

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 412, DE 2011

Dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado.

**Autor:** Deputado HUGO LEAL

**Relator:** Deputado EFRAIM FILHO

### I – RELATÓRIO

O ilustre Deputado Hugo Leal apresenta projeto de lei que visa à instituição de marco normativo da responsabilidade civil do Estado.

A proposição consolida entendimento doutrinário e jurisprudencial a respeito do tema, além de prever o ressarcimento administrativo do dano pelo agente estatal que lhe deu causa, por meio de procedimento específico (art. 15) e a responsabilidade do Estado por ato legislativo declarado inconstitucional (art. 16), disciplinar a prescrição, entre outras disposições.

Estabelece, ainda, que as indenizações decorrentes de decisões de responsabilização civil do Estado têm natureza alimentar, sendo pagas na ordem de precatórios correspondente.

Apensados ao projeto tramitam as seguintes proposições, todas de idêntico teor: PL 923/2011, PL 2.763/2011 e PL 696/2015.

Inicialmente despachado às comissões para apreciação conclusiva e em regime de tramitação ordinária, o projeto encontra-se, atualmente, em regime de urgência, nos termos do art. 155 do Regimento Interno desta Casa.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

A proposição observa os requisitos de constitucionalidade formal. Atende ao disposto no art. 61 da Constituição Federal, valendo-se da espécie normativa adequada à alteração que pretende introduzir no ordenamento jurídico.

Quanto à constitucionalidade material, é de se observar que, entre outras coisas, se pretende, por meio da proposição em análise, conferir natureza alimentar aos débitos decorrentes da responsabilidade civil do Estado, a fim de que seus credores sejam tratados com prioridade na ordem de pagamento de precatórios. Tal disposição não se coaduna com o disposto no art. 100, § 1º, da Constituição da República, uma vez que coloca na mesma condição credores que necessitam da verba alimentar para a própria sobrevivência e quaisquer outros credores, exigida tão-somente decisão que responsabilize civilmente o Estado. Neste ponto, a proposta subverteria a *ratio* da norma constitucional, de conferir tratamento mais benéfico no recebimento de créditos àqueles que dele necessitam com maior urgência. Por esta razão, impõe-se a supressão do *caput* e do § 2º do art. 24.

Não há, nos demais dispositivos, óbice constitucional a inviabilizar a tramitação da proposição.

Quanto à técnica legislativa, a matéria obedece ao disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

No tocante à juridicidade, alguns reparos são necessários. Em primeiro lugar, no *caput* do art. 14 a expressão “*que negue a inexistência do fato*” deve ser substituída por “*que negue a existência do fato*”, para adequar a literalidade do dispositivo ao sentido pretendido.

Em segundo lugar, o § 6º do art. 24 do projeto preceitua que os recursos interpostos e os embargos opostos pelo devedor serão recebidos sem efeito suspensivo, ressalvadas as hipóteses do § 7º do mesmo artigo. Pretende-se conferir celeridade à execução, evitando sua paralisação pelo simples ajuizamento da ação de embargos ou pela interposição de

recursos protelatórios. Entretanto, a redação do projeto, foi elaborada por comissão de juristas no ano de 2002, antes, portanto, da reforma processual operada por meio da Lei nº 11.382, de 11 de janeiro de 2006, que instituiu como regra geral da execução o recebimento dos embargos sem efeito suspensivo, ressaltando as mesmas hipóteses constantes do texto do projeto.

Assim, diante da desnecessidade de reproduzir em lei processual específica o já previsto para as execuções em geral (arts. 475-M e 739-A do Código de Processo Civil vigente e arts. 525, § 6º, e 919 do Novo Código de Processo Civil), opinamos pela supressão dos parágrafos 6º e 7º do art. 24 do projeto.

O mesmo se pode dizer do § 1º do art. 24, já adequadamente disciplinado no Código de Processo Civil vigente (art. 475-Q) e no Novo Código de Processo Civil (art. 533).

Quanto ao mérito, verifica-se que o projeto tem por finalidade sistematizar a disciplina da responsabilidade civil do Estado, além de prescrever regras de cunho administrativo e processual atinentes ao tema.

Com efeito, a relevância do tema reclama a existência de marco normativo claro e seguro, que consolide as linhas gerais do instituto tratado. Desse modo, a aprovação do projeto propiciará diploma sistemático aos cidadãos e operadores do direito.

Dentre as inovações propostas, destacamos: (1) o ressarcimento administrativo do dano, (2) a responsabilização do estado por ato legislativo e (3) a responsabilidade solidária do estado por danos decorrentes da atividade notarial e de registro.

O projeto opera importante mudança legislativa ao permitir o pagamento de indenização por via administrativa, que se coaduna com a moderna tendência de resolução extrajudicial de conflitos. Havendo dano estreme de dúvidas, é desnecessário o ajuizamento de ação para o pagamento de indenização. A redação proposta permite, de maneira menos burocrática, a obtenção do direito pela vítima, além permitir a redução do volume de processos em tramitação nos tribunais pátrios.

A responsabilização por ato legislativo constitui tema sensível e controvertido. A compatibilidade das normas com a Constituição é, muitas vezes, objeto de intensas querelas doutrinárias e jurisprudenciais,

sendo de se questionar o fato de a declaração de inconstitucionalidade gerar, em qualquer caso, a obrigação do Estado de indenizar. Ademais, a expressa previsão de tal modalidade de responsabilização poderia representar risco à evolução legislativa, de modo que acreditamos ser prudente sua supressão do projeto apresentado.

Com relação à responsabilidade civil de delegados de atividades notariais e de registro, consolidou-se a jurisprudência dos tribunais superiores no sentido de ser a responsabilidade do Poder Público subsidiária à desses agentes. A tese firmada, por judiciosa, deve ser mantida pelo Poder Legislativo, evitando-se onerar o erário por erros cometidos no desempenho de atividade delegada, cuja realização e fiscalização dos prepostos cabem a notários e registradores.

Por todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação do PL nº 412/11 e dos Projetos de Lei de nº 923/11, 2.763/11 e 686/15, apensados, na forma do substitutivo apresentado.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado EFRAIM FILHO  
Relator

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 412, DE 2011

Dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado.

O Congresso Nacional decreta:

#### CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

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

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

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

§ 3º As empresas públicas e sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção ou

comercialização de bens ou de prestação de serviços, sujeitam-se ao regime próprio das empresas privadas, no tocante às obrigações decorrentes da responsabilidade civil.

§ 4º Os preceitos desta Lei aplicam-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União e dos Estados e às Câmaras Municipais, quando no desempenho de função administrativa, observado o capítulo IX desta Lei, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas e ao Ministério Público, como previsto nos capítulos VIII e X.

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

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

Art. 2º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o causador do dano, nos casos de dolo ou culpa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II DOS PRESSUPOSTOS ESSENCIAIS DA RESPONSABILIDADE

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

I – existência do dano e do nexo causal;

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

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

## CAPÍTULO III DO DANO

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

§ 1º O dano poderá ter consequências individualizadas, coletivas ou difusas.

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

#### CAPÍTULO IV DO NEXO DE CAUSALIDADE

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

#### CAPÍTULO V DAS CAUSAS EXCLUDENTES OU LIMITATIVAS

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

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

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

#### CAPÍTULO VI DO DIREITO DE REGRESSO

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

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

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

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

§ 1º Recebida a comunicação, o Advogado Geral, o Procurador Geral da União, os Procuradores Regionais da União, os

Procuradores Chefes da União nos Estados, o Procurador Geral do Estado, o Procurador Geral do Município ou autoridades equivalentes determinarão as providências necessárias para o exercício do direito de regresso.

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. Aplica-se à responsabilidade civil do Estado o disposto nos artigos 63 e 64, e parágrafo único, do Código de Processo Penal, observado o prescrito no art. 9º desta Lei.

Art. 14. A absolvição criminal do agente, transitada em julgado, pelo mesmo fato causador do dano, que negue a existência do fato ou da autoria, afasta o exercício do direito de regresso.

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

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

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

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

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

IV – declarar extinta a punibilidade;

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

## CAPÍTULO VII DO RESSARCIMENTO ADMINISTRATIVO DO DANO

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

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

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

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

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

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

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

Art. 16. Pelos danos consequentes ao exercício, pelos Tribunais e Conselhos de Contas, de sua competência constitucional de controle externo, o Estado é civilmente responsável, quando o Ministro ou Conselheiro agir com dolo ou fraude, assegurado o direito de regresso.

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

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

Art. 17. O Estado indenizará o condenado por erro judiciário e aquele que ficar preso além do tempo fixado na sentença.

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

Art. 18. O Estado responde pelos danos causados por dolo ou fraude do julgador, sem prejuízo do direito de regresso.

Parágrafo único. Enquanto não se esgotarem previamente os recursos previstos no ordenamento processual, descabe a caracterização de dano oriundo da função jurisdicional.

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

Art. 19. As disposições desta Lei aplicam-se aos órgãos do Ministério Público, quando no desempenho de função administrativa.

Art. 20. Sem prejuízo do direito de regresso, responde o Estado pelos danos decorrentes do exercício, pelo Ministério Público, de suas funções institucionais, quando os seus membros procederem com dolo ou fraude, ou fizerem uso indevido das informações e documentos que obtiverem, inclusive nas hipóteses legais de sigilo.

#### CAPÍTULO XI DA PRESCRIÇÃO

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação de responsabilidade civil do Estado, nos termos desta Lei.

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

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

#### CAPÍTULO XII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22. Os casos específicos de responsabilidade civil do Estado continuarão a reger-se pela legislação própria, aplicando-se subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Art. 23. Para os fins do § 3º do artigo 100 da Constituição Federal, são tidos como de pequeno valor os débitos vencidos relativos às indenizações por responsabilidade civil do Estado de até 100 (cem) salários mínimos, por autor.

Parágrafo único. Aplica-se, no que couber, o disposto no art. 17 da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.

Art. 24. Às ações de responsabilização civil intentadas contra a União aplica-se o disposto no art. 109, § 2º, da Constituição Federal, e aquelas ajuizadas contra as demais pessoas enumeradas no art. 1º desta Lei poderão ser aforadas na comarca em que for domiciliado o autor; naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que originou a demanda, ou, ainda conforme o réu, na Capital do Estado, no Distrito Federal, na sede do Município ou das autarquias e das pessoas privadas prestadoras de serviços públicos.

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

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

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

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

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

Deputado EFRAIM Filho  
Relator