monografia. 2. Responsabilidade civil do  
Estado – Monografia. 3. Responsabilidade civil do Estado-Juiz –  
Monografia. I. França, Catarina de Souza. II. Título.

RN/UNI-RN/BC

CDU 342.9

AMANDA FELIX DE LIMA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS  
DO PODER JUDICIÁRIO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização em Direito Administrativo apresentado ao Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN) como requisito final para obtenção de título de Especialista em Direito Administrativo.

Aprovada em: 29/09/2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. M.Sc. Catarina Cardoso Franca  
**Orientadora**

---

Prof. Me. Edinaldo Benício de Sá Jr.  
Membro

---

Prof. Dr. Vladimir da Rocha França.  
Membro

## RESUMO

A responsabilidade civil do Estado pelos atos do judiciário é um tema bastante polêmico que proporciona inúmeros posicionamentos. Nessa visão, o objetivo desta monografia é analisar se o Estado pode ser civilmente responsável pelos atos da atividade judiciária aos moldes da regra geral. Para tanto, foi feita uma pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial para substanciar o presente feito. Inicialmente, buscou-se tecer um arcabouço teórico para abordagem dessa temática, com o levantamento da evolução história da responsabilidade civil do Estado, o desenvolvimento desta na legislação pátria, especialmente o art. 37,§ 6.º, da Constituição Federal, bem como destacou os elementos gerais da responsabilidade. Adentrando na responsabilidade do Estado-Juiz, foram analisadas, no primeiro momento, a teoria da irresponsabilidade dos atos jurisdicionais e a argumentação contrária a esse entendimento. Outrossim, entrando nos aspectos da atividade judicial, distinguiu-se os atos judiciais dos jurisdicionais, elucidando que os primeiros são atividades predominantemente administrativas e assim configuram-se uma responsabilidade objetiva por aplicação da regra geral da responsabilidade estatal, sendo divergente o posicionamento da responsabilidade nos atos jurisdicionais. A respeito dos atos jurisdicionais, a atividade danosa pode vir a ser tanto por ato comissivo e omissivo, que seria a mora na prestação da atividade judiciária. Nesse contexto, a doutrina mais tradicional e o Supremo Tribunal Federal, seguido pelos demais tribunais, defendem a impossibilidade da responsabilidade objetiva na hipótese do dano ocasionado no exercício da atividade judiciária, excetuando-se os casos previstos em lei como o erro judiciário e a prisão além do tempo da condenação. Nos demais casos, defende uma responsabilidade subjetiva atrelada a fraude, ao dolo ou a culpa do magistrado. Em contrapartida, a doutrina mais atual tem atribuído maior responsabilidade ao Estado, aos moldes da responsabilidade civil aplicada às entidades privadas.

**Palavras-Chave:** Responsabilidade civil. Responsabilidade civil do Estado. Responsabilidade civil do Estado-Juiz.

## ABSTRACT

The civil responsibility of the State for the activity of the judiciary is a very controversial subject that provides innumerable positions. In this vision, the objective of this monograph is to analyze if the State can be civilly responsible for the acts of the judicial activity to the mold of the general rule. For that, a doctrinal, legislative and jurisprudential research was done to substantiate the present achievement. Initially, it was tried to weave a theoretical framework to approach this theme, with the survey of the history evolution of the civil responsibility of the State, the development of this in the mother country legislation, especially the art. 37, § 6, of the Federal Constitution, as well as highlighting the general elements of responsibility. Entering the responsibility of the Judge State, the theory of irresponsibility of the jurisdictional acts and the arguments against this understanding were analyzed in the first moment. In addition, by entering into the aspects of judicial activity, judicial proceedings were distinguished from the judicial ones, elucidating that the former are predominantly administrative activities and thus constitute an objective responsibility by application of the general rule of state responsibility, being divergent the positioning of responsibility in the judicial acts. Regarding jurisdictional acts, the harmful activity may be due to both a commissive and omissive act, which would be the delay in rendering the judicial activity. In this context, the more traditional doctrine and the Federal Supreme Court, followed by other courts, defend the impossibility of objective liability in the hypothesis of damage caused in the exercise of judicial activity, excepting cases provided by law such as judicial error and arrest beyond the time of condemnation. In all other cases, it defends a subjective responsibility linked to fraud, fraud or the fault of the magistrate. On the other hand, the most current doctrine has assigned greater responsibility to the State, in the form of civil liability applied to private entities.

**Keywords:** Civil Liability. State Civil Liability. Legal State Civil Liability.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	6
<b>2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO .....</b>	9
2.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO: do <i>Le roi ne peut mal faire</i> ....	9
2.2 DO RECONHECIMENTO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O CASO “BLANCO” .....	10
2.3 DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA OU TEORIA DA CULPA DO SERVIÇO ....	12
2.4 DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA OU TEORIA DO RISCO.....	13
<b>3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO.....</b>	15
3.1 DA EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO PÁTRIA E NO CÓDIGO CIVIL .....	15
3.2 DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA RESPONSABILIDADE.....	18
<b>3.2.1 Dano .....</b>	18
<b>3.2.2 Agente .....</b>	20
<b>3.2.3 Nexo causal .....</b>	22
<b>4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DO PODER JUDICIÁRIO.....</b>	26
4.1 DA TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO–JUIZ: <b>argumentos</b> ....	26
<b>4.1.1 Ausência normativa .....</b>	27
<b>4.1.2 Soberania do Poder Judiciário.....</b>	28
<b>4.1.3 Independência absoluta dos juízes .....</b>	30
<b>4.1.4 A imutabilidade ou autoridade da coisa julgada .....</b>	32
4.2 APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DO PODER JUDICIÁRIO .....	34
<b>4.2.1 Distinção entre atos judiciais e jurisdicionais.....</b>	34
<b>4.2.2 Do ato judicial danoso na prestação do serviço administrativo judiciário .....</b>	37
<b>4.2.3 Da atividade judicante danosa na prestação do serviço jurisdicional .....</b>	41
4.2.3.1 Do erro na prestação jurisdicional .....	41
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	55
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	58

## 1 INTRODUÇÃO

A trilogia dos Poderes foi idealizada pelo pensamento de Montesquieu para impedir a concentração de poder em um único órgão, preservando a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes, realidade do Estado Absolutista. Desse modo, para evitar as temeridades e descompassos estatais, além de melhorar a organização na prestação do serviço público, difundiu-se a tripartição dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário.

Ao exercer essas funções, o Estado eventualmente poderia causar prejuízos e danos aos administrados, gerando questionamentos sobre a obrigação do Poder Público de indenizar ou não o ato danoso bem como estabelecer em quais circunstâncias seriam cabíveis. É esse o fundamento do estudo do instituto da responsabilidade civil do Estado.

No Brasil, a evolução da responsabilidade do Estado por ação ou omissão de seus agentes sofreu influência direta do direito francês, passando pela fase da responsabilidade subjetiva – fundada na culpa dos empregados públicos – até a responsabilidade objetiva – que atribuirá ao Estado a obrigação de indenizar, independente de dolo ou culpa do agente administrativo, sendo estas condições observadas apenas para possibilitar a ação regressiva do Estado contra o funcionário.

No tocante à responsabilidade no Poder Judiciário, é controversa a aplicação das teorias da responsabilidade, uma vez que há quem defenda a irresponsabilidade estatal, eximindo o Estado de qualquer responsabilidade, sendo esse considerado o último reduto da teoria da irresponsabilidade (CAHALI, 2014). Por outro lado, os defensores da responsabilidade do Estado pelos serviços prestados argumentam que não há como escusar o Poder Público da obrigação de reparar dano causado por seus agentes no exercício de suas funções por expressa previsão constitucional.

Dentro deste cenário, a presente monografia tem como objeto de estudo a possibilidade do Estado ser responsável civilmente pelos atos da atividade judiciária.

O Estudo do tema se mostra de grande valia por se tratar de um assunto bastante controverso na doutrina e na jurisprudência, suscitando vastos entendimentos ao mesmo tempo em que há escassez de fontes doutrinárias.

Ademais, é uma matéria relevante por seus reflexos na convivência

harmônica dos administrados perante ao Estado, pois reconhece que o Poder Judiciário, embora seja um exercício da soberania do Estado, pode causar um dano a um indivíduo ou a um grupo específico que ultrapasse ao considerado norma, no qual o coletivo deva suportar em prol da sociedade, devendo ter direito a reparação.

A partir destas considerações, esse trabalho visa responder as seguintes perguntas: O Estado-Juiz pode ser responsabilizado pelos atos praticados por seus agentes no exercício da função judiciária? Caso positivo, essa responsabilidade será objetiva ou subjetiva?

Em termos gerais, o objetivo do estudo é analisar os atos do judiciário que causem prejuízo a outrem e a aplicabilidade da responsabilidade civil. Para tanto, tem como objetivos específicos: a) compreender o desenvolvimento da responsabilidade civil do Estado; b) resumir e descrever os principais aspectos e elementos da responsabilidade civil do Estado; c) investigar, analisar, distinguir e identificar os principais atos do Poder Judiciário; d) investigar, analisar e identificar as hipóteses de responsabilidade do Estado pelos atos judiciais e jurisdicionais bem como a possibilidade de responsabilizar pessoalmente do servidor público pelo ato danoso.

Nesse caminho, delimitou-se o estudo a apresentar o confronto de posicionamentos – tanto o doutrinário quanto o jurisprudencial – analisando os principais fundamentos decorrentes dos atos jurisdicionais danosos, não objetivando o esgotamento do tema mediante sua complexidade.

A monografia foi dividida em três capítulos, no qual o primeiro aborda previamente o desenvolvimento da organização do Estado na sociedade e consequentemente o da responsabilidade civil do Estado com destaque ao direito francês, que teve maior influencia no desenvolvimento desse instituto no Brasil.

No segundo capítulo adentramos a análise da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro através do breve estudo das constituições e das legislações esparsas que versaram sobre essa temática até o tempo atual. No mesmo capítulo, discorremos sobre os aspectos gerais e elementos essenciais da responsabilidade civil do Estado.

No terceiro e último capítulo foi tratada a Responsabilidade Civil do Estado-Juiz. Primeiramente, discorreu-se sobre a Tese da Irresponsabilidade, com os argumentos dos seus defensores e a contra-argumentação. Posteriormente, debateu-se a respeito dos parâmetros para aplicabilidade da responsabilidade civil

do Estado nos atos do judiciário, distinguindo-os entre atos judiciais e atos jurisdicionais e dissertando sobre a incidência da responsabilidade em cada caso. Ressalta-se, também, a questão responsabilização por atos omissivos, em que há divergências que tendem a defesa de uma responsabilidade objetiva e outra por subjetiva.

No estudo colacionou-se também jurisprudências pátrias para demostrar a evolução do tema dos nossos tribunais quanto à responsabilidade do Estado-Juiz.

Por fim, conclui-se por reconhecer a possibilidade de ser o Estado responsabilizado civilmente por atos e omissões que porventura ocasione a terceiros na função judicante. Embora a jurisprudência seja resistente a responsabilização do Estado-Juiz fora das hipóteses legais, vem paulatinamente mudando sua perspectiva com o reconhecimento de uma responsabilidade subjetiva e até mesmo a responsabilidade objetiva, nas situações de erro na atividade judiciária de teor administrativo. A doutrina, por sua vez, tende a defender a aplicação da regra geral da responsabilidade objetiva.

## 2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

### 2.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO: *do Le roi ne peut mal faire*

Antes de iniciar a abordagem ao tema central dessa monografia, faz-se mister tecer considerações acerca do desenvolvimento da responsabilidade civil do Estado, principalmente no direito francês, o qual influenciou a organização dessa matéria no direito brasileiro.

A França no Antigo Regime vivenciava a máxima “*Le roi ne peut mal faire*, ou seja, em tradução livre, “o Rei não erra”, sendo inconcebível a percepção de falibilidade do monarca. Consequentemente, qualquer tentativa de resarcimento por dano causado por ato da coroa seria inócuia, pois não se admitia a falha na prestação de serviço público. Assim, não era imputada a responsabilidade dos atos da coroa que ocasionasse danos aos súditos.

A Revolução Francesa rompeu com tradições aristocráticas e veio conceder maior liberdade e igualdade, porém, no que tange à responsabilidade estatal, herdou ainda a máxima da irresponsabilidade. Segundo Maria Sylvia Di Pietro (2017), a tese da Irresponsabilidade persistiu por um período no Estado Liberal, pois a atuação do Estado nas relações com os particulares era ínfima, causando poucos danos e, assim, foi aceita pela população. Além disso, não era uma incidência absoluta, visto que apenas o Estado soberano era inimputável, não englobando os entes locais.

Essa teoria da infalibilidade do Rei aplicada ao Estado Moderno advém da percepção inicial da qual imputar-lhe erro seria considerado um desrespeito à soberania, haja vista que isso o equipararia aos cidadãos, com deveres e obrigações. Ademais, se o Estado Soberano fosse responsável pecuniariamente por seus atos dificultaria a execução de seus serviços, causando dano ao erário.

Esse instituto permaneceu até mesmo após a declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789. Contudo, as ideias que compunham o manifesto viriam a mudar a perspectiva da população acerca do que vem a ser um governo eficiente e justo.

Dentre os artigos da Declaração afirmou-se que a população tem o dever de contribuir, de acordo com sua possibilidade, para a manutenção do Estado e, em contrapartida, tinha o direito de exercer o controle e a fiscalização do emprego dessa contribuição, bem como da cobrança e da duração. Ademais, previu expressamente

(artigo 17º) que a desapropriação de uma propriedade particular deveria ter uma indenização justa e prévia pelo Estado com devida comprovação da real necessidade pública desse procedimento<sup>1</sup>.

Assim, percebe-se que a teoria da irresponsabilidade sofreu uma relativização com a previsão de ressarcimento ao dano causado a um cidadão pelo Estado em prol do bem comum. Essa declaração ainda atribuiu ao povo maior poder de participação na organização do Estado, o que demanda também uma responsabilidade do Estado em fazer garantir que as contribuições dos cidadãos retornem a eles em prestação de serviços públicos que beneficiem a todos.

Com esses novos conceitos, o povo deixaria de ser obrigado a servir aos interesses do governante, surgindo, ao contrário, um governo que passaria a servir aos interesses dos cidadãos, garantindo os seus direitos e deveres.

## 2.2 DO RECONHECIMENTO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O CASO “BLANCO”

A concretização do Estado Liberal pôs em cheque a postura absolutista adotada em relação à responsabilidade estatal, incompatível com os ideais revolucionários de “liberdade, igualdade e fraternidade”, ensejando o abrandamento da incidência da teoria da irresponsabilidade. Como preleciona Sergio Cavalieri Filho (2014, p. 283) “a teoria da irresponsabilidade era a própria negação do direito”, logo, com o surgimento de um Estado que trata de forma mais equânime seus administrados, com o reconhecimento de direitos fundamentais e garantia de justiça, era inevitável que o Poder Público também se submetesse a lei e consequentemente fosse responsabilizado pelos prejuízos causados ao cidadão por ato do próprio Estado.

---

<sup>1</sup> Art. 13º. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades.

Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

Art. 16º. A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição.

Art. 17º. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização (DECLARAÇÃO..., 1789).

Nessa fase, o Estado começa a assumir a responsabilidade pelos danos causados pelos seus agentes, com a mitigação gradativa da noção de ato do Estado distinguindo- os em atos dos impérios e os atos de gestão, conforme esse ato fosse ou não realizado com prerrogativas.

Os primeiros continuavam impassíveis de indenizações, pois eram de prerrogativa e privilégio da própria autoridade, sendo impostos unilateralmente aos cidadãos como plena manifestação da soberania. Por outro lado, nos atos de gestão, a administração se igualava aos administrados, submetendo-se ao mesmo direito comum, por tratar de assuntos relacionados à manutenção e desenvolvimento do patrimônio e dos serviços públicos.

Contudo, na realidade era difícil a distinção entre esses atos, dado que uma situação de ato de gestão poderia ser atribuída no tribunal a um ato de império, pois caberia ao Poder Judiciário fazer análise, desestimulando o lesado a procurar reparação aos danos sofridos por via judicial.

A consolidação do reconhecimento da responsabilidade civil do Estado teve como marco o caso *Blanco*. Trata-se o referido caso de ação de indenização por dano causado a Agnès Blanco, de cinco anos de idade, que foi atropelada enquanto brincava nas imediações de uma fábrica estatal por um vagonete que estava saindo da empresa, tendo uma perna amputada. Seu pai promoveu a ação no Tribunal de Conflitos alegando a responsabilidade do Estado pelo prejuízo causado. Em decisão proferida em 1º de fevereiro de 1873, o referido Tribunal decidiu que essa controvérsia deveria ser solucionada na esfera administrativa por se tratar de funcionamento do serviço público, *in verbis*:

Considerando que a responsabilidade que pode incumbrir ao Estado os danos causados aos particulares, causados pelas pessoas empregadas pelo serviço público, não pode ser regida pelos princípios que são estabelecidos no Código Civil, para as relações jurídicas de particular a particular; que esta responsabilidade não é plena nem absoluta; que ela tem suas regras especiais que variam de acordo com as necessidades do serviço e a necessidade de conciliar o direito do Estado (direito público) com os direitos privados (direito civil)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> *Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier; Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés; Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître* (REPUBLIQUE..., 1873).

Para Di Pietro (2017), essa decisão teve importância fundamental, porque reconheceu o princípio da responsabilidade do Estado, afastou a aplicação do Código Civil e reconheceu a competência da jurisdição administrativa para apreciar as questões em que a Administração fosse parte. Ainda afirmou que a responsabilidade civil do Estado não é absoluta, porque deve observar as regras que conciliem os direitos do Estado com o direito privado. Assim, abriram-se precedentes para a evolução da responsabilidade civil dessa instituição.

Ao se admitir, portanto, a responsabilidade civil do Estado já na segunda metade do século XIX, houve um aprofundamento dessa temática, com o desenvolvimento da responsabilidade subjetiva, baseada na culpa do serviço ou *faute du service*, e, posteriormente, da responsabilidade objetiva do Estado, com a teoria do risco administrativo baseada na relação causa e efeito entre o evento danoso causado ao particular diante de um comportamento administrativo.

## 2.3 DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA OU TEORIA DA CULPA DO SERVIÇO

É importante considerar que antes do caso Blanco, a irresponsabilidade do Estado não era absoluta, pois seus agentes poderiam ser responsabilizados por seus atos realizados a serviço da administração, os já mencionados atos de gestão. Conforme preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello (2014), era imputada a responsabilidade do funcionário, quando o ato lesivo pudesse ser relacionado a um comportamento pessoal seu. Contudo, essa responsabilidade era gravemente comprometida pela existência do art. 75 da Constituição Francesa do Ano de VII (de 1799), que estabelecia a obrigatoriedade de autorização do Conselho do Estado francês para o prosseguimento de ações contra funcionários, a qual raramente era concedida. Essa garantia do funcionário vigorou até 1897, quando foi revogada por lei.

No entanto, paralelamente ao caso Blanco, a jurisprudência francesa começou a observar a questão da responsabilidade dos agentes públicos na execução de suas atividades, passando a utilizar a concepção civilista de responsabilidade estatal, fundamentada na culpa do funcionário. Desse modo, distinguia a culpa pessoal do funcionário, para a qual caberia representação no tribunal comum, e a culpa de serviço, praticada pelo funcionário pela execução do trabalho, sendo apurada perante jurisdição administrativa, quando o dano era

imputado a Administração.

A culpa do serviço público era observada quando este não funcionava ou, devendo funcionar, era de má qualidade ou demorado. Mello (2014, p. 1022) adverte ainda que essa modalidade não pode ser confundida com a responsabilidade objetiva, porquanto é fundamentado na culpa ou dolo da administração. Conforme trecho abaixo:

É mister acentuar que responsabilidade por “falta de serviço”, falha no serviço ou culpa do serviço (faute du service, seja qual for a tradução que se lhe dê) não é, de modo algum, modalidade de responsabilidade objetiva, ao contrário do que entre nós e alhures, às vezes, tem-se inadvertidamente suposto. É responsabilidade subjetiva porque se baseada na culpa (ou dolo), como sempre advertiu o Prof. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Com efeito, para sua deflagração não basta a mera objetividade de um dano relacionado com um serviço estatal. Cumpre que exista algo mais, ou seja, culpa (ou dolo), elemento tipificador da responsabilidade subjetiva.

Para esse doutrinador, a aparente confusão se dá pelo fato de ser necessário admitir uma “presunção de culpa” nos casos de falta do serviço ante a extrema dificuldade em comprovar que um serviço foi prestado abaixo do mínimo esperado por negligência, imprudência ou imperícia, ou seja, culposamente. Contudo, o autor afasta essa possibilidade visto que basta o Poder Público comprovar que se comportou com diligencia, prudência, perícia para se eximir-se da responsabilidade, o que não ocorreria caso fosse objetiva a responsabilidade.

Posteriormente, a jurisprudência francesa trouxe uma interpretação a abrangente da incidência da responsabilidade do Estado ampliando a proteção aos administrados, utilizando-se da chamada “Teoria do Risco”, passando a considerar, em algumas situações, a cumulação de responsabilidade do funcionário e do Estado para que a vítima não ficasse desamparada em face da insolvência do agente público. Muitos Doutrinadores colocam essa como a terceira fase da responsabilidade civil do Estado, ou a responsabilidade objetiva.

## 2.4 DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA OU TEORIA DO RISCO

Na terceira fase da responsabilidade civil do Estado no direito francês, não se cogitava mais a culpa, uma vez que “responde o Estado porque causou dano ao seu administrado, simplesmente porque há relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano sofrido pelo particular” (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 286).

Os juristas administrativos franceses apropriaram-se da teoria do risco administrativo para fundamentar o reconhecimento da responsabilidade objetiva do Estado. Essa teoria se justifica pela natureza da atividade estatal, voltada para a prestação de serviço aos administrados, que pode ocasionar danos ao particular que devem ser resarcidos.

Assim leciona Cavalieri Filho (2014, p. 287) sobre a teoria do risco administrativo:

A administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Consequentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa dos seus agentes.

Considerando que o serviço público é em favor de todos, o ônus também precisa ser repartido, independentemente de culpa do agente público, bastando se verificar apenas a relação de causa e efeito.

De qualquer modo, isso não significa que o Estado será responsável por todo e qualquer dano, já que poderá afastá-lo de sua responsabilidade utilizando as excludentes do nexo causal, quais sejam, fato exclusivo da vítima, fato exclusivo de terceiro ou caso fortuito e força maior.

Por fim, o Estado tem o dever de cumprir com sua atividade administrativa mesmo quando esta seja perigosa ou arriscada, responsabilizando-se por eventuais danos causados independentemente de culpa.

### 3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

#### 3.1 DA EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO PÁTRIA E NO CÓDIGO CIVIL

O Brasil não passou pela fase da irresponsabilidade do Estado. Ainda que não houvesse inicialmente uma legislação específica, sempre se prezou pela responsabilidade do poder público. É esse o entendimento predominante.

No Brasil Império, era atribuída ao agente público a responsabilidade civil por seus atos conforme a Constituição de 1824, em seu art. 179, inciso XXIX que estatuiu que “Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por fazerem efetivamente responsáveis por seus subalternos”.

É perceptível no dispositivo anterior a omissão a respeito da Responsabilidade Civil do Estado, imputando a responsabilidade restritamente a seus empregados que ocasionasse prejuízo aos súditos, eximindo-se dessa obrigação. Ruy Rosado de Aguiar Júnior (2007) historiou que:

Adotava-se a teoria regaliana, de irresponsabilidade do Estado, segundo a qual não se pode conceber o Estado aposto à prática de atos ilícitos; se estes ainda assim acontecem, são condutas de funcionários culpados e só a eles, a título de culpa ou dolo, podem ser imputados.

Todavia, havia atos normativos esparsos, como decretos, que instituiu a obrigação da Fazenda Pública de indenizar quem sofresse dano por inscrição indevida de imóvel ou direito real em nome próprio ou em favor de terceiro, ou ainda, a responsabilidade direta do Estado por erro judiciário, desde que reconhecido em sentença.

Como observou o articulista citado anteriormente, Em ambos os casos, o Estado foi colocado diretamente em confronto com o lesado, como devedor da obrigação e legitimado passivo na ação de indenização. Tal fato demonstra que embora expresso constitucionalmente uma posição que se adequasse a Teoria da Irresponsabilidade, essa era mitigada pela legislação infraconstitucional.

A Constituição Republicana (BRASIL, 1891) reproduziu o mesmo texto normativo (em seu art. 82). Apesar dos dispositivos supramencionados preverem a

responsabilidade exclusiva do empregado por seus atos, jamais foram considerados excludentes de responsabilidade do Estado, que responderia solidariamente pelo ato de seus agentes.

Em 1916, com a promulgação do Código Civil, não restaram mais dúvidas sobre a responsabilidade do Estado, prevendo em seu art. 15 (BRASIL, 1916), grifo nosso) que:

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano.

Entendeu a doutrina majoritária que o dispositivo supracitado consagrou a teoria civilista da responsabilidade subjetiva do Estado, ou seja, condicionada à demonstração de culpa do funcionário. Afirma Cavalieri Filho (2014, p. 245):

Não obstante a redação ambígua desse dispositivo, o que ensejou alguma controvérsia inicial, a melhor doutrina acabou firmando entendimento no sentido de ter sido, nele, consagrada a teoria da culpa como fundamento da responsabilidade civil do Estado. Tanto é assim que fala em representantes, ainda ligado à ideia de que o funcionário representaria o Estado, seria o seu preposto, tal como ocorre no Direito Privado. Ademais, as expressões “procedendo de modo contrário ao Direito ou faltando a dever prescrito por lei” não teriam sentido se não se referissem à culpa do funcionário.

Portanto, firmou-se a concepção de que esse texto consagrou a teoria da culpa, também chamada de responsabilidade subjetiva, como fundamento da responsabilidade civil do Estado, embora a tese da responsabilidade objetiva já contasse, entre seus adeptos, com doutores renomados, como Ruy Barbosa, Pedro Lessa e Amaro Calvacanti.

Já a responsabilidade objetiva foi adotada pela primeira vez no nosso ordenamento jurídico na promulgação da Constituição de 1946. O art. 194<sup>3</sup> do referido diploma introduziu a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, ou seja, a possibilidade do 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 do serviço (MELLO, 2014, p. 1047). Ainda

---

<sup>3</sup> Art.194 - As pessoas jurídicas de Direito Público Interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiro.  
Parágrafo único. Caber-lhe-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes (BRASIL, 1946).

previu o cabimento de ação regressiva pelo Estado por ato danoso de seu agente no caso de dolo.

As constituições posteriores – 1967 e 1969 –, mantiveram os mesmos dispositivos supramencionados, prevendo a responsabilidade objetiva do Estado bem como a ação regressiva. Assim, atribui-se ao Estado uma responsabilidade genérica pelo mau funcionamento ou falha no serviço público, independentemente da relação dessa má prestação de serviço a atuação do agente público.

Por seu turno, a Constituição Cidadão (BRASIL, 1988) fincou a responsabilidade objetiva do Estado, estendendo essa responsabilidade às pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviço público, com direito a ação regressiva contra o servidor que tiver agindo dolosamente, disciplinando essa matéria em seu art. 37, §6º, com a seguinte redação:

§ 6º - 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 (BRASIL, 1988).

A inovação veio no art. 5º, inciso X (BRASIL, 1988), com a previsão constitucional de responsabilidade por dano moral como direito fundamental, assim afirmando: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Desse modo, aplica-se ao direito público também a indenização por dano de ordem moral, que atinge a honra do individuo.

Ademais, em consonância com essa Constituição, o novo Código Civil de 2003, embora tenha mantido a culpa como fundamento da responsabilidade em seu art. 186<sup>4</sup>, adotou a teoria do risco, em seu artigo 927, parágrafo único<sup>5</sup>, preceituando que haverá a obrigação de indenizar, independentemente de culpa, nos casos previstos em lei.

Observa-se que desde a Constituição de 1946 a teoria da responsabilidade objetiva vem tomando força no Brasil, consolidando-se como a regra quanto à

<sup>4</sup> Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito (BRASIL, 2002).

<sup>5</sup> **Art. 927.** Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. **Parágrafo único.** 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 (BRASIL, 2002).

responsabilidade civil do Estado em relação à vítima e uma responsabilidade subjetiva em relação aos a seus agentes. Para Cavalieri Filho (2011), ao analisar o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, afirma que essa também aderiu à teoria do risco administrativo, nos seguintes termos:

O exame desse dispositivo revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já ficou assentado, não há como e nem por que responsabilizá-lo.

Por fim, é certo que toda vez que o serviço causar um prejuízo especial e fora do normal ao administrado é cabível a responsabilidade do Estado. Para que aja indenização, no entanto, é necessário que um agente público, no exercício de sua função, por conduta comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita, proporcione um evento danoso a um particular, demonstrando o nexo de causalidade, com os elementos caracterizadores da responsabilidade e a necessidade de reparação.

### 3.2 DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DA RESPONSABILIDADE

Adotada a teoria do risco, o Estado deve assumir o dano provocado por seus agentes do poder público ou dos seus serviços por qualquer ato comissivo ou omissivo. Contudo, para que haja a responsabilidade é necessário que existam elementos ou, como aponta Yussef Said Cahali (2014, p. 65-85), pressupostos fundamentais para que seja configurado o dever de indenizar: o evento danoso, o nexo de causalidade material e a qualidade de agente, na prática do ato, de quem causou o dano.

Diante disso, analisaremos esses elementos de modo individualizado.

#### 3.2.1 Dano

O Dano é um prejuízo proveniente de um ato omissivo ou comissivo que

causa um desequilíbrio anormal e especial na relação econômica e jurídica entre partes, valendo-se também para a relação Estado-administrado, por ferir o dever jurídico de não causar lesão a outrem. Assim, não se pode ter responsabilidade sem dano, sendo esse um dos pressupostos da responsabilidade civil.

A atividade ilegítima estatal ensejará a responsabilidade civil desde que o ato ilegal ou irregular ocasione dano a terceiro, caso contrário, não produzirá efeito nesse sentido, apenas a invalidade do ato.

Por outro lado, não é apenas a ilicitude de um ato que justifica a indenização, pois um ato lícito pode também ocasionar lesão a um direito ou bem jurídico do administratado e, portanto, ser ressarcível. Para isso, o dano do ato lícito deve ser um dano anormal e especial, com explica Weida Zancaner apud Cahali (2014, p. 66):

Para que se possa lograr o ressarcimento dos danos provenientes de atividades lícitas é necessário cumular-se às exigências cabíveis aos danos provenientes de atividades ilegais mais duas outras, que explicitam o dano como anormal e especial, portanto, injusto: c) ser anormal – exceder os incômodos provenientes da vida societária; d) ser especial – isto é, relativo a uma pessoa ou a um grupo de pessoas.

Ora, o dano de um ato lícito advém do risco da própria atividade do Estado que detêm o poder de interferir unilateralmente na esfera jurídica de terceiros em prol da coletividade. Nessa atuação, pode-se agravar em demasia a situação de um ou mais jurisdicionado em relação ao demais, desrespeitando o princípio da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social. Nessa situação, configura-se dano a ser indenizável para o Estado restaurar o equilíbrio social rompido perante o administrado lesado (FRANÇA, 2017, p. 55).

A jurisprudência do STF<sup>6</sup> reconhece para os atos lícitos à responsabilidade

<sup>6</sup> EMENTA: I. Responsabilidade civil do Estado: reparação de danos morais e materiais decorrentes de parada cardiorrespiratória durante cirurgia realizada em hospital público. Recurso extraordinário: descabimento. 1. Alegações relativas à nulidade absoluta por defeito de representação processual e à ofensa aos princípios da legalidade e do devido processo legal, que demandariam prévia interpretação de legislação infraconstitucional, inviável no RE: incidência, mutatis mutandis, da Súmula 636. 2. Ausência de prequestionamento do tema dos artigos 100, parágrafos, e 167, II, da Constituição (Súmulas 282 e 356). 3. Controvérsia decidida à luz de fatos e provas, de reexame vedado no RE (Súmula 279). 4. Alegações improcedentes de negativa de prestação jurisdicional e de inexistência de motivação do acórdão recorrido. 5. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que, para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado não é necessário que o ato praticado seja ilícito. Precedentes. II. Agravo regimental manifestamente infundado: condenação do agravante ao pagamento de multa, nos termos do art. 557, § 2º, C.Pr.Civil (RE 456302 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 06/02/2007, DJ 16-03-2007 PP-00029 EMENT VOL-02268-04 PP-00647 RCJ v. 21, n. 134, 2007, p. 92).

civil objetiva.

Por outro lado, nem todo dano produzido pelo Estado implica em reparação obrigatória, será necessário o resarcimento apenas se o dano for é antijurídico, isto é, que não seja permitido pelo direito ou, atingindo uma situação jurídica legítima, cause dano que extrapole os limites a serem suportados pelo administrado.

Por fim, Mello (2014, p. 1001) explica que saber se a conduta estatal causadora do dano foi legítima ou ilegítima é irrelevante, posto que o administrado não pode evadir-se à ação estatal, ficando a sua mercê. Sendo assim, é importante saber apenas se houve a perda da situação juridicamente protegida, pois só esse fato já caracteriza o direito a postular reparação.

Nos casos de omissão, o Estado no exercício de suas competências e atribuições pode deixar de adotar medidas de cautela inerentes ao seu dever de diligencia, inobservado a cautela necessária e indispensável para evitar o dano aos interesses de terceiros ou ainda pode provocar evento danoso resultado da omissão estatal (atuação defeituosa do serviço público por ineficiência, por ausência de serviço ou serviço tardio).

Para o autor, nessas situações a responsabilidade estatal será subjetiva e a conduta será sempre ilícita. Assim, para configura dano indenizável é necessário fazer uma análise da relação entre a ausência do serviço e o dano sofrido, observando se a omissão foi proveniente de negligência, imprudência ou imperícia , ou seja, por culpa ou por dolo, quando o agente omitiu-se propositalmente<sup>7</sup>.

Em linha geral, a conduta do Estado que constitua uma responsabilidade civil compreende a lesão efetiva de um direito de terceiro por uma conduta omissiva ou comissiva, no caso da primeira gera uma responsabilidade subjetiva e a segunda uma responsabilidade objetiva. Deve existir uma relação de causalidade necessária e suficiente entre a ação ou omissão estatal e o resultado danoso, ou seja, o nexo causal.

### **3.2.2 Agente**

---

<sup>7</sup> MELLO (2009, p. 1004) resume o dano por omissão da seguinte maneira: “Em síntese: se o estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado quando, de direito, devia sê-lo. Também não o socorre eventual incúria em ajustar-se aos padrões devidos”.

Reversamente, descabe responsabilizá-lo se, inobstante atuação compatível com as possibilidades de uma serviço normalmente organizado e eficiente, não lhe foi possível impedir o evento danoso gerado por força (humana ou material) alheia.”

O próximo elemento a ser analisado é o agente. O Estado consiste em um ente despersonalizado, cuja vontade e ação se expressam através de seus agentes, na forma de sua organização interna. Segundo Mello (2014, p. 1026-1027):

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.

O vocábulo “agente” no contexto da responsabilidade civil do Estado deve ser entendido de maneira abrangente, visto que foi inovação da constituição de 1988 a substituição o termo “funcionário” por “agentes” no artigo que se refere à responsabilidade do órgão estatal (o art. 37 §6º da C.F.), numa acertada medida para generalizar a responsabilidade do Estado perante atos de seus servidores.

Esse vocábulo engloba tanto os agentes administrativos quanto os políticos, servidores públicos em geral até mesmos os empregados particulares de prestadoras de serviço público.

Interessante apontar que para efeitos de responsabilidade não importa estabelecer se o agente agiu dolosa ou culposamente, importa saber se sua qualidade de agente público foi determinando para a causa do dano (MELLO, 2014, p. 1028). A classificação da conduta do agente será importante para a viabilidade de proposta de ação regressiva para o Estado requerer o resarcimento caso venha a sofre uma condenação por uma conduta do agente que agiu por dolo ou culpa.

Quanto à questão da possibilidade de denunciaçāo a lide ao agente causador do dano, o novo código civil (BRASIL, 2015) no seu art. 125 admite a denunciaçāo à lide por aquele que estiver obrigado por lei a indenizar em ação regressiva<sup>8</sup>. Essa previsão é importante por visa a celeridade e economia processual pois no mesmo processo poderá resolver a questão da responsabilidade e, em seguida, atribuir a responsabilidade do agente perante o Estado.

Contudo, esse entendimento não é unânime, havendo na doutrina divergências a respeito da denuncia a lide nos casos de responsabilidade civil do

---

<sup>8</sup> “Art. 125. É admissível a denunciaçāo 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” (grifo nosso).

Estado em face de seu servidor. Um argumento levantado é que o dispositivo do novo CPC refere-se a relação do âmbito privado, não repercutindo na esfera estatal. Além disso, há os que defendem que admitir a denunciação a lide causa prejuízo ao lesado pois a responsabilidade do estado em relação ao particular lesado é objetiva enquanto que em relação ao vínculo regressivo do agente é subjetiva, assim, entende-se que em uma denúncia a lida a vítima teria que aguardar a solução da questão entre o Estado e seu agente para depois ter seu resarcimento, prolongando a solução do litígio (CARVALHO FILHO, 2017, p. 623-625).

Por fim, Cahali traz um distinção importante a ser reconhecida, resumida por Di Pietro (2017, p.691) da seguinte forma:

Em resumo:

1. Quando se trata de ação fundada na culpa anônima do serviço ou apenas na responsabilidade objetiva decorrente do risco, a denunciação não cabe, porque o denunciante estaria incluindo novo fundamento na ação: a culpa ou dolo do funcionário, não arguida pelo autor;
2. Quando se trata de ação fundada na responsabilidade objetiva do Estado, mas com arguição de culpa do agente público, a denunciação da lide é cabível como também é possível o litisconsórcio facultativo (com citação da pessoa jurídica e de seu agente) ou a propositura da ação diretamente contra o agente público.

Resumidamente, o elemento “agente” na caracterização da responsabilidade é importante para, no primeiro momento, verificar esse atuou no exercício da função estatal para caracterizar a responsabilidade do Estado e não apenas uma responsabilidade privada e, posteriormente, caso esse tenha causado dano no exercício da atividade estatal, analisar se agiu com dolo ou culpa para uma ação regressiva pelo Estado.

### **3.2.3 Nexo causal**

A respeito do nexo causal, esse consiste no vínculo entre o dano e a conduta, seja ela omissiva, comissiva, lícita ou ilícita. Como bem ressaltado no item 3.2.1, para se formar o direito a ação de indenização é necessário um dano à vítima em decorrência de uma conduta antijurídica, mas também é necessário que se estabeleça a relação de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o mal causado ao terceiro.

Determinar o liame da conduta de ação ou omissão estatal ao resultado

danoso não é fácil, ainda mais quando há vários fatores que contribuem para o evento danoso. Ao estudar a relação de causalidade, a doutrina desenvolveu algumas teorias explicativas, dentre as quais citam-se algumas: 1)teoria da equivalência das condições; 2) teoria da causa próxima; 3) teoria da causa eficiente; 4) teoria da causalidade adequada<sup>9</sup>.

Em explicação de Cahali (2014, p. 72), a primeira teoria aduz que todas as condições, seja imediatas ou mediadas, que atingem a um resultado apresentam uma relação causal; já a segunda, escolhe-se dentre todas condições existente aquela que de maior relevância como a causa para determinado resultado, geralmente é aquela condição que está cronologicamente mais próxima ao evento danoso; para a terceira teoria, a condição que interessa é aquela que estabeleceu a relação causal de maior grau de eficiência no resultado; a quarta, considerando causa do resultado apenas a conduta antecedente mais adequada a produção do evento.

No caso específico da Responsabilidade Civil do Estado, a teoria adotada pelo direito brasileiro, conforme o Supremo Tribunal Federal<sup>10</sup>, é a teoria do dano direto e imediato, também chamada teoria da interrupção do nexo causal. O Supremo justifica a adoção dessa teoria por previsão legal do Código Civil (BRASIL, 2002) no art. 403<sup>11</sup> que limitou o dever de reparar e orientou aos julgadores a delimitar o âmbito da reparação ao dano resultado de causa direta e imediata. Embora seja direcionada a responsabilidade contratual, ressaltou o Tribunal que também se aplica a responsabilidade extracontratual, inclusive sobre a responsabilidade objetiva.

<sup>9</sup> Divisão estabelecida nos estudos de Roberto Brebbia citado por CAHALI (2014, p. 72).

<sup>10</sup> “Responsabilidade civil do Estado. Dano decorrente de assalto por quadrilha de que fazia parte preso foragido vários meses antes. - A responsabilidade do Estado, embora objetiva por força do disposto no artigo 107 da Emenda Constitucional n. 1/69 (e, atualmente, no parágrafo 6. do artigo 37 da Carta Magna), não dispensa, obviamente, o requisito, também objetivo, do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano causado a terceiros. - **Em nosso sistema jurídico, como resulta do disposto no artigo 1.060 (art. 403 do atual código) do Código Civil, a teoria adotada quanto ao nexo de causalidade e a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal.** Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito a impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se ele também a responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva, até por ser aquela que, sem quaisquer considerações de ordem subjetiva, afasta os inconvenientes das outras duas teorias existentes: a da equivalência das condições e a da causalidade adequada. [...] Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 130764, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, DJ 7.8.1992) grifos acrescentados.

<sup>11</sup> Art. 403 – “Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.”

Essa teoria, define Stoco (2014, p. 227), “desenvolveu-se no sentido de que nem todo o fator que alcança o evento danoso será necessariamente causa do dano”, isso quer dizer que para os defensores dessa teoria só reconhecem a causalidade quando o dano é efeito direto e imediato da causa.

Adverte o referido autor (STOCO, 2014, p. 231), no entanto, que essas teorias apresentam inconsistências e dificuldades de trazer uma solução ao caso concreto, cabendo ao julgador analisar caso a caso e sopesar os fatos e causas para o julgamento, observando ainda os casos em que haverá o rompimento do nexo causal, quais sejam: culpa exclusiva da vítima; fato de terceiro; caso fortuito; e força maior.

Sobre as hipóteses de rompimento do nexo causal, teceremos breves comentários a seu respeito para não afastarmos da problemática central dessa monografia.

A causa exclusiva da vítima, como o termo já esclarece, trata-se em dano cujo agente aparente causador do dano é apenas um instrumento do acidente, sendo a vítima a responsável pelo seu próprio dano sofrido. Nesse situação, há exclusão do nexo causal por isenção de responsabilidade ao agente.

No fato de terceiro, há um terceiro fora da relação entre vítima e suposto causador do dano cujo ato é causa exclusiva do evento danoso. Para Cavalieri Filho (2014, p. 87), o fato de terceiro equipara-se ao caso fortuito ou força maior, por ser uma causa estranha à conduta do suposto agente do dano por ser algo imprevisível e inevitável. Observa-se ainda que se a conduta do agente concorreu para o resultado, haverá responsabilidade. A exclusão desta será apenas no caso em que o agente não tiver contribuído para a ocorrência da situação danosa.

Por fim, o caso fortuito e a força maior são situações em que escapa do dever de diligência e prudência do aparente causador do dano, é uma circunstância externa, alheia a vontade da pessoa e por ela incontrolável, que causa o dano.

O código civil no art. 393 em seu parágrafo único aduz que “o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir” (BRASIL, 2002). É nítido que o código não traçou distinção entre esses dois termos, tratando-os como sinônimos, embora a doutrina entenda que há uma distinção entre esses dois.

Sergio Cavalieri Filho (2014, p. 89) traça a diferença entre esses elementos excludentes da responsabilidade da seguinte forma:

Estaremos em face do *caso fortuito* quando se tratar de evento imprevisível e, por isso, inevitável; se o evento for inevitável, ainda que previsível, por se tratar de fato superior às forças do agente, como normalmente são os fatos da Natureza, como as tempestades, enchentes etc., estaremos em face da *força maior*, como o próprio nome o diz. È o *act of God*, no dizer dos ingleses, em relação ai qual o agente nada pode fazer para evita-lo, ainda previsível.

Assim, resume o autor que a imprevisibilidade é elemento indispensável para caracterizar o caso fortuito e a irresistibilidade é o da força maior.

De toda forma, ambos os casos excluem o nexo causal por constituírem uma circunstancia estranha à conduta do suposto agente. Todavia, no caso de responsabilidade objetiva baseada na teoria do risco possa ser que exista a responsabilidade na situação de um caso fortuito interno. O Estado nessa hipótese não se exclui do dever de indenizar, pois embora o caso fortuito seja imprevisível, o dano ocorreu no exercício da sua atividade devendo assumir a responsabilidade.

## **4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DO PODER JUDICIÁRIO**

### **4.1 DA TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO–JUIZ: argumentos**

Embora não se admita no direito brasileiro a teoria da irresponsabilidade, conforme fora anteriormente abordada, no que tange a responsabilidade do Estado-Juiz prevaleceu por um tempo no direito brasileiro à impossibilidade de responsabilizar o Estado por atos do judiciário, na qual restaria ao jurisdicionado apenas se conformar com o fato ou ato danoso por impossibilidade de exigir do Estado reparação do prejuízo.

Posteriormente, exceções foram previstas em normas, principalmente relacionadas ao erro na esfera criminal, autorizando a indenização em favor do condenado criminalmente quando esse fosse inocentado em processo de revisão.

Contudo, abordagem da responsabilidade civil do Poder Judiciário ainda é complexa, pois embora tenha evoluído o direito dos cidadãos com o reconhecimento que o Estado possa causar danos, não foi consolidada a convicção de que, na esfera judiciária, o Estado-Juiz assuma integralmente o dever de indenizar nos casos de dano causado pelo Judiciário (ressaltados, entretanto, os casos já previstos em lei). Encontra-se, portanto, no seio deste Poder, o último reduto da irresponsabilidade civil (CAHALI, 2014, p. 486).

Nessa linha, destacam-se como argumentos impeditivos da responsabilidade do Estado por atividade judiciária danosa, como destaca Maria Helena Diniz (2009, p. 659-660), resumidamente: a) ausência normativa, pois há previsão legal apenas para prejuízos decorrentes do erro judiciário na esfera penal, excesso temporal de prisão e aqueles provenientes da responsabilidade pessoal do juiz por dolo, fraude ou ainda, recusa, omissão, retardamento proposital do andamento do processo, conforme previsto no código processo civil; b) a soberania do Poder Judiciário, e por consequência a incongruência da incidência da responsabilidade; c) a independência absoluta dos juízes, pois a possibilidade de responsabilização de seus atos causariam insegurança e temor no exercício da função, tolhendo seu poder de decisão; d) a imutabilidade ou autoridade da coisa julgada

#### **4.1.1 Ausência Normativa**

O argumento da ausência de texto normativo como impeditivo da aplicação da responsabilidade reside no fato de ser imprescindível a previsão legal das hipóteses que configure responsabilidade do Estado.

Atualmente, há previsão expressa apenas para os casos de erro judiciário e aqueles que ficaram presos além do período determinado na sentença (artigo 5º, inciso LXXV da Constituição Federal) além dos casos da responsabilidade do juiz elencados no artigo 143 do código de processo civil.

Assim, nas demais situações em que seja provocado dano ao administrado, esse ficará desassistido da tutela do Estado visto que a responsabilidade civil será aplicada por previsão legal e, na ausência desta, pela teoria da irresponsabilidade. Esse é o argumento comumente utilizado pela jurisprudência que adota a teoria da irresponsabilidade.

Em contra-argumento, a inteligência do art. 140 do Código de Processo Civil concomitante com o artigo 4º da LINDB<sup>12</sup>, deixa expressa que a ausência normativa não poderá ser óbice para a atuação do magistrado que deverá ser suprida através da analogia, dos costumes e dos princípios gerais do direito. Assim, os julgadores devem lançar mão à ferramenta atribuída pela própria legislação e se utilizar desses elementos para não desamparar aquele que sofreu dano pelo Estado por ato jurisdicional, com a aplicação, por exemplo, da analogia ao que já vem sendo aplicado na esfera criminal.

De outra banda, a própria Constituição Federal (1988) no artigo 37, parágrafo 6º, prevê a responsabilidade do Estado pelo dano causado pelos seus agentes, não excepcionando os servidores do Poder Judiciário, os quais os atos também deverão ser de responsabilidade de Estado. É nítido, portanto, que a responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes é princípio constitucional, sendo regra a ser aplicável a todos os Poderes.

Pelo exposto, o argumento da ausência normativa não encontra amparo na própria Constituição que atribui a responsabilidade do Estado por danos provocados por seus agentes, englobando a todos os entes que de modo direto ou indireto

---

<sup>12</sup> Código Processo Civil: Art. 140. “O juiz não se exime de decidir sob a alegação de lacuna ou obscuridade do ordenamento jurídico” (BRASIL, 2015). **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:** Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito (BRASIL, 1942).

atuam na atividade estatal. Em sintonia, a legislação infralegal oferece mecanismos para suprir a falta de legislação específica no que se refere à responsabilidade do Estado para atos judiciais, a fim de evitar que o jurisdicionado suporte sozinho o ônus de uma atuação ineficiente do Estado, demostrando ser equivocado a tese da irresponsabilidade por ausência de norma legal.

#### **4.1.2 Soberania do Poder Judiciário**

Em relação à soberania do Poder Judiciário, os adeptos dessa tese evocam a manifestação da soberania como a capacidade de imposição da vontade perante os jurisdicionados, sendo indispensável para à manutenção da unidade do Estado. Segundo essa corrente, o Estado transfere ao órgão judicante funções, mas também prerrogativas, assim tem assegurada a intocabilidade de seus atos, pois representa, nesse momento, o próprio Estado na manifestação de sua soberania.

J. M. Carvalho Santos (apud SÉ, 1976, p. 45-46), invocando os ensinamentos de Giorgi, asseverou:

Proferir uma sentença, diz ele [GIORGİ], não é certamente função de índole jurídica- privada, mas verdadeiro ato de soberania. Pode acontecer muitas vezes que uma sentença seja errônea e injusta; mas nem por isso quem foi prejudicado pode, quando a sentença se tornou irrevogável, propor ação de dano, nem contra o magistério, nem contra o Estado. Nunca ninguém duvidou disso. Poderá agora perguntar- se se acontecerá o mesmo quando a sentença for resultado do dolo ou da corrupção, e seja causa de uma ação pessoal contra o magistrado? Que o magistrado nesse caso se torne responsável pessoalmente para com a parte prejudicada parece fora de dúvida; mas enquanto não surgir uma lei, que à semelhança das recentes leis australianas façam recair essa responsabilidade sobre o Governo, não acreditamos que o Estado possa ser responsável pelos danos: porque a função judiciária, embora mal desempenhada, não deixa de ser função de soberania, e, pois, não deixa de pertencer àquela categoria de atos, os quais não empenham a responsabilidade civil do Estado em face dos particulares.

Com a devida vênia ao nobre professor, a soberania deve ser vista como característica do Estado como um todo, entidade máxima do Poder Público, cuja manifestação é verificada pelo funcionamento harmônico e independente das três esferas de Poder, não particularizando a um ato específico de um Poder isolado.

A repartição dos Poderes foi idealizada para a manutenção do equilíbrio político, evitando a concentração do poder, mas também para viabilizar uma organização da administração interna, com a transferência de atribuições distintas

ao legislativo, executivo e judiciário. O exercício pleno das funções de cada Poder é que sustenta a soberania do Estado.

Cavalieri Filho (2014), em sua obra “Programa de Responsabilidade Civil”, afirma ser inconsistente o argumento da soberania como justificativa à irresponsabilidade do Estado. Para esse doutrinador, além de ser impreciso o vocábulo “soberania”, aceitar esse argumento é entender que o Poder Judiciário está acima dos demais poderes, que, embora exerçam atribuições do Estado, não são vistos como soberanos e indubitavelmente estão submetidos à responsabilidade. Se todos os poderes desempenham atividades estatais, de igual modo, todos deveriam ser acobertados pelo manto da irresponsabilidade, o que não ocorre.

Assim, o referido autor (CAVALIERI FILHO, 2014, p.320) destaca:

o juiz é órgão do Estado tal como qualquer colégio legislativo ou autoridade executiva. Destarte, a prevalecer a tese da irresponsabilidade fundada na soberania do Judiciário, seria ela também aplicável ao Executivo, em relação ao qual ninguém mais admite o privilégio.

Ademais, relembrando a distinção entre atos de gestão e atos de império, podemos admitir que os atos do Poder Judiciário em sua atuação judicante são atos de gestão, pois são pautados na solução de conflitos, manutenção da ordem e da paz social, ou seja, atos de administração da justiça. Portanto, devem ser submetidos ao direito comum.

Por outro lado, ainda que se entenda os atos do judiciário constituam ato de império por ser uma intervenção do Estado na relação entre partes, impondo uma decisão a qual esses estarão submetidos, de igual modo não se pode reconhecer a irresponsabilidade por soberania, uma vez que o Estado deve submeter-se a lei sem abdicar-se dessa prerrogativa, como princípio fundamental de um Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, não há como utilizar a soberania como pretexto para excluir os atos judiciários de responsabilidade por dano causado, pois admitir esse argumento é ir de encontro à igualdade entre poderes, sobrepondo o Judiciário como soberano, à revelia dos demais. Além disso, soberania não é sinônimo de infalibilidade ou irresponsabilidade.

#### **4.1.3 Independência absoluta dos juízes**

No tocante a independência do juiz, a Constituição assegura garantia de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade salarial<sup>13</sup> com o intuito de que ele aja livremente na formação de sua convicção, a fim que o julgador não seja atormentado pela possibilidade de uma coação ou seja tolhido no exercício de sua função.

Porém, essas garantias não são absolutas. A Lei maior (BRASIL, 1988), embora tenha protegido o julgador, também institui limitação à sua atuação prevendo que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade [...]” [art.93 inc. IX], caracterizando a vinculação da decisão do magistrado à fundamentação que deverá ser pautada na lei.

Ademais, o atual Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) concretizou o dever constitucional da fundamentação das decisões judiciais, trazendo situações os quais não seriam consideradas fundamentadas as decisões, geralmente quando a decisão for genérica, rasa ou apenas uma reprodução de artigos, leis ou entendimentos vinculantes e súmulas<sup>14</sup>. Além disso, o código estabelecer a responsabilidade pessoal do juiz em seu art.143<sup>15</sup>, quando a ação se compuser de

<sup>13</sup> Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado; II - inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, na forma do art. 93, VIII;

III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I (BRASIL, 1988).

<sup>14</sup> CPC, art.489, § 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento (BRASIL, 2015).

<sup>15</sup> Art. 143. O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando:

I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude;

II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte.

dolo ou fraude. Não há dúvidas, portanto, que é possível responsabilizar o juiz por seus atos no exercício da função jurisdicional.

No entanto, para os defensores da irresponsabilidade, o artigo supracitado exclui a responsabilidade civil estatal, uma vez que a própria legislação atribuía somente ao magistrado a responsabilidade civil quando atuasse com dolo ou culpa no processo.

Esse era o entendimento do saudoso ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Maximiliano (citado por CAVALIERI FILHO, 2014, p. 319-320, grifo nosso), ao comentar a Constituição de 1946, que já previa a responsabilidade civil dos agentes do Estado no exercício da função, *in verbis*:

Tanto a União, como o Estado e o município, responde pelos atos dos seus funcionários. Verifica-se, entretanto, uma originalidade, estabelecida por motivos e ordem política e social: os membros do congresso não são responsáveis, civil nem penalmente, pelos seus votos (art. 44), mas o Tesouro indeniza o prejuízo que eles causam; ao contrário, **os juízes podem ser processados e punidos, livres, entretanto, o erário de ressarcir o dano resultante das sentenças.**

**A irresponsabilidade do Estado pelos atos e omissões dos juízes advém da independência da magistratura, prerrogativa esta que tem como consequência lógica o tornar exclusivamente pessoal a responsabilidade** (comentários à Constituição de 1964, v.3/259-260,)

A esse argumento, (da irresponsabilidade do Estado advir da independência do juiz), Di Pietro (2017), responde que, não obstante seja indiscutível a necessidade de assegurar a independência do magistrado, a mesma não pode ir ao ponto de isentar o Estado de responder pelos erros decorrentes de sua atuação.

Ora, não há liame que justifique a inclusão da responsabilidade pessoal do magistrado com a automática isenção da responsabilidade estatal, quando, na verdade, a independência do juiz deveria ser resguardada com a responsabilidade atribuída ao Estado, que poderia obter restituição de possível condenação quando o julgador tiver causado o dano dolosamente.

Nesse contexto, a Comissão Revisora da Constituição de 1988 (CAHALI, 2014, p. 487), em 1992, propôs a expressa afirmação da responsabilidade civil do Estado por atos de juízes no texto constitucional por já entenderem na época ser ultrapassada a tese da irresponsabilidade pela conjuntura da ordem política e ordem

Parágrafo único. As hipóteses previstas no inciso II somente serão verificadas depois que a parte requerer ao juiz que determine a providência e o requerimento não for apreciado no prazo de 10 (dez) dias (BRASIL, 2015).

jurídica. Consta do Relatório apresentado pelo então deputado Nelson Jobim apud CAHALI:

Atualmente, entende-se que, para além da culpabilidade ou ilicitude, o fundamento da **responsabilidade objetiva do Estado por ato do juiz encontra-se na própria Constituição**. A dignidade da pessoa humana (mormente na hipótese de erro judiciário), a liberdade (que exige a limitação da intervenção legítima do Poder Público), a igualdade (que demanda a proporcionalidade na divisão dos encargos e ônus da atuação do Poder Público entre os cidadãos) e a legalidade são, portanto, os princípios legitimadores da responsabilidade do Estado. Sob tal perspectiva, apontem-se os textos das atuais Constituições italiana (art.24) e espanhola (art.121). Não são estranhos à ordem constitucional pátria os institutos da responsabilidade objetiva do Estado e da responsabilidade regressiva do agente público nas hipóteses de dolo ou culpa (art. 37, § 6º).

Embora não recepcionado, o texto acima revela uma preocupação do constituinte em responsabilizar diretamente o Estado pelos atos do juiz, com a ampliação da interpretação do art. 37º §6º da Constituição, já anteriormente citada, incluindo também o magistrado como funcionário público, cujas atribuições emanam do poder estatal, devendo também o Estado se responsabilizar por seus atos.

Resta claro que há como viver harmonicamente a responsabilidade do Estado com a responsabilidade pessoal do magistrado, derrotando essa possível justificativa à isenção estatal.

#### **4.1.4 A imutabilidade ou autoridade da coisa julgada.**

Por fim, a imutabilidade ou autoridade da coisa julgada é o posicionamento que afirma que o reconhecimento da responsabilidade acarretaria ofensa à coisa julgada. Esse forte argumento dos que defendem a irresponsabilidade por esse aspecto baseiam-se na presunção de verdade da sentença transitada em julgado e a segurança jurídica. Entretanto, no nosso ordenamento jurídico a coisa julgada sofre relativização, uma vez que há a possibilidade de ser modificada pela ação rescisória, no prazo de 2 (dois) anos após sentença condenatória civil, e pela revisão criminal, que pode ser arguida a qualquer tempo. No segundo caso, é indubitável a presença da responsabilidade do Estado, consagrado no art. 630 do Código Processo Penal<sup>16</sup> bem com o artigo 5º. LXXV, da Constituição Federal de 1988<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Art. 630. O tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos. § 1º Por essa indenização, que será liquidada no juízo cível,

Às divergências que surgem na esfera civil, por já existir de recursos (por sua vez, excessivos) para evitar erros ou corrigi-los, sendo a ação rescisória plausível apenas nos casos de vícios gravíssimos contemplados no rol taxativo do art. 966 do Código do Processo Civil (BRASIL, 2015)<sup>18</sup>.

Nesses casos, com o desfazimento da coisa julgada pela ação rescisória, poderá o individuo obter indenização naquela ou noutra ação. Contudo, acirrada é a questão de quando a coisa julgada é claramente injusta, porém não pode ser modificada pelo lapso temporal. Para a tese da irresponsabilidade, finda aí qualquer possibilidade de imputação de responsabilidade já protegida pelo manto da coisa julgada.

Em contrapartida, Edimir Netto de Araújo (apud DI PIETRO, 2017, p. 688), mostra que “uma coisa é admitir a incontrastabilidade da coisa julgada, e outra é erigir essa qualidade como fundamento para eximir o Estado do dever de reparar o dano”. Continuou afirmando que “o que se pretende é possibilitar a indenização ao prejudicado, no caso de erro judiciário, mesmo que essa coisa julgada não possa, dado o lapso temporal, ser modificada”.

Ademais, a posterior condenação do Estado a pagar indenização decorrente de dano causado por ato judicial não modificará a coisa julgada visto que a reparação será manejada em nova ação, com novas partes e causa do pedido diverso, permanecendo intangível a coisa julgada danosa.

A par de todos os argumentos tratados para justificar a aplicabilidade da irresponsabilidade do Estado nos atos do Judiciário, tem-se hoje a doutrina e jurisprudência, essa ainda timidamente, aderido ao reconhecimento do dano produzido na esfera judiciária.

**responderá a União, se a condenação tiver sido proferida pela justiça do Distrito Federal ou de Território, ou o Estado, se o tiver sido pela respectiva justiça** (BRASIL, 1941, grifo nosso).

<sup>17</sup> “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença” (BRASIL, 1988).

<sup>18</sup> Art. 966. A decisão de mérito, transitada em julgado, pode ser rescindida quando:

- I - se verificar que foi proferida por força de prevaricação, concussão ou corrupção do juiz;
- II - for proferida por juiz impedido ou por juiz absolutamente incompetente;
- III - resultar de dolo ou coação da parte vencedora em detrimento da parte vencida ou, ainda, de simulação ou colusão entre as partes, a fim de fraudar a lei;
- IV - ofender a coisa julgada;
- V - violar manifestamente norma jurídica;
- VI - for fundada em prova cuja falsidade tenha sido apurada em processo criminal ou venha a ser demonstrada na própria ação rescisória;
- VII - obtiver o autor, posteriormente ao trânsito em julgado, prova nova cuja existência ignorava ou de que não pôde fazer uso, capaz, por si só, de lhe assegurar pronunciamento favorável;
- VIII - for fundada em erro de fato verificável do exame dos autos (BRASIL, 2015).

## 4.2 APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DO PODER JUDICIÁRIO

O tripé dos poderes estatais abarca a função legislativa, função administrativa e a função judiciária, conforme visto anteriormente. No desempenho dessa última função, tem-se um Estado interventor em substituição às partes de um litígio, atuando para reconhecer, efetivar ou proteger situações jurídicas, através do julgamento imparcial e independente para solucionar conflitos, resguardando a ordem jurídica e a autoridade da lei.

Essa é a atividade-fim do Poder Judiciário, ou seja, atuar na resolução de pendengas, quando instado a se manifestar, para a manutenção da ordem social e conservação dos preceitos constitucionais. No entanto, a atividade jurisdicional é espécie do gênero função judiciária, tendo em vista que há também atividades não jurisdicionais que são fundamentais para o desempenho dessa função, porém são atividades meramente administrativas.

Na atuação da função judiciária, seja na atividade judicante ou na atividade de natureza administrativa, poderá haver a ocorrência de atos lesivos na prestação desse serviço que produzirá danos aos administrados. Ultrapassada a tese da irresponsabilidade no tocante ao Estado-Juiz, a doutrina e a jurisprudência vêm, paulatinamente, como se verá, adotando a corrente a qual reconhece a incidência da responsabilidade dos atos do Poder Judiciário.

A seguir, analisaremos as demais teorias da responsabilidade e sua utilização na resolução dos casos de dano por atividade judiciária danosa.

### 4.2.1 Distinção entre atos judiciais e jurisdicionais

Inicialmente, é interessante distinguir os atos emanados pelo Poder Judiciário visto que a incidência da responsabilidade civil será diferenciada pelo ato realizado, haja vista a natureza de sua origem e o grau de flexibilidade desse respectivo ato, ou seja, se esse ato é limitado por alguma norma ou se ele apresenta um grau de subjetividade.

Silva (1985) traz uma distinção interessante desses atos emanados pelo Poder Judiciário, separando – os em atos pré-ordenados e atos flexíveis. Para o

referido autor, os atos pré-ordenados seriam os que respeitam o conteúdo predeterminado em lei e os atos elásticos, flexíveis ou dúcteis aqueles que atribuem certo grau de discricionariedade ao agente público porquanto amparados por conceitos indeterminados, como a boa-fé, os bons costumes, a ordem pública e o abuso do poder.

Assim, as atividades precípuas do magistrado, como liminares, despachos, decisões e acórdãos, todos específicos da função de julgar (como os tipificados no art. 203<sup>19</sup> do Código de Processo Civil), são atos flexíveis, pois detém uma maior margem de discricionariedade para sua atuação judicial, sendo atos jurisdicionais.

Por outro lado, o Poder Judiciário não é composto apenas de juízes, nele se inserindo os chamados serventuários da Justiça, isto é, servidores públicos incumbidos de atividades preparatórias e burocráticas e que auxiliam a atuação dos juízes e dão andamento aos processos. A esses servidores cabe realizar o chamado ato judicial ou judiciário *stricto sensu*, pois suas atividades são de caráter predominantemente administrativo. Nesse caso, são atos ditos como pré-ordenados por estar estritamente vinculados a norma jurídica.

Segundo Edmir Netto de Araújo (apud GREGÓRIO, 2009, p.119), esses atos do Poder Judiciário, sejam jurisdicionais ou judiciais, se forem danosos ensejaram responsabilidade ao Estado, por exercerem um serviço público. Nessa prestação de serviço podem advir erros ou falhas que podem dar margem a diversas formas de responsabilidade no exercício da função jurisdicional *lato sensu*.

Corroborando com esse entendimento, Sérgio Cavalieri Filho (2011, p. 326) assim afirma:

No que respeita aos danos causados pela atividade judiciária, aqui compreendidos os casos de denegação de justiça pelo juiz, negligência no exercício da atividade, falta no serviço judiciário, desídia dos serventuários, mazelas do aparelho policial, é cabível a responsabilidade do Estado

<sup>19</sup> Art. 203. Os pronunciamentos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos.

§ 1º Ressalvadas as disposições expressas dos procedimentos especiais, sentença é o pronunciamento por meio do qual o juiz, com fundamento nos arts. 485 e 487, põe fim à fase cognitiva do procedimento comum, bem como extingue a execução.

§ 2º Decisão interlocutória é todo pronunciamento judicial de natureza decisória que não se enquadre no § 1º.

§ 3º São despachos todos os demais pronunciamentos do juiz praticados no processo, de ofício ou a requerimento da parte.

§ 4º Os atos meramente ordinatórios, como a juntada e a vista obrigatória, independem de despacho, devendo ser praticados de ofício pelo servidor e revistos pelo juiz quando necessário (BRASIL, 2015).

amplamente com base no art. 37, § 6º, da Constituição ou na culpa anônima (falta do serviço), pois trata-se, agora sim, de atividade administrativa realizada pelo Poder Judiciário. [...]

Ora, já ficou assentado que o arcabouço da responsabilidade estatal está estruturado sobre o princípio da organização e do funcionamento do serviço público. E, sendo a prestação da justiça um serviço público essencial, tal como outros prestados pelo Poder Executivo, não há como e nem por que escusar o Estado de responder pelos danos decorrentes da negligência judiciária, ou do mau funcionamento da Justiça, sem que isto moleste a soberania do Judiciário ou afronte o princípio da autoridade da coisa julgada.

Como se percebe, a atividade judiciária *latu sensu* é uma prestação de serviço público e, como tal, no decorrer de sua prestação podem advir falhas e omissões que gerará algum dano efetivo ao jurisdicionado. Contudo, a incidência da responsabilidade será diferenciada de acordo com o tipo do ato. Assim, a distinção é importante visto que os entendimentos para incidência da responsabilidade será simples ou complexa a depender do ato analisado.

Sobre o ato administrativo ou ato judicial, não há maiores debates a respeito da possibilidade de manejo de ação indenizatória haja vista sua similaridade aos atos emanados dos órgãos legislativo e executivo, cuja responsabilidade não se discute.

Por outro lado, o ato jurisdicional eleva maiores debates entre a doutrina e jurisprudência visto ser um ato decisório que requer uma análise de caso concreto e aplicação da norma jurídica que seja mais adequada à solução daquela celeuma.

Nesse último caso, a identificação de uma atitude que constitua gravame ao administrado que extrapole o ônus suportado pelos demais administrados, com consequente direito de reparação pelo Estado é deveras difícil pela própria natureza da decisão judicial que indubitavelmente provocará um dano a parte vencida no processo enquanto que os atos judiciais estão mais atrelados a estrito cumprimento legal, tendo uma menor carga de subjetividade em sua atividade, ensejando menor viabilidade de discussões.

O próximo tópico abordará a incidência da responsabilidade nos atos judiciais ou administrativos do Poder Judiciário para posteriormente adentrarmos no debate dos desdobramentos da responsabilização do Estado-Juiz por atividade judiciária danosa, desdobrando em erro e demorada na prestação judicial.

#### **4.2.2 Do ato judicial danoso na prestação do serviço administrativo judiciário**

O saudoso doutrinador clássico Juary Silva (1985, p. 121) em seu livro “A Responsabilidade do Estado por atos judiciários e legislativos [...]”, destacou a importância dos serventuários e auxiliares da justiça visto que todos os atos do processo convergem-se para a prolação da sentença, ou seja, a prestação jurisdicional. Assim, salientou:

Isso feito, deixa-se de ver a sentença, isto é, a entrega da prestação jurisdicional, como mero ato do juiz, passando-se a focalizá-la mais como a culminância e o epítome de todo o processo, que não é o resultado apenas da atividade ordinatória e decisória do juiz, senão ainda dos atos processuais de todos os serventuários e auxiliares da justiça. Por outras palavras, o Estado desempenha a função jurisdicional não apenas mediante a prolação da sentença, porém antes através de toda atividade judiciária, que convergem para a sentença e permite prolatá-la.

[...] a função jurisdicional-aglutinação de uma série de atos teleologicamente unificados pela sua convergência em direção à sentença de mérito – não se cinge à sentença, mas sim abrange toda a atividade que conduz à própria sentença, abarcando, como meta final, também a esta. Daí o caráter de serviço público ínsito na função jurisdicional, para cuja realização cooperam todos os serventuários e auxiliares, em lugar apenas dos juízes.

A função judiciária *lato sensu* é serviço público, composto por atos próprios do juiz, de cunho decisório, como também atos da atividade judicial que no exercício da atividade judicante podem também ocasionar lesão ao particular com prejuízos a serem indenizáveis, enquanto atividade judiciária danosa.

No que tange ao serviço administrativo da justiça, o art. 149 e seguintes<sup>20</sup> do Código de Processo Civil expõe de maneira específica as atribuições dos

---

<sup>20</sup> Art. 149. São auxiliares da Justiça, além de outros cujas atribuições sejam determinadas pelas normas de organização judiciária, o escrivão, o chefe de secretaria, o oficial de justiça, o perito, o depositário, o administrador, o intérprete, o tradutor, o mediador, o conciliador judicial, o partidor, o distribuidor, o contabilista e o regulador de avarias. [...]

Art. 152. Incumbe ao escrivão ou ao chefe de secretaria:

- I - redigir, na forma legal, os ofícios, os mandados, as cartas precatórias e os demais atos que pertençam ao seu ofício;
- II - efetivar as ordens judiciais, realizar citações e intimações, bem como praticar todos os demais atos que lhe forem atribuídos pelas normas de organização judiciária;
- III - comparecer às audiências ou, não podendo fazê-lo, designar servidor para substituí-lo;
- IV - manter sob sua guarda e responsabilidade os autos, não permitindo que saiam do cartório, exceto:
  - a) quando tenham de seguir à conclusão do juiz;
  - b) com vista a procurador, à Defensoria Pública, ao Ministério Público ou à Fazenda Pública;
  - c) quando devam ser remetidos ao contabilista ou ao partidor;
  - d) quando forem remetidos a outro juízo em razão da modificação da competência;
- V - fornecer certidão de qualquer ato ou termo do processo, independentemente de despacho, observadas as disposições referentes ao segredo de justiça;
- VI - praticar, de ofício, os atos meramente ordinatórios (BRASIL, 2015).

serventuários, como guarda e manutenção dos autos, execução de ordens judiciais, expedição e certificação de documentos com fé pública. Assim, os feitos dos serventuários são atos pré-ordenados e consequentemente atos vinculados, no qual agente fica inteiramente preso ao que lhe foi ordenado por lei ou por outro ato normativo, obedecendo-os em respeito ao princípio da legalidade.

Por conseguinte, esses atos compartilham de similaridades com os de cunho administrativos dos outros poderes posto que rejam-se por procedimentos semelhantes, obedecendo a critérios pré-determinados, sem a discricionariedade dos atos elásticos, porém igualmente sujeitos ao dever resarcitório pela ofensa à determinação legal.

Ademais, os serventuários da justiça são agentes públicos cujo comportamento enquadra-se nos moldes do artigo 37, § 6º da Constituição que dispõe que as pessoas 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.

O diploma processual civil prevê ainda expressamente a imputação de responsabilidade pessoal do serventuário ou auxiliar de justiça por seus atos cometidos por dolo ou culpa, inclusive garantindo o direito do Estado a ação de regresso contra o funcionário, conforme consta no art. 155<sup>21</sup> do referido diploma normativo.

Sobre a possibilidade de indenização, o sábio Hely Lopes Meirelles (2016, p. 790-791) em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro”, ensina que:

Para obter indenização basta que o lesado aione a Fazenda Pública e demonstre o nexo causal entre o fato lesivo (comissivo ou omissivo) e o dano, bem como seu montante. Comprovados esses dois elementos, surge naturalmente a obrigação de indenizar. Para eximir-se dessa obrigação incumbirá à Fazenda Pública comprovar que a vítima concorreu com culpa ou dolo para o evento danoso. Enquanto não evidenciar a culpabilidade da vítima, subsiste a responsabilidade objetiva da Administração. Se total a culpa da vítima, fica excluída a responsabilidade objetiva da Fazenda Pública; se parcial, reparte-se o *quantum* da indenização.

---

<sup>21</sup> Art. 155. O escrivão, o chefe de secretaria e o oficial de justiça são responsáveis, civil e regressivamente, quando:

I - sem justo motivo, se recusarem a cumprir no prazo os atos impostos pela lei ou pelo juiz a que estão subordinados;

II - praticarem ato nulo com dolo ou culpa (BRASIL, 2015).

Desta forma, o erro ou a falha na atividade judicial que cause consequência danosa ao jurisdicionado, seja essa de natureza material ou moral, é cabível a responsabilidade do Estado porque se trata de atos administrativos. Para tanto, o jurisdicionado necessita ingressar com ação de indenização demonstrando o nexo causal entre o fato lesivo derivado da ação ou omissão praticado por agente público e o dano, seja dano moral ou material.

A jurisprudência já tem assentido a possibilidade de resarcimento por erro na atividade administrativa judiciária, aplicando a esses casos a responsabilidade civil objetiva em relação ao Estado, com direito de denúncia a lide ao serventuário responsável quando esse agir com dolo ou culpa.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em sede de apelação, condenou o Estado a restituir valor em excesso liberado por erro na expedição de alvará na ação de consignação em pagamento, o qual foi expedido no valor total depositado, ao invés de 40% como requerido e deferido pelo juízo. No caso, foi acolhido o pedido estatal regressivo contra a servidora por essa ter agido com culpa, não observando o comando da decisão judicial<sup>22</sup>.

De mesmo modo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ementa: apelação cível. responsabilidade civil do estado. erro CARTORÁRIO. EXPEDIÇÃO EQUIVOCADA DE ALVARÁ PARA LIBERAÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ERRO NA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA JUDICIÁRIA.A Constituição da República estabelece duas hipóteses de responsabilização do Estado quanto a atos do Poder Judiciário: uma geral, relativa a todos os atos administrativos, referida pelo artigo 37, § 6º; e outra específica aos atos judiciais, prevista no inciso LXXV do artigo 5º. A responsabilidade do Estado por atos praticados pelos membros do Poder Judiciário no exercício de atividades administrativas é aquela regulada pela previsão constitucional do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Legitimidade passiva do Estado para responder por danos causados pela equivocada expedição de alvará judicial. [...] DENUNCIAÇÃO A LIDE. SERVIDOR PÚBLICO. CABIMENTO.É expressamente assegurado ao Estado o direito de regresso contra o servidor responsável no caso de dolo e culpa, por força do art. 37, § 6º da CF/88, havendo necessidade, portanto, de configuração da responsabilidade civil do servidor junto à Administração Pública em virtude da sua conduta ilícita, da culpa na ação/omissão, dos danos advindos desta conduta e o nexo de causalidade entre eles. Caso concreto em que foi demonstrada a culpa da denunciada pelo levantamento do alvará no valor total depositado, sendo cabível o resarcimento ao ente público [...] APELAÇÕES DESPROVIDAS (TJ-RS - AC: 70051512044 RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler Data de Julgamento: 27/03/2013, Nona Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 04/04/2013).

<sup>23</sup> Apelação Cível – Erro do cartório do Juízo ao entregar o mandado de levantamento a terceiro estranho sem as devidas cautelas - Responsabilidade civil extracontratual do Estado - Teoria da responsabilidade objetiva - Inteligência do art. 37, § 6º, da Constituição Federal – Os serventuários da justiça são servidores titulares de cargos públicos, cujos comportamentos ensejam responsabilidade do Estado - Danos materiais configurados - Danos morais – Ocorrência - São incomensuráveis a dor e o sofrimento suportados pela parte autora, em razão de ter ficado privada de quantia em razão da conduta da parte ré, estando caracterizado o danum in re ipsa - Sentença reformada - Recurso provido (TJ-SP - APL: 10080658020158260053 SP 1008065-80.2015.8.26.0053, Relator: Marrey Uint, Data de Julgamento: 27/10/2015, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 17/11/2015).

reconheceu a responsabilidade objetiva do Estado por falha do serviço prestado pela servidora que em uma ação de execução extrajudicial, expediu um mandado de levantamento e entregou a terceiro estranho ao processo que indevidamente levantou o valor do alvará. Nesse caso, o tribunal reconheceu o dano material e moral, o segundo teve um voto divergente, porém não atribuiu à serventuária o dolo ou culpa.

Transcreve-se trecho do voto do Desembargador Relator Marrey Uint:

O valor depositado foi indevidamente levantamento por um terceiro fraudador, o que, inquestionavelmente, importou lesão no seu patrimônio, razão pela qual, merece ser resarcido.

Ressalte-se que a situação criada pela diligência cartorária não decorreu de dolo ou fraude, mas de ausência de dever de cuidado da administração cartorária que acabou causando dano aos Autores, motivo pelo qual não há dúvidas de que o Estado responde objetivamente. [...]

A incorreção praticada pelo cartório, neste caso, com certeza, deu causa ao ocorrido e ao dano sofrido pelos Autores. Legítima, portanto, se afigura a condenação do ente público a resarcir os Apelantes pelo dano suportado.

Sobre o dano moral, o relator continua:

Evidencia-se que, na situação debatida nos autos, segundo as regras de experiência comum (CPC, art. 335), a parte requerente, em razão do ato ilícito praticado pelo servidor público vinculado ao réu, não recebeu, até o presente momento, o valor total do montante levantado indevidamente por terceiro estranho, o que, por óbvio, transborda os meros dissabores do cotidiano. Se não bastasse isso, tem-se o fato de que os Requerentes tiveram de ajuizar duas lides (execução e indenizatória) para obter o valor devido pelo executado, o que poderia ter sido evitado caso não ocorresse o erro cartorário em questão, caracteriza o danum in re ipsa, o qual se presume, conforme as mais elementares regras da experiência comum, prescindindo de prova quanto à ocorrência de prejuízo concreto. [...] Logo, entendo que o valor correspondente a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) é quantia razoável para proporcionar aos Recorrentes a devida compensação pelos aborrecimentos que suportou.

Em relação aos atos judiciais, portanto, não há controvérsia sobre a responsabilidade civil do Estado, pois se tratam de atos meramente administrativos contra os quais cabe indenização por perdas e danos com base no art. 37, §6º da Constituição Federal.

Contudo, a respeito dos atos jurisdicionais, quais sejam, aqueles inerentes à função típica do magistrado, é necessário uma abordagem mais profunda devido a elevado grau de discussões que geram e, portanto, serão ponderados no próximo tópico.

#### **4.2.3 Da atividade judicante danosa na prestação do serviço jurisdicional**

Fala-se de atividade judicante danosa aquele ato jurisdicional, omissivo ou comissivo, que cause dano de origem patrimonial ou moral ao jurisdicionado. Essa atividade pode ser considerada gênero cuja espécie é o erro judiciário e a demora na prestação judicial.

O brilhante ensinamento do Ex-Ministro do STJ, Ruy Rosado de Aguiar Júnior (2007), em seu artigo sobre a responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil, asseverou:

O princípio da responsabilidade objetiva, que se satisfaz com a causação do dano, não pode ser aceito no âmbito dos atos judiciais porque sempre, ou quase sempre, da atuação do Juiz na jurisdição contenciosa resultará alguma perda para uma das partes. Se esse dano fosse indenizável, transferir-se-ia para o Estado, na mais absoluta socialização dos prejuízos, todos os efeitos das contendas entre os particulares. É por isso que a regra ampla do art. 37, § 6º, da Constituição, deve ser trazida para os limites indicados no seu art. 5º, LXXV, que admite a indenização quando o ato é falho (erro na sentença) ou quando falha o serviço (excesso de prisão).

Em adendo ao autor supracitado, em razão da Emenda Constitucional de nº 45/2004 que trouxe o inciso LXXVIII referente à celeridade processual – “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”–, também constitui uma falha no serviço a demora na prestação jurisdicional, que poderá ensejar indenização.

Sendo assim, é reconhecido que pode existir indenização quando ato é falho por erro judicial ou por falha de serviço, que pode ser por excesso de prisão ou mora na prestação judicial. Dito isso, passemos a aprofundar a incidência da responsabilidade no caso do erro na atividade judicante e na demora prestação jurisdicional.

##### **4.2.3.1 Do erro na prestação jurisdicional**

Inicialmente, é interessante destacarmos a explicação de Cavalieri Filho (2014, p. 323) do que vem a ser erro jurisdicional que “*deve ser entendido o ato jurisdicional equivocado e gravoso a alguém, tanto na órbita penal como civil; ato*

*emanado da atuação do juiz (decisão judicial) no exercício da função jurisdicional.” Assim, o erro consiste no equívoco ou desvio, verificado na sentença ou na decisão interlocutória, que cause dano a uma das partes.*

No que tange a esfera penal, não há maiores divergências a respeito da incidência da responsabilidade pelo equívoco do Judiciário ou má interpretação da lei, visto que erro incide na condenação criminal, seja na situação de prisão por tempo superior a condenação ou na condenação de um inocente, o que causa danos irreparáveis a parte haja vista que atinge sua liberdade, portanto, ensejará reparação do dano.

Nesses casos a doutrina e jurisprudência são unâimes em reconhecer que ensejará a responsabilidade civil, uma vez que está expresso na constituição no art. 5º inciso LXXV<sup>24</sup> (BRASIL, 1988), como sendo uma garantia fundamental a indenização na hipótese de erro judiciário e quando for preso além do tempo estabelecido.

Essa norma constitucional veio para complementar à interpretação da norma infraconstitucional, o Código de Processo Penal, em seu artigo 630<sup>25</sup>, tendo em vista que o seu parágrafo segundo induzia a um entendimento equivocado de que era poder discricionário do julgador conceder a indenização se o erro fosse por causa do próprio acusado além de eximir o Estado nos casos da acusação tivesse sido privada, o que não subsiste mais.

A ideia da responsabilidade no âmbito penal é de mais fácil compreensão, pois a condenação injusta fere o princípio da dignidade da pessoa humana ao tratar o cidadão honesto erroneamente como criminoso, atentando contra sua liberdade, honra e honestidade. Enfim, afetando sua vida em geral.

Nesse contexto, tem a jurisprudência se posicionado no sentido que “A prisão por erro judiciário ou permanência do preso por tempo superior ao determinado na sentença, de acordo com o art. 5º, LXXV, da CF, garante ao cidadão

<sup>24</sup> LXXV - o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença (BRASIL, 1988).

<sup>25</sup> Art. 630 O tribunal, se o interessado o requerer, poderá reconhecer o direito a uma justa indenização pelos prejuízos sofridos.

§ 1º Por essa indenização, que será liquidada no juízo cível, responderá a União, se a condenação tiver sido proferida pela justiça do Distrito Federal ou de Território, ou o Estado, se o tiver sido pela respectiva justiça.

§ 2º A indenização não será devida:

a) se o erro ou a injustiça da condenação proceder de ato ou falta imputável ao próprio impetrante, como a confissão ou a ocultação de prova em seu poder;

b) se a acusação houver sido meramente privada (BRASIL, 1941).

o direito à indenização”<sup>26</sup>, e assim “O Estado está obrigado a indenizar o particular quando, por atuação dos seus agentes, pratica contra o mesmo, prisão ilegal”<sup>27</sup>, sendo “indiscutível tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que o Estado tem o dever de reparar os danos que seus agentes causem a terceiros, consoante prevê o art. 37, § 6º da Carta Constitucional: [...] Tal preceito constitucional nada mais é do que a consagração da aplicação da Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado”<sup>28</sup>.

Desse modo, resta configurado que o erro penal ensejará a aplicabilidade da responsabilidade objetiva do Estado, isto é, para indenização basta a configuração do dano causado e o nexo de causalidade.

Entretanto, ressalta Yussef Said Cahali (2014) que, no caso da prisão cautelar ou provisória ou preventiva, se correta a decretação fundamentada com os elementos até então colhidos para a instrução criminal, suficientes para aplicação dessas medidas, a posterior absolvição não ensejará indenização uma vez que a decisão repousa no juízo provisório, ou seja, fase processual em que o juiz decide de caráter precário, em cognição sumária<sup>29</sup>. Não será, portanto, absoluta e indiscriminada a indenização decorrente da absolvição do réu como se essa fosse pressuposto da ilegalidade prisão, sempre devendo ser observada a fundamentação legal que ensejou a medida restritiva.

O Superior Tribunal de Justiça consolidou esse mesmo entendimento, com a percepção de que se bem fundamentada a prisão cautelar, obedecendo aos limites legais, não gerará direito a indenização por posterior absolvição por ausência de

<sup>26</sup> PROCESSO CIVIL. ERRO JUDICIÁRIO. ART. 5º, LXXV, DA CF. PRISÃO PROCESSUAL. POSTERIOR ABSOLVIÇÃO. INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. (STJ, REsp 427560/TO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/09/2002, DJ 30/09/2002, p. 204).

<sup>27</sup> DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRISÃO ILEGAL. DANOS MORAIS. (STJ, REsp 220.982/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2000, DJ 03/04/2000, p. 116)

<sup>28</sup> APELAÇÃO CÍVEL E RECURSO ADESIVO – CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – AÇÃO DE REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS – PRISÃO CAUTELAR INDEVIDA – ATO ILÍCITO CONFIGURADO – APLICAÇÃO DA TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO – INTELIGÊNCIA DO ART. 37, § 6º DA CARTA MAGNA – ARBITRAMENTO FEITO COM MODERAÇÃO PELO JUÍZO A QUÓ, PROPORCIONAL AO GRAU DE CULPA E AO NÍVEL SOCIOECONÔMICO DAS PARTES LITIGANTES - AUSÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA - DECISÃO QUE MODIFICOU APENAS O VALOR DA CONDENAÇÃO EM DANOS MORAIS PLEITEADO NA EXORDIAL - CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DAS APELAÇÕES CÍVEIS. (TJ-RN, Relator: Juiz Fabio Filgueira (Convocado), Data de Julgamento: 01/03/2011, 2ª Câmara Cível)

<sup>29</sup> Para esse autor (CAHALI, 2014, p. 500): “corretamente decretada prisão cautelar, provisória ou preventiva, fundamentada nos elementos até então constantes dos autos, a simples absolvição, posterior, do acusado por insuficiência de provas não gera por si direito a indenização, posto que aquele ato de persecução criminal, legalmente previsto, repousa em juízo provisório”.

provas<sup>30</sup>.

O Supremo Tribunal Federal segue esse mesmo caminho enfatizando que<sup>31</sup>:

A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que, salvo nas hipóteses de erro judiciário e de prisão além do tempo fixado na sentença - previstas no art. 5º, inciso LXXV, da Constituição Federal –, bem como nos casos previstos em lei, a regra é a de que o art. 37, § 6º, da Constituição não se aplica aos atos jurisdicionais quando emanados de forma regular e para o fiel cumprimento do ordenamento jurídico.

Já na esfera cível, por tratar de danos de natureza predominantemente patrimonial, maiores são os questionamentos sobre a possibilidade de aplicação da responsabilidade civil aos atos errôneos realizados pelo magistrado em suas decisões, uma vez que não há legislação específica para apreciar as situações fora do âmbito penal e ainda há a argumentação da possibilidade da utilização dos recursos para sanar alguma irregularidade na decisão judicial, inclusive com ação rescisória.

A doutrina mais tradicional tinha o entendimento – conforme já comentando no subitem 4.1 – de que vigorava a irresponsabilidade do Estado nos erros emanados do Judiciário posto a intangibilidade da coisa julgada e a soberania do Poder Judiciário. O entendimento é que a indenização nessa seara só será possível quando se tratar de atividade danosa decorrente de erro, dolo, simulação, fraude, culpa, na atuação do magistrado, entrando-se, aí sim, no campo da responsabilidade. Esse fundamento é hoje insustentável, pelas razões já exposta no item supracitado.

Contudo, esse é o pensamento preponderante ainda na jurisprudência, a qual não admite a aplicação da responsabilidade civil na fazenda pública nas

<sup>30</sup> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRISÃO CAUTELAR E POSTERIOR ABSOLVIÇÃO POR FALTA DE PROVAS - INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. PRECEDENTES. PRISÃO CONSIDERADA LEGAL PELA CORTE DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE REVISÃO DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. 1. Esta Corte tem firmado o entendimento de que a prisão cautelar, devidamente fundamentada e nos limites legais, não gera o direito à indenização em face da posterior absolvição por ausência de provas. Precedentes. 2. O Tribunal de origem assentou que o recorrente foi vítima de defesa processual deficiente e que a prisão não foi ilegal, não tendo havido erro judicial em sua decretação apto a gerar a indenização por danos morais e materiais. Para modificar tal entendimento, seria imprescindível reexaminar o contexto fático-probatório dos autos. Incidência do enunciado 7 da Súmula desta Corte de Justiça. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 785.410/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2016, DJe 23/02/2016).

<sup>31</sup> STF - ARE: 770931 SC, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 19/08/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-199 DIVULG 10-10-2014 PUBLIC 13-10-2014.

hipóteses não abarcadas pela lei e o erro judicial não ocorrerá quando a decisão estiver bem fundamentada e obediente aos pressupostos que a autorizaram, admitindo a responsabilidade apenas quando a falha não é inerente ao serviço judicial. Esse é o entendimento consolidado do STF<sup>323334</sup>, seguida por diversos tribunais, de que a teoria objetiva não se aplica quando o prejuízo é ocasionado por ato típico da função jurisdicional, respondendo pessoalmente pelo dano o magistrado se tiver dolo ou culpa na sua conduta.

Di Pietro (2017, p. 689), dentre os da doutrina moderna, defende a incidência da responsabilidade objetiva do Estado para o erro jurisdicional, lamentando o posicionamento defendido pela jurisprudência atual, como destaca-se em trecho a seguir:

---

<sup>32</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELOS ATOS DOS JUÍZES. C.F., art. 37, § 6º. I. - A responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. II. - RE provido. Agravo improvido.(STF - RE-AgR: 228035 SC , Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 10/02/2004, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-03-2004 PP-00028 EMENT VOL-02142-06 PP-00935)

<sup>33</sup> “Como já consignado pela decisão agravada, o Tribunal de origem decidiu de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que os atos jurisdicionais podem ensejar responsabilidade civil do Estado apenas nos casos expressamente previstos em lei, quando comprovada a falta objetiva do serviço público da Justiça. No presente caso, o Tribunal a quo verificou haver agido o magistrado nos limites da lei, sem ocorrência de abuso, arbitrariedade ou violência. Nesse sentido, cito o RE 505.393, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, DJe 5.10.2007, assim ementado: “Erro judiciário. Responsabilidade civil objetiva do Estado. Direito à indenização por danos morais decorrentes de condenação desconstituída em revisão criminal e de prisão preventiva. CF, art. 5º, LXXV. C.Pr.Penal, art. 630. 1. O direito à indenização da vítima de erro judiciário e daquela presa além do tempo devido, previsto no art. 5º, LXXV, da Constituição, já era previsto no art. 630 do C. Pr. Penal, com a exceção do caso de ação penal privada e só uma hipótese de exonerado, quando para a condenação tivesse contribuído o próprio réu. 2. A regra constitucional não veio para aditar pressupostos subjetivos à regra geral da responsabilidade fundada no risco administrativo, conforme o art. 37, § 6º, da Lei Fundamental: a partir do entendimento consolidado de que a regra geral é a irresponsabilidade civil do Estado por atos de jurisdição, estabelece que, naqueles casos, a indenização é uma garantia individual e, manifestamente, não a submete à exigência de dolo ou culpa do magistrado. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Responsabilidade civil do Estado por erro judiciário. Indenização por danos morais. Inexistência. 4. Reexame do conteúdo fático-probatório. Incidência do Enunciado 279 da Súmula do STF. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ARE: 685336 RS , Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 23/08/2012, Data de Publicação: DJe-173 DIVULG 31/08/2012 PUBLIC 03/09/2012) .

<sup>34</sup> AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO POR ATO DO PODER JUDICIÁRIO. ERRO JUDICIÁRIO NÃO CONFIGURADO. SÚMULA 279/STF. Para dissentir da solução conferida pelo Tribunal de origem à controvérsia, relativa à ocorrência, ou não, de erro judiciário, faz-se necessária uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos autos (incidência da Súmula 279/STF). O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que a responsabilidade civil objetiva do Estado não alcança os atos judiciais praticados de forma regular, salvo nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento (STF – AI: 759880 RS, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 05/08/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 22-08-2014 PUBLIC 25-08-2014) .

A jurisprudência brasileira, como regra, não aceita a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, o que é lamentável porque podem existir erros flagrantes não só em decisões criminais, em relação às quais a Constituição adotou a tese da responsabilidade, como também nas áreas cível e trabalhista. Pode até ocorrer o caso em que o juiz tenha decidido com dolo ou culpa; não haveria como afastar a responsabilidade do Estado. Mas, mesmo em caso de inexistência de culpa ou dolo, poderia incidir essa responsabilidade, se comprovado o erro da decisão.

Dessa forma, a doutrina tradicional mais antiga (já superada pela doutrina contemporânea) e a jurisprudência pátria só admite indenização objetiva nos casos de processo penal, no qual há legislação específica. No juízo cível, restringe-se a responsabilidade pessoal do juiz. Assim, para ser reconhecida o dano capaz de gerar indenização ao jurisdicionado é necessário que se comprove que o magistrado no exercício de sua função agiu em desconformidade com os preceitos legais estabelecidos no código processo civil no artigo 143 e a Lei Orgânica da Magistratura no artigo 49, ou seja, quando agiu com dolo ou fraude ou ainda recusou-se, omitiu ou retardou, sem justo motivo, providência que devia ordenar.

Discordando desse posicionamento, Cahali (2014, p.521) aduz:

Conquanto respeitáveis tais fundamentos, pressente-se neles uma postura autodefensiva de nossos julgadores, justificadora, por vezes, até de certas mazelas que maculam a dignidade do nobre Poder Judiciário; daí a crítica severa a que se expõe segundo o entendimento doutrinário mais atualizado, preconizando maior responsabilidade do órgão estatal encarregado à soberania dos magistrados, na medida em que o binômio “autoridade-responsabilidade” mostra-se indissolúvel.

Em consonância ao ensinamento acima, a atual doutrina brasileira<sup>35</sup> vem defendendo cada vez mais a responsabilidade estatal na esfera judicial civil, em aproximação ao já aplicado na área criminal, visto que não há como dispensar o Estado de responder pelos danos decorrentes da negligência judiciária ou do mau funcionamento da Justiça, não tendo como obstáculo o princípio da coisa julgada ou soberania do Poder Judiciário, por não serem absolutos (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 326).

Isto posto, para essa corrente doutrinária, deve responder o Estado por dano advindo de sentença, despacho e decisões interlocutórias, como as cautelares, comprovado ou não dolo ou culpa por parte do magistrado, elementos necessários

---

<sup>35</sup> Entre os quais, Cretella Junior, Carlos Porto Carreiro, Aguiar Dias, Yussef Said Cahali, Maria Sylvia Di Pietro e Cavalieri Filho.

apenas para o exercício da ação de regresso.

Para tanto, AGUIAR (1985) defendeu que a ação de reparação de danos deve pressupor o esgotamento dos recursos ordinários, ou seja, o transito em julgado da decisão visto que os recursos são instrumentos do próprio direito para a retificação de irregularidades e correção de equívocos, bem como a ação de rescisão.

Diante desse panorama doutrinário, a jurisprudência de maneira incipiente começa a expor tímida mudança de entendimento. Di Pietro (2017) cita em sua obra um entendimento no do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 228.977/SP como uma possível mudança de orientação no que diz respeito à responsabilidade do Estado por atos judiciais uma vez que reconhece que a autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos praticados no exercício de sua função e que a ação deveria ter sido proposta contra a Fazenda Estadual<sup>36</sup>.

No Julgado, o Ex. Ministro-Relator Néri da Silveira acolheu os fundamentos da Procuradoria - Geral do Estado que defendeu que os magistrados se enquadram na espécie de agentes políticos, dotados de liberdade funcional atribuída pela constituição, requisito indispensável para a sua função decisória, assim agem não em nome próprio, mas em nome do Estado na atividade judicante. Consequentemente, defende que o autor da ação deveria ter postulado em face ao Estado e esse teria direito a uma ação regressiva contra o responsável em caso de dolo ou fraude.

Observa-se, portanto, uma inclinação à responsabilidade objetiva em consonância com a doutrina atual.

---

<sup>36</sup> EMENTA: “Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Illegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. 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. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido” (RE 228.977, Rel. Min. Néri da Silveira, Segunda Turma, **DJ 12.4.2002**).

#### 4.2.3.2 Da demora da prestação jurisdicional

Outra questão que ultimamente vem sendo debatida é se há a responsabilidade civil do Estado por violação ao princípio da duração razoável do processo devido a consagração direito a celeridade do processo com o advento da Emenda Constitucional nº45/2004<sup>37</sup>.

Esse direito já era previsto na Convenção Americana de Direito Humanos – o Pacto San Jose da Costa Rica<sup>38</sup>, do qual o Brasil é signatário e foi promulgado em 25 de setembro de 1992. A LOMAN (BRASIL, 1979) também prevê a celeridade processual ao estabelecer dever do magistrado não exceder sem justificativa prazos de sentenças ou despachos, dever de determinar a obediência aos prazos legais e atender a qualquer momento a quem procurá-lo para tratar de assunto que precise de solução de urgência<sup>39</sup>.

Dito isso, tem-se que a celeridade processual é um direito fundamental com aplicabilidade imediata. Contudo, é difícil estabelecer parâmetros para se definir o que é uma duração razoável do processo e aquilo passa do considerável “normal” para tornar-se um defeito na prestação do serviço.

Entende-se por razoável aquilo que não excede a atuação jurisdicional equilibrada e harmônica, assim eventual desproporção entre os meios processuais empregados e a prestação do serviço pode ser caracterizado com serviço defeituoso. Para o Ex-ministro do STJ, o Augusto Delgado (1983, p. 259-270), a demora na prestação do serviço judiciário pode ser tida como serviço público imperfeito quando há a indolência do Juiz ou quando o estado não prove adequadamente o bom funcionamento da justiça insuficiência de servidores ou de recursos materiais. Ainda, utilizam-se como justificativa à atuação deficitária do Estado a infraestrutura inadequada à prestação do serviço e o próprio sistema processual que permite abusos protelatórios.

É certo que em ocorrendo dano em razão da prestação inadequada do

<sup>37</sup> Art. 5º LXXVII Constituição Federal (BRASIL, 1988): “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

<sup>38</sup> “Art. 8. Garantias Judiciais:1.Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

<sup>39</sup> Lei Orgânica da Magistratura Nacional, art. 35 incisos II,III e VI.

serviço ou ineficiência do serviço, o Estado-juiz deverá ser responsabilizado pela reparação do prejuízo causado. Contudo, como mensurar quando a demora na prestação jurisdicional ensejará indenização? Porquanto o processo judicial é um procedimento complexo no qual vários atores também contribuem para o seu andamento. Assim, além dos juízes e serventuários, os advogados, membros do ministério públicos e as partes influem diretamente no prosseguimento da marcha processual.

Ademais, o volume de causas está em constante aumento devido a desenvolvimento da consciência de cidadania e o maior esclarecimento da população a respeito de seus direitos, a facilitação de entrar em juízo com a gratuidade e desnecessidade de advogado para pequenas causas.

Nesse contexto, é difícil estabelecer um tempo médio de tramitação de um processo por sua própria complexidade. No relatório “Justiça em números de 2017” do Conselho Nacional de Justiça, pode-se aferir, por exemplo, que o tempo médio de tramitação de uma processo na justiça estadual na fase de conhecimento é de 3 anos e 1 mês e 5 anos e 9 meses no processo de execução, já nos juizados especiais estaduais são 2 anos e 3 meses o desenvolvimento do conhecimento e 1 ano e 3 meses para a execução.

Portanto, é inviável reconhecer, ao menos em tese, uma responsabilidade objetiva para a demora na prestação judicial relacionada apenas ao fator “tempo” posto que na conjuntura atual do Estado não teria arrecadação suficiente para indenizar a todos que questionassem a mora na solução de um litígio uma vez que é notório a morosidade da justiça, sendo essa a principal reclamação recebida pela ouvidoria do CNJ<sup>40</sup>.

Todavia, essa argumentação não pode ser utilizada como subterfúgio para adotar-se a tese da irresponsabilidade. Em oportuno artigo sobre o tema, Paulo Modesto (2002) afirma que a jurisprudência predominante defende a responsabilidade subjetiva pessoal do juiz nos casos de mora, exigindo a demonstração de culpa<sup>41</sup>. Assim, a jurisprudência tende a tese da irresponsabilidade

<sup>40</sup> Segundo o 30º Relatório Trimestral da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça Abril, maio e junho de 2017, a Ouvidoria recebeu 6.151 demandas dentre as quais o tema morosidade processual representa 48,78% (3.013) das manifestações recebidas.

<sup>41</sup> O referido autor aduz (2002, p.292-293): “Para a jurisprudência predominante, com aval firme e persistente do Supremo Tribunal Federal, o Estado somente responde por danos decorrentes da *prestação jurisdicional* em hipóteses expressamente indicadas na lei. Na ausência de previsão explícita e específica, há *irresponsabilidade do Estado*, sem que se faça distinção quanto a danos

estatal, atribuindo ao Juiz à única responsabilidade. Contudo, como já visto nesta monografia, a doutrina posiciona-se absolutamente contra a esse entendimento.

Embora a jurisprudência seja arredia em reconhecer uma responsabilidade objetiva na questão da omissão estatal na prestação de serviço jurisdicional, caminha-se para a consideração da responsabilidade baseada na culpa. Será caracterizada a responsabilidade, desta forma, quando houver a comprovação de falha no serviço, falta ou culpa do serviço.

Assim, havendo justificativa pelo excesso de tempo para determinada ação no processo, decorrente de circunstâncias alheias ao aparelho estatal, sem que identifique omissão ou dissidio dos agentes do poder público, não há de se impor ao Estado o dever de indenizar.

Lembrando ainda que no caso da responsabilidade pessoal do juiz se dará apenas se comprovado dolo ou fraude, segundo o dispositivo do art. 133 do CPC e os dispositivos previstos na LOAMAN.

Nesse sentido, assenta a jurisprudência dos tribunais:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DANOS MORAIS. DEMORA NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ATOS DO PODER JUDICIÁRIO. A orientação jurisprudencial já consolidada no âmbito de nossos tribunais é no sentido de que, em se tratando de responsabilidade objetiva (CF, art. 37, § 6º), o Estado somente responde por danos decorrentes da prestação jurisdicional em hipóteses expressamente indicadas em lei, quais sejam: a) erro judiciário em condenação penal (CF, art. 5º, LXXV); b) quando o condenado ficar preso além do tempo fixado na sentença (CF, art. 5º, LXXV); e c) nas hipóteses do art. 133, do CPC (quando o magistrado no exercício de suas funções agir com dolo ou fraude ou recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deve ordenar de ofício, a requerimento da parte), incoerentes, no caso concreto.II - Remessa oficial desprovida. Sentença confirmada<sup>42</sup>.

**[...] Em se tratando de ato omissivo, embora esteja a doutrina dividida entre as correntes dos adeptos da responsabilidade objetiva e aqueles que adotam a responsabilidade subjetiva, prevalece na jurisprudência a teoria subjetiva do ato omissivo, de modo a só ser possível indenização quando houver culpa do preposto (grifo nosso)<sup>43</sup>.**

---

decorrentes de comportamentos lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos do Estado-Juiz. A regra geral na matéria, segundo a jurisprudência amplamente majoritária, é a *responsabilidade pessoal do magistrado*, ancorada nas regras do direito civil, vale dizer, a *responsabilidade subjetiva e direta do agente público, exigente de demonstração da culpa*, referida em diversas disposições infraconstitucionais.”

<sup>42</sup> Jurisprudência do 1º Tribunal Regional Federal, em Recurso Ordinário nº 5134 MA 0005134-35.1999.4.01.3700, de relatoria do desembargador federal Souza Prudente. Data de julgamento: 12/03/2012, quinta turma, data de publicação: e-djf1 p.865 de 23/03/2012).

<sup>43</sup> EMENTA: ADMINISTRATIVO – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – ATO OMISSIVO – MORTE DE PORTADOR DE DEFICIÊNCIA MENTAL INTERNADO EM HOSPITAL PSIQUIÁTRICO DO ESTADO. (STJ - REsp: 602102 RS 2003/0192193-2, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data

[...] II - A hipótese dos autos trata da indenização por danos morais em razão do atraso em fornecimento de medicamento a paciente pelo Estado. [...] IV - No caso de ato omissivo praticado pelo Estado, por serviço que não funcionou ou funcionou de forma tardia ou ineficaz, deve-se enquadrar a responsabilidade estatal como subjetiva, mormente não ter sido o autor do dano, sendo necessário, para tanto, a comprovação do comportamento ilícito praticado pela Administração Pública. Precedentes: REsp nº 639.908/RJ, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ de 25/04/05 e REsp nº 602.102/RS, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 21/02/05 [...]<sup>44</sup>.

No STF, em decisão monocrática em agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário em processo que pedia indenização por demora na prestação jurisdicional de demanda proposta há mais de uma década, o então Ministro Joaquim Barbosa negou seguimento do agravo sob o fundamento que a responsabilidade civil do Estado resultante dos atos dos juízes está limitado a previsão legal, ressaltando que a decisão impugnada afastou a imputação de uma responsabilidade objetiva por ser tratar de ato judicial bem como que não havia elementos que caracterizasse má-fé ou desídia dos magistrados<sup>45</sup>. Nesse caso, foi

de Julgamento: 06/04/2004, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 21/02/2005 p. 146LEXSTJ vol. 187 p. 166RNDJ vol. 65 p. 127RT vol. 836 p. 151).

<sup>44</sup> "EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ATRASO NO FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO A PACIENTE ACOMETIDO DE DOENÇA GRAVE. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DO DANO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. FALTA DE SIMILITUDE FÁTICA. (STJ - REsp: 684906 SC 2004/0096291-4, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 02/05/2006, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 25.05.2006 p. 161).

<sup>45</sup> Segue o teor da decisão: "Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que não admitiu recurso extraordinário (art. 102, III, a, da Constituição federal) interposto de acórdão que afastou a responsabilidade do Estado decorrente de danos morais advindos de alegada demora na prestação jurisdicional. Eis a ementa (fls. 206): "CERCEAMENTO DE DEFESA – Dilação probatória – Não ocorrência – Questão exclusivamente de direito. INDENIZAÇÃO – Demora na prestação jurisdicional – Demanda proposta há mais de uma década – Dano moral – Inadmissibilidade – Inexistência de responsabilidade objetiva do Estado por atos judiciais – Não demonstração, ademais, de dolo ou fraude do magistrado na condução do processo – Ação improcedente – Recurso improvido." Alega a parte recorrente vulneração dos artigos 5º, V, X e 37, § 6º, da Constituição. Assevera que "[...]tendo em vista que o Estado assumiu o risco de prestar os serviços jurisdicionais, avocando unicamente a si tal competência, e que, em razão de uma injustificável demora, o Recorrente vem sofrendo enormes prejuízos de ordem moral, merece reforma o v. acórdão recorrido, independentemente da existência de culpa do Estado" (fls. 279). Não prospera o recurso. A decisão impugnada repeliu a incidência da responsabilidade objetiva, já que se tratava de ato judicial. Entendeu, também, não estar caracterizada qualquer ilegalidade na condução do feito de molde a reclamar reparação. Ressaltou-se que "[...] ante a complexidade dos cálculos, agravos de instrumento foram interpostos (fls. 327), novo laudo foi elaborado (fls. 363/376) e inúmeras diligências do oficial de justiça decorrentes da não localização dos executados visando o reforço da penhora foram necessárias (verbi gratia fls. 578, 580, 582), o que, por certo, prolonga o feito, mas não caracteriza má-fé ou desídia dos magistrados que, ao contrário, atuaram diligentemente em busca de uma justa solução para o litígio" (fls. 211). Inviável chegar à conclusão contrária sem o reexame de prova, o que dá margem ao descabimento do recurso extraordinário (Súmula 279). Ademais, ambas as Turmas desta Corte já decidiram no sentido de restringir à previsão legal as hipóteses em que se poderia configurar a responsabilidade civil do Estado

afastada a incidência tanto da responsabilidade objetiva quanto a responsabilidade pessoal subjetiva do Juiz. Assim, resiste a jurisprudência em aceitar a responsabilidade objetiva do Estado para dos danos provenientes da mora do serviço<sup>46</sup>.

Cabe salientar que quando se trata de questões referentes à prestação da saúde<sup>47</sup> e de pessoa sob custodia do Estado há uma tendência jurisprudencial em reconhecer responsabilidade objetiva nos casos omissivos. Nesse caminho, citamos alguns entendimentos:

RESPONSABILIDADE CIVIL. ATO ILÍCITO. INDENIZAÇÃO. ACIDENTE. FILHO MENOR INTERNADO EM ESTABELECIMENTO MANTIDO PELO ESTADO. LESÕES GRAVES. CULPA CARACTERIZADA. NECESSIDADE DA COMPLEMENTAÇÃO DO TRATAMENTO. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. RECURSO ESPECIAL. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA Nº 7, DO S.T.J., AFASTADA. CONHECIMENTO DO RECURSO. O acidente sofrido por menor impúbere quando brincava no estabelecimento mantido pelo Estado, que frequentava, gera a obrigação de reparar o dano. Age culposamente quem, pela negligência no seu dever de vigilância, causou prejuízo à saúde da vítima, que, embora atendida de imediato, necessita de tratamento complementar. Como forma de indenização, a pensão mensal requerida satisfaz a pretensão manifestada. Afasta-se, no caso concreto, o reexame de provas, vedado pela Súmula nº 07, do S.T.J., que não deve ser aplicada com extremo rigor, nas circunstâncias do processo, examinando-se os elementos existentes, para se conhecer do recurso nobre. Voto vencido.<sup>48</sup>

resultante de atos dos juízes.[...] (AI 674094, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, julgado em 19/12/2011, publicado em DJe-022 DIVULG 31/01/2012 PUBLIC 01/02/2012)

<sup>46</sup> Outro julgado nesse sentido: *CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ATOS DOS JUÍZES.* C.F., ART. 37, § 6º. I. - A responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.II. - Decreto judicial de prisão preventiva não se confunde com o erro judiciário - C.F., art. 5º, LXXV - mesmo que o réu, ao final da ação penal, venha a ser absolvido.

III. - Negativa de trânsito ao RE. Agravo não provido (RE nº 429.518-AgR, Segunda Turma, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 28.10.2004).

<sup>47</sup> Sobre o tema da responsabilidade civil do Estado em relação a prestação de serviços públicos de saúde, a ilustre Ms. Catarina Cardoso Sousa de França (2017) em seu livro destaca: “Tradicionalmente, tem-se entendido que a responsabilidade civil extracontratual em caso de omissão estatal exige, além da comprovação do nexo de causalidade, a demonstração da culpa do serviço ou culpa administrativa (MELLO, 2014). De todo modo, seja pela teoria da culpa do serviço, seja pela teoria do risco administrativo, a prova de que a omissão estatal é ilícita mostra-se imperativa para a eventual pretensão indenizatória do administrado fundada na responsabilidade civil extracontratual do Estado em matéria de saúde pública. Também é interessante anotar que a **tendência dos tribunais superiores em adotar a teoria do risco administrativo em se tratando da omissão administrativa ilícita e lesiva, em se tratando da prestação de serviços públicos de saúde**” (FRANÇA, 2017, grifo nosso).

<sup>48</sup> REsp 143546 / PI ; Recurso Especial 1997/0056109-7. Relator(A) Min. Helio Mosimann (1093). Órgão Julgador T2 - Segunda Turma. Data do Julgamento 16/03/1999. Data da Publicação/Fonte DJ 31.05.1999 p. 116. JSTJ vol. 7 p. 214. LEXSTJ vol. 123 p. 229. RSTJ vol. 124 p. 223. RT vol. 768 p. 184.

EMENTA: - Recurso extraordinário. Responsabilidade civil do Estado. Morte de preso no interior do estabelecimento prisional. 2. Acórdão que proveu parcialmente a apelação e condenou o Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de indenização correspondente às despesas de funeral comprovadas. 3. Pretensão de procedência da demanda indenizatória. 4. O consagrado princípio da responsabilidade objetiva do Estado resulta da causalidade do ato comissivo ou omissivo e não só da culpa do agente. Omissão por parte dos agentes públicos na tomada de medidas que seriam exigíveis a fim de ser evitado o homicídio. 5. Recurso conhecido e provido para condenar o Estado do Rio de Janeiro a pagar pensão mensal à mãe da vítima, a ser fixada em execução de sentença<sup>49</sup>.

No caso da doutrina, há aqueles que defendem a subjetividade na responsabilidade e outros que defendem a objetividade também em relação aos casos de conduta omissiva, sendo o ponto comum que o ente público deverá indenizar. Para os defensores da subjetividade, deve-se aplicar a teoria da culpa do serviço público ou da culpa anônima do serviço público, devendo o Estado responder se o serviço não funcionou, funcionou em atraso ou funcionou mal (DI PIETRO, 2017)<sup>50</sup>.

Já os defensores da responsabilidade objetiva também aplicável aos casos de omissão, deve o prejudicado concentrar-se em demonstrar o dano imputável ao Estado e o vínculo entre inação do estado e o dano causado, não se cogitando culpa ou dolo. Contudo, não é suficiente uma mera alegação do comportamento antijurídico do Estado, a ilegalidade deve produzir um dano efetivo (MODESTO, 2002)<sup>51</sup>.

Diante do exposto, embora haja pensamentos divergentes entre a relação de uma responsabilidade objetiva ou subjetiva no caso da demora na prestação jurisdicional, é certo que entendimento doutrinário e jurisprudencial que resiste em não reconhecer a responsabilidade está defasado e devem ser superado.

De fato, notada a omissão excessiva do estado, como falha do serviço judiciário, deve-se proceder à reparação. Nesse sentido, sintetiza Stoco (2014, p.1460):

[...] a ausência do serviço causada pelo seu funcionamento defeituoso – e

<sup>49</sup> RE 215981, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 08/04/2002, DJ 31-05-2002 PP-00048 EMENT VOL-02071-02 PP-00361

<sup>50</sup> Dentre os adeptos a essa teoria: José Cretella Júnior, Yussef Said Cahali, Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro (cf. DI PIETRO, 2017, p. 682).

<sup>51</sup> Ressalta Modesto (2002): “O entendimento que vem de ser exposto sobre a responsabilidade do Estado por demora excessiva na prestação jurisdicional, embora conscientemente polêmico e, por isso, passível de contestação, traduz interpretação favorável ao exercício da pretensão resarcitória e enaltecedora do direito à razoável duração do processo judicial”.

não em face da atuação das partes ou pela demora decorrente de circunstâncias absolutamente alheias à vontade de quem preside o processo –, mas até mesmo pelo retardamento injustificado do juízo, é o *quantum satis* para configurar a responsabilidade civil do Estado pelos danos decorrentes em desfavor dos jurisdicionados.

A irresponsabilidade não deve mais ser argumento para justificar uma atuação negligente e omissiva do Estado porquanto não pode o jurisdicionado sofrer pelo mau funcionamento da justiça, devendo o poder público fazer cumprir os preceitos constitucionais para prestar um serviço jurídico de maneira célere e eficiente.

Assim, diante de uma atuação deficitária do Judiciário esse deve ser responsabilizado civilmente independentemente se a conduta foi omissiva ou comissiva, situações essas que devem ser observadas apenas para verificar o modo como será apurada a responsabilidade. Atualmente, a jurisprudência tende para uma responsabilidade objetiva nos casos de atos comissivos jurisdicionais e judiciais e subjetiva, nos casos de atos omissivos jurisdicionais. A doutrina, por sua vez, defende uma responsabilidade mais objetiva do estado nos casos comissivos e, no caso omissivo, não há ainda um entendimento unânime, com tendência a responsabilidade objetiva.

## 5 CONCLUSÃO

A partir do estudo realizado, percebemos que a Constituição de 1988 veio fincar a responsabilidade como direito fundamental, aplicável ao direito privado e também público, o que propiciou a ampliação da responsabilidade civil do Estado, fenômeno decorrente da própria evolução democrática, respondendo pelos danos causados a terceiros provocados por todo e qualquer agente que esteja a serviço público.

O principal objetivo do presente estudo foi responder se há possibilidade do Estado ser responsável civilmente pelos atos da atividade judiciária com a aplicabilidade da regra geral da responsabilidade civil do Estado. A pesquisa foi estruturada para oferecer os elementos necessários para alcançar esse objetivo, ressaltando inicialmente as bases elementares para o debate da temática com a análise jurisprudencial e legislativa, essencial à abordagem do tema central.

Para tanto, os capítulos iniciais, 1 e 2, introduziram a evolução da responsabilidade civil no contexto mundial por meio da abordagem de suas principais teorias e o seu reflexo no direito Brasileiro bem como abordou os elementos caracterizadores da responsabilidade.

Abrindo espaço pra abordagem do tema principal, o capítulo 3 aborda a peculiaridade da adoção da teoria da irresponsabilidade do Estado-Juiz, quando, no geral, essa teoria não foi recepcionada no instituto da responsabilidade civil no Brasil, rebatendo os principais argumentos dos defensores dessa tese, tal seja, a ausência normativa, a soberania do poder judiciário, a independência absoluta dos juízes e a imutabilidade ou autoridade da coisa julgada.

Chegando ao tema central – aplicabilidade da responsabilidade civil do Estado pelos atos do poder judiciário–, vimos que ainda há resistência por parte da jurisprudência ao reconhecimento que o Estado-Juiz possa, no exercício da prestação jurisdicional, causar danos às partes ou a terceiros, com a justificativa da soberania do Judiciário que induz a errônea ideia de infalibilidade. Ademais, como já visto, outra bandeira erguida pelos contrários a responsabilidade estatal está a imutabilidade da coisa julgada e a garantia da segurança jurídica.

As teses utilizadas por aqueles que defendem a irresponsabilidade, que infelizmente ainda encontra apoio na jurisprudência atual, não se sustentam por seus próprios argumentos, visto que é inadmissível sobrepor o Poder Judiciário aos

demais poderes alegando uma soberania que não é aplicável ao demais. A Constituição é clara: os poderes são harmônicos entre si.

Outro respaldo utilizado como fundamentação jurisdicional, a inaplicabilidade da responsabilidade é a ausência de legislação especificando essa temática. Ora, não é prudente que o particular arque com o risco inerente à prestação de serviço ao qual toda a Administração Pública está vinculada por existência de lacunas normativas. Para isso, basta que o julgador se utilize da analogia, dos costumes e os princípios gerais do direito, como bem expresso no artigo 4º da LINDB.

Desse modo, percebeu-se que a doutrina, em seu melhor entendimento, é totalmente coerente ao firmar posicionamento em favor de atribuir ao Estado a obrigação de ressarcir os atos danosos causados pelos agentes judiciários, facultando ao erário buscar a reparação dos valores dispendidos quando comprovado que os servidores agiram com dolo, culpa ou fraude, aproximando-se ao entendimento adotado nos casos de prisão ilegal, por exemplo.

Nessa linha, ressaltou-se que a atividade jurisdicional difere-se entre atos judiciais e jurisdicionais, sendo o primeiro atos predominantemente administrativos que auxiliam a atuação precípua do magistrado, e o segundo atividades específicas da função de julgar. Essa diferenciação foi importante para melhor compreensão das atividades que englobam a atuação do Poder Judiciário e os desdobramentos da responsabilidade para os respectivos atos.

Assim, foi visto que no que se refere ato judicial danoso na prestação do serviço administrativo judiciário, não há maiores dúvidas da incidência da responsabilidade aos moldes da regra geral, pois se tratam de atos meramente administrativos contra os quais cabe indenização por perdas e danos com base no art. 37, §6º da Constituição Federal.

Por outro lado, maiores dificuldades houve em estabelecer a responsabilidade pela atividade judicante danosa na prestação do serviço jurisdicional que, como visto, pode-se dar por falha do ato jurisdicional, ou seja, por erro ou por falha do serviço por omissão lesiva – a demora na prestação do jurisdicional.

No que tange ao erro judiciário, na esfera penal, a jurisprudência não enfrenta maiores questionamento pela existência de previsão legal a responsabilidade objetiva. Na seara civil, contudo, é resistente a aceitação da responsabilidade, embora venham de maneira incipiente modificando seu

pensamento para reconhecimento de uma responsabilidade subjetiva atrelada a responsabilidade pessoal do juiz e até mesmo a responsabilidade objetiva, como apresentado item 4.2.3.1 nessa monografia.

Já na demora na prestação jurisdicional, pensamentos divergentes entre doutrina e jurisprudência vertem a respeito da possibilidade ou não da responsabilidade e, caso seja possível, se seria objetiva ou subjetiva. Superada a tese da irresponsabilidade, na demora na prestação jurisdicional assenta-se para uma responsabilização subjetiva do Estado na jurisprudência, havendo na doutrina quem defenda a objetividade da responsabilidade, ressaltando que não caberá ao administrado a mera alegação da falta do serviço para ter a responsabilidade, tendo que ser uma alegação pautada na efetividade do dano em decorrência da ausência do serviço.

Apesar das controvérsias existentes a respeito da aplicabilidade da responsabilidade extracontratual do Estado- Juiz é certo que a atividade judiciária é uma prestação de serviço essencial a sociedade, cujo acesso a justiça constitui direito fundamental do cidadão. Desta forma, o exercício dessa atividade deve ser célere e eficiente, sendo a prestação deficitária ou falha implica em responsabilidade civil do Estado caso venha a gerar dano aos jurisdicionados.

Por fim, observa-se que no direito brasileiro a responsabilidade por ato jurisdicional evoluiu muito na doutrina, porém, contrapartida, vem sofrendo lenta transformação na jurisprudência. Nesse contexto, é imperioso que a Jurisprudência avance seu entendimento (o que já vem ocorrendo de maneira incipiente) nesse caminho trilhado pela Doutrina para completa satisfação dos preceitos constitucionais, salvaguardando os direitos fundamentais dos administrados de não serem lesados por prejuízos e danos dos quais não deram causa.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função Jurisdicional no Brasil.** 2007. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/9706-9705-1-PB.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm)> Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824:** Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3689, de 3 de outubro de 1941:** Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.html)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979:** dispõe sobre a lei orgânica da magistratura nacional. Brasília, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm)>, acesso em 15 de fevereiro de 2018.

**BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002:** Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 6 ago. 2018.

**BRASIL. Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973:** institui o código de Processo Civil. Brasília, 17 jan. 1973. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L5869.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado.** 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAMARGO, Luís Antônio de. **A responsabilidade civil do Estado e o erro Judiciário.** Porto Alegre: Síntese, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. A responsabilidade civil objetiva e subjetiva do estado. **GMCA News**, 6 out. 2011. Disponível em: <http://news.gamamalcher.com.br/artigo/19/a-responsabilidade-civil-objetiva-e-subjetiva-do-estado--por-sergio-cavalieri-filho>, acesso em 09 de fevereiro de 2018.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CERON, Cristiane Freier. Responsabilidade civil do Estado por atos judiciais típicos. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n.16, fev. 2007. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Cristiane\\_Ceron.htm](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao016/Cristiane_Ceron.htm)>. Acesso em: 6 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **30 Relatório Trimestral da Ouvidoria - Abril, Maio e Junho de 2017.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/documentos/956-relatorios-2017/85571-30-relatorio-trimestral-da-ouvidoria-abril-maio-e-junho-de-2016>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2017:** ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – 1789. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**, Universidade de São Paulo – USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 153, p. 259-270, jan. 1983. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43925>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Responsabilidade Civil do Estado. In: RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz; MAMEDE, Gladston; ROCHA, Maria Vital da (Orgs.). **Responsabilidade Civil Contemporânea: em homenagem a Silvio de Salvo Venosa**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 393-431.

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

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil: responsabilidade civil**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FRANÇA, Catarina Cardoso Sousa. **A responsabilidade civil extracontratual do estado na prestação de serviços públicos de saúde**. São Paulo: Max Limonad, 2017.

GREGÓRIO, Rita de Cássia Zuffo. **A responsabilidade civil do Estado-juiz**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MODESTO, Paulo. Responsabilidade do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, p. 291-308, jan. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46913/44558>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 20 mar 2018.

REPUBLIQUE FRANÇAISE. Au nom du peuple Francais. **Tribunal des conflits**. 8 fev. 1873. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007605886&dateText>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

SÉ, João Sento. **Responsabilidade Civil do Estado por Atos Judiciais**. São Paulo: J. Bushatsky, 1976.

SILVA, Juary C. **A responsabilidade do estado por atos judiciários e legislativos**: teoria da responsabilidade unitária do poder público. São Paulo: Saraiva, 1985.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 10.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ementa: constitucional. Administrativo. Civil. Responsabilidade Civil do Estado Pelos Atos dos Juízes. C.f., Art. 37, § 6º nº RE-AgR: 228035 SC. Relator: Carlos Velloso. **Diário de Justiça**. Brasília, 5 mar. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Processual Civil e Administrativo. Indenização Por Danos Morais. Atraso no Fornecimento de Medicamento A Paciente Acometido de Doença Grave. Responsabilidade Subjetiva do Estado. Inocorrência do Dano. Divergência Jurisprudencial Não Configurada. Falta de Similitude Fática. nº REsp: 684906 SC 2004/0096291-4. Relator: Ministro Francisco Falcão. **Diário da Justiça**. Brasília, 25 jun. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL JUSTIÇA (STJ). Direito Constitucional e Administrativo. Responsabilidade Objetiva. Prisão Ilegal. Danos Morais. (STJ, REsp 220.982/RS,

Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/02/2000). **Diário de Justiça**, Brasília, p. 116, 3 abr. 2014.

SUPREMO TRIBUNAL JUSTIÇA (STJ). **REsp**: 602102 RS 2003/0192193-2. Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 6 abr. 2004. Brasília, 21 fev. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL JUSTIÇA (STJ). **REsp 427560/TO**. Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/09/2002. **Diário de Justiça**. Brasília, p. 204,30 set. 2002.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN). Conhecimento e Desprovimento das Apelações Cíveis. nº AC 93343. Apelante: Mailson José Macedo. Apelado: Estado do Rio Grande do Norte. Juiz Fabio Filgueira (convocado). **Diário da Justiça**. Natal, 1 mar. 2011.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (TJRS). Apelação Cível. Responsabilidade Civil do Estado. Erro Cartorário. Expedição Equivocada de Alvará Para Liberação de Verba Indenizatória. Responsabilidade do Estado Por Erro na Atividade Administrativa Judiciária. nº 70051512044. DILCEIA TEREZINHA FERREIRA DE MORAIS e outros. NOEMI MULLER RABELLO e outros. Relator: Desembargador Leonel Pires Ohlweiler. **Diário da Justiça**. Porto Alegre, 27 mar. 2003.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. APELAÇÃO CÍVEL  
Nº10080658020158260053 SP 1008065-80.2015.8.26.0053. Relator: Marrey Uint DJ17/11/2015. JusBrasil.2015. Disponível em:< <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/262255694/apelacao-apl-10080658020158260053-sp-1008065-8020158260053>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. Ementa: Civil. Ação Penal onde foi declarada a incompetência absoluta do juízo. Responsabilidade Civil por erro judiciário. Não Configuração. Hipótese de responsabilização subjetiva nº AC: 370847 PE. Relator: Desembargador Federal Francisco Wildo. **Diário da Justiça**. Recife, PE, 10 nov. 2005.