



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
CAMPUS I - CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MÁRCIO GLAYDSON FONSECA SOUSA

**RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO: DA
INCOERÊNCIA DA AÇÃO REGRESSIVA QUANTO AOS
DANOS CAUSADOS POR SEUS AGENTES NO EXERCÍCIO
DE SUAS FUNÇÕES**

CAMPINA GRANDE – PB
2014

MÁRCIO GLAYDSON FONSECA SOUSA

**RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO: DA
INCOERÊNCIA DA AÇÃO REGRESSIVA QUANTO AOS
DANOS CAUSADOS POR SEUS AGENTES NO EXERCÍCIO
DE SUAS FUNÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador (a): Prof. Me. Tércio de Sousa Mota

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S725r Sousa, Márcio Glaydson Fonseca.

Responsabilidade civil objetiva do Estado [manuscrito] : da incoerência da ação regressiva quanto aos danos causados por seus agentes no exercício de suas funções / Márcio Glaydson Fonseca Sousa. - 2014.

18 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Prof. Me. Tércio de Sousa Mota, Departamento de Direito Privado".

1. Responsabilidade civil. 2. Estado. 3. Ação regressiva. I.
Título.

21. ed. CDD 346.02

MÁRCIO GLAYDSON FONSECA SOUSA

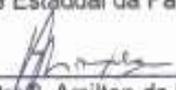
**RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO: DA
INCOERÊNCIA DA AÇÃO REGRESSIVA QUANTO AOS
DANOS CAUSADOS POR SEUS AGENTES NO EXERCÍCIO
DE SUAS FUNÇÕES**

Data da aprovação 26.10.2014

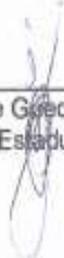
Professores que compuseram a banca:



Orientador: Prof^o Ms. Tércio de Sousa Mota
Universidade Estadual da Paraíba



Examinador: Prof^o. Amilton de França
Universidade Estadual da Paraíba



Examinador: Prof^o. Laplace Góes Alcofarado de Carvalho
Universidade Estadual da Paraíba

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO: DA INCOERÊNCIA DA AÇÃO REGRESSIVA QUANTO AOS DANOS CAUSADOS POR SEUS AGENTES NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES

SOUSA, Márcio Glaydson Fonseca¹

RESUMO

Quando abordamos a questão da Responsabilidade lembramos o conceito geral que trata do dever de arcar com as próprias ações ou de terceiros, e se nos portamos ao jurídico implica a obrigação de responder por negócio ou ato ilícito. Assim, este artigo discute a Responsabilidade Civil Objetiva do Estado no tocante à incoerência da Ação Regressiva quanto aos danos causados por seus Agentes no exercício de suas funções. De modo que, a partir de uma pesquisa bibliográfica, pautada, principalmente, em Cavalieri Filho, (2010); Di Pietro, (2012); Mazza, (2013); Marinela, (2012), dentre outros, e ainda, ao confrontarmos o Art. 37, § 6º da Carta Magna, apresentamos três teses que contestam a norma em vigor. Logo, para a primeira tese mostramos que a ação regressiva seria contra o próprio Estado, pois, a ação não ocorre sobre o Agente em detrimento do Estado, uma vez que, ambos não se bipartem em duas pessoas, ao contrário, se fundem numa só; Para a segunda tese observamos que quando a ação tem o Estado como réu em face de terceiros este se defende na tentativa de desconstituir os elementos da Responsabilidade Cível objetivo quais sejam o dano, a conduta e o nexa causal. Porém, quando a ação regressa em face de seus Agentes alega a perfeita constituição dos mesmos elementos, tornando-se absolutamente incoerente. Já na última tese apresentamos que o próprio Direito Administrativo traz as sanções aplicáveis aos Agentes no caso de culpa ou dolo, não havendo necessidade de ação judicial do Estado contra seus Agentes.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil. Estado. Ação regressiva. Agentes.

1 INTRODUÇÃO

Ao observarmos as sociedades modernas é de fácil percepção que o termo *responsabilidade* nos acompanha e nos rodeia a todo tempo em nossas vidas. Quando afirmarmos que alguém tem responsabilidade ou que alguém é responsável, logo invadem nossas cabeças inúmeros significados da palavra.

¹ Concluinte do Curso de Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB); Email: sdpmglaydson@hotmail.com.

Assim, de modo geral, o termo Responsabilidade indica o dever de arcar com o próprio comportamento ou com as ações de outrem, no âmbito jurídico, significa obrigação, por parte de alguém, de responder por negócio ou ato ilícito.

Ao abordarmos o tema com uma maior profundidade, podemos perceber com certa facilidade que qualquer atuação do homem invade ou de alguma forma relacionar-se com o campo da responsabilidade, o que corrobora o pensamento teórico que explica ser toda manifestação da atividade humana permeada pelo problema da responsabilidade.

Em que pese nossos impulsos mais rasteiros o alcance desse tema, salta-nos o olhar quando restringimos a responsabilidade civil não mais entre particulares, mas tratando o Estado como parte causadora de danos. Na tentativa de buscarmos o alcance do tema: Responsabilidade Civil do Estado, se abordarmos nas ruas qualquer cidadão, por mais humilde e desprovido de educação que lhe seja, é de todo uníssona a voz de que, causando o Estado, danos a alguém, desde logo torna-se este impelido a indenizar.

Sendo assim, traçamos embasados na melhor doutrina, como também no texto legal, uma linha de raciocínio que pretende mostrar a incoerência que existe no art. 37 § 6º da Constituição Federal, quando estabelece uma ação regressiva do Estado em face de seus agentes quando do cometimento de danos a terceiros, por culpa ou dolo. Tanto quanto neste diapasão buscaremos idealizar as perspectivas de enfrentamento a esse problema, mostrando solução plausível para uma responsabilidade Civil Objetiva do Estado para o futuro.

A partir de uma definição básica do que vem a ser responsabilidade civil, apresentamos como problema a relação dicotômica entre a responsabilidade civil do Estado e, conseqüentemente, do seu agente. Assim, estabelecemos como objetivo deste trabalho mostrar a incoerência da ação regressiva do Estado contra os seus agentes no exercício de suas funções, seja por culpa ou dolo. Para alcançarmos o mérito da questão, apresentamos os seguintes argumentos a fim de justificar nossa teoria: em tese a ação regressiva seria contra o próprio estado; a desconstituição dos elementos da responsabilidade civil em face de terceiros e da constituição dos mesmos elementos em face de seus agentes e, por último, o fato de já existirem sanções aplicáveis ao agente no caso de faltas por ele cometidas, dispensando ações judiciais.

2 DISCUTINDO A QUESTÃO

A palavra responsabilidade vem do latim *respondere*, que nos infere o dever jurídico que alguém tem que assumir em função de sua conduta. Liga-se assim, a uma obrigação derivada em função de determinado fato jurídico. Tal obrigação de reparação é nada mais que um reflexo jurídico de um princípio fundamental que nos rege enquanto civilização, qual seja: o de a ninguém se deve lesar, ou seja, a máxima *neminem laedere*.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O amadurecimento da ideia de responsabilização do Estado, por mais clara que nos pareça em dias atuais ser de fácil constatação, nos faz remontar o quão árdua, difícil e demorada trajetória nos deixa confortáveis hoje, de atribuirmos ao Estado qualquer responsabilidade ensejadora de danos a outrem. É nessa linha de trabalho que buscaremos demonstrar, que diante de todas as dificuldades até aqui enfrentadas, hoje podemos considerar o Estado, pessoa capaz e responsável de indenizar qualquer que sofra danos causados por este.

Também chamada de responsabilidade da Administração Pública, data máxima vênua o “*know how*” daqueles que assim o denominam a Responsabilidade do Estado, não nos convém assim denominar, visto que a administração pública em que pese sua indispensável importância não possui personalidade jurídica, e assim não é titular de direitos e deveres. A capacidade, o poder, e as obrigações são do Estado e não da Administração Pública em si mesma. Como atenta Di Pietro, (2012, p. 697): “a Administração Pública não tem personalidade jurídica, não é titular de direitos e obrigações na ordem civil [...]”. Desse modo fica claro, em consonância com a autora supracitada, que a capacidade é do Estado e das pessoas jurídicas de direito público ou privadas que o representam no exercício de parcela de atribuições estatais.

2.2 DOS AGENTES PÚBLICOS

Quando tratamos sobre o Agente Público devemos interpretar da forma mais abrangente possível, como sendo todo aquele que exerce função pública,

independentemente de ter estabilidade ou não, receber remuneração ou exercer de forma gratuita, uma vez que, exercendo função pública é considerado Agente Público, como bem estabelece Marinela, (2012, p. 593):

A expressão é a mais ampla para designar de forma genérica e indistinta os sujeitos que exercem funções públicas, que servem ao Poder Público, como instrumentos de ação pública sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico, podendo ser por nomeação, contratação, designação ou convocação. Independe ainda, de ser essa função temporária ou permanente e com ou sem remuneração. Assim, quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita é um agente público.

Di Pietro, (2012, p. 581), corrobora o conceito de Marinela ao definir: “Agente Público toda pessoa física que presta serviço ao Estado e as pessoas jurídicas da Administração Indireta.” Como vemos o conceito gira em torno de uma prestação de serviço que legitima a existência do Estado, a partir do momento em que não existe Estado sem seu agente. Notadamente se estabelece uma relação profissional ao passo em que é exercida uma função com ou sem remuneração.

A carta Magna de 1988 dedica duas seções ao tema: Seção I e II do Capítulo VII do Título III, que tratam dos servidores públicos civis (arts. 37 e 38) e dos servidores militares dos Estados, do distrito Federal e dos Territórios (art. 42). Tais agentes são distribuídos a partir de uma classificação doutrinária que os subdivide em: agentes políticos; ocupantes de cargos em comissão; contratados temporários; agentes militares; servidores públicos estatutários; empregados públicos e particulares em colaboração com a Administração (agentes honoríficos). (MAZZA, 2013, p. 483).

2.3 DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO

Para que possamos entender o Estado totalmente irresponsável basta imaginarmos um Estado absolutista, onde exista um déspota todo poderoso, irrepreensível e absoluto em suas tomadas de decisões. Mais que um entrave à execução dos serviços administrativos, a responsabilidade civil do estado era considerar que o rei pudesse ser repreendido, e esta posição até aquele momento era inconcebível. É de conhecimento amplo as expressões: (The king can do no

wrong) “O rei nunca erra”, (L'État c'est moi) “O Estado sou eu”, entre outras. (CAVALIERI FILHO, 2010, p.239)

Desta feita, restava aos administrados promoverem suas ações contra os agentes estatais, aquele que efetivamente lhe causou o dano, mas nunca contra o Estado. Quando se tratava de insolvência do agente aquela ação tornava-se frustrada. Havia a ideia de que o Estado e seus agentes eram pessoas diversas e não se lhes poderia atribuir àquele “Estado” responsabilidade alguma, mesmo que agisse além de seus poderes ou mesmo abusando deles (Ibid.).

2.4 TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA

A teoria da irresponsabilidade, em que pese à resistência dos conservacionistas, aos poucos fora vencida pela própria ideia da lógica jurídica, pois, como conceber a ideia de que num Estado de Direito, o poder público submetido a lei, não ser submetido a ela quando causadora de danos a terceiros?. Esta submissão torna-se, pois, consequência lógica da própria existência do Estado, e mais que isso, da existência do Estado de Direito. Se o Estado fora criado, capacitado com poderes e deveres na ordem jurídica, a fim de assegurar ao cidadão todo e qualquer direito, não poderia este mesmo Estado desabrigar seus administrados quando causador de danos, e pensar de forma diversa é negar o propósito único de sua existência.

Nas palavras de Mello, (S/D), apud Cavalieri Filho (2010, p. 239-240) o marco relevante deste pensar foi o famoso caso *Blanco*, do Tribunal de Conflitos, proferido em 1º de fevereiro de 1873, ainda que se fixasse a responsabilidade do Estado não é geral, nem absoluta e que se regula por regras especiais(Curso de Direito Administrativo, 15ª ed., Malheiros Editores, p. 861). E somente décadas depois os Estados Unidos e a Inglaterra passaram a admitir a responsabilidade civil do Estado a partir de 1946 por meio do *Federal Tort Claims Act*, e 1947 pelo *Crown Proceeding Act*.

Assim, com este pensar evolui-se para uma segunda fase da responsabilidade civil do Estado, numa concepção civilista, em que se passa a análise de culpa do agente público e ainda da responsabilidade por fato de terceiro.

2.5 TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA

Também chamada de teoria publicista, a teoria objetiva prescinde de qualquer comprovação de culpa por parte do lesionado, bastando para tanto, que se demonstre: o dano, a conduta e o nexos causal. Desta feita, uma vez comprovado esses três elementos desde já o Estado têm o dever de ressarcir.

A doutrina costuma afirmar que a transição para a teoria objetiva deveu-se à concepção de culpa administrativa, teoria que representou adaptação da visão civilista à realidade da Administração Pública. (MAZZA, p 320, 2013)

Torna-se óbvio que quando afirmamos que o Estado é potencialmente causador de danos e, portanto responsável, estamos nos referindo imediatamente aos danos que seus agentes, nesta qualidade cometam a outrem.

Como sabemos o Estado enquanto pessoa é inexistente, senão em função de uma ficção jurídica que assim fora lhe dada afim de que lhe seja atribuído poderes e obrigações. Desta feita, nada mais é o Estado do a personificação em seus próprios agentes. Assim, a vontade do Estado é, em última análise, a vontade de seus agentes personificados na qualidade de Estado. Como estabelece Cavalieri Filho (2010, p. 240) referindo-se a teoria do órgão:

O Estado é concebido como um organismo vivo, integrado por um conjunto de partes às quais correspondem outras tantas funções que, combinadas, servem a manter o todo; mas cada uma das partes, separadamente, não tem função alguma, não desempenha nenhum fim fora do organismo em que se integra.

Desta afirmação podemos inferir que se o órgão não possui função alguma de forma isolada, enquanto causadora de danos não se pode atribuir ao agente isoladamente responsabilidade, sendo por isso mesmo imputada aquela pessoa jurídica a que faz parte o agente causador. Assim como diz Cahali, 1996 apud Cavalieri Filho (2010, p.241): “A atividade do funcionário configura-se como atividade da própria pessoa jurídica e, por conseguinte, devem ser atribuídas a esta todas as consequências danosas ou não dessa atividade”

Celso Antônio Bandeira de Mello, Apud Cavalieri Filho (2010 p 240) complementa a ideia ao dizer “Assim como o Direito constrói a realidade (jurídica)

‘pessoa jurídica’, também constrói para ela as realidades (jurídicas) vontade e ação, imputando o querer e o agir dos agentes à pessoa do Estado.” Sendo assim, as ações da pessoa jurídica, através de seus agentes, bem como as consequências delas devem recair sobre a figura da pessoa jurídica e não daqueles que a personificam.

Após um breve comentário a respeito da evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, e da compreensão exata de seu significado e ainda constatando a responsabilidade objetiva estatal a qual vivenciamos em dias atuais, focaremos o propósito deste trabalho quando da análise do art. 37 § 6º da CF/88, mais especificamente no final do artigo onde faculta a possibilidade de ação regressiva do Estado contra seus agentes no cometimento de danos por dolo ou culpa.

Assim diz o art. 37, 6º CF:

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.

Ocorre que ao nosso pensar, essa possibilidade de ação regressiva que o Estado tem contra seus agentes, no caso de culpa ou dolo é absolutamente incoerente. Em que pese não haver na atualidade qualquer discussão a respeito deste questionamento, vez que a doutrina e a jurisprudência simplesmente corroboram com texto legal, apresentaremos questionamentos plausíveis a fim de deixar claro a nossa repulsa em face da possibilidade de ação regressiva do Estado contra seus agentes no exercício de suas funções.

3 REAPRESENTANDO A QUESTÃO: UM NOVO PONTO DE VISTA SOBRE O TEMA

A partir das questões aqui apresentadas que versam sobre a incoerência da ação regressiva do Estado em face de seus agentes, apresentamos três teses que abordam a questão de forma a desconstituir aquilo que o art.37, §6º da Constituição Federal estabelece. Assim temos:

3.1 EM TESE A AÇÃO REGRESSIVA SERIA CONTRA O PRÓPRIO ESTADO

O que nos faz pensar de tal forma é o fato de que na execução de suas funções, o agente público não é outro senão o próprio Estado em ação. Não se trata de uma ação isolada do agente em detrimento de um órgão superior. É o agente, a personificação jurídica do Estado. Desta feita, agente e Estado não se bipartem, como se fossem pessoas distintas, pelo contrário, se confundem em uma só pessoa.

Celso Antônio Bandeira de Mello corrobora com a nossa ideia, não é outro senão o pensamento do mestre, apud Cavalieri Filho, (2010,p.240) quando aduz:

A relação entre a vontade e a ação do Estado e de seus agentes é uma relação de imputação direta dos atos dos agentes ao Estado. Esta é precisamente a peculiaridade da chamada relação orgânica. O que o agente queira, em qualidade funcional – pouco importa se bem ou mal-desempenhada, entende-se que o Estado quis, ainda que aja querido mal. O que o agente nestas condições faça é o que o Estado fez.{...} Em suma: não se bipartem Estado e agente (como se fossem representado e representante, mandante e mandatário), mas, pelo contrário, são considerados como unidade.

Diante das palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello, é fácil constatar que Estado e o agente público são uma só pessoa, quando tal agente está no exercício de suas funções.

Aí recai nossa primeira crítica à ação regressiva do Estado contra seus agentes no exercício de suas funções, pois dizer dessa ação significa dizer que o Estado estaria regressando em uma ação contra si mesmo, já que o agente público, nessa qualidade é o próprio Estado. Em outras palavras, a vontade do agente é em última análise, a vontade do Estado.

Surpreende-nos o fato da jurisprudência não cogitar qualquer incoerência dessa ação errônea, incoerente e inaceitável. Do contrário disto, corroboram com tal imperfeição legislativa.

Data máxima Vênua a autoridade em destaque, nos parece controverso seu exame sobre assunto. O entendimento do ministro Carlos Ayres Britto, que foi acompanhado, unanimemente pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, conforme publicado na Revista Consultor Jurídico. Demonstra-nos uma total apatia e aceitação pacífica de uma ação que pelos próprios entendimentos doutrinários se diverge em sua essência.

Senão vejamos:

Ação regressiva é ação de ação de volta ou de retorno contra aquele agente que praticou ato juridicamente imputável ao Estado, mas causador de dano a terceiro. “Trata-se de ação de ressarcimento, a pressupor a recuperação de um desembolso”, explicou o ministro. O relator destacou que “o agente não representa o Estado, ele é o Estado em ação”, concluindo que quem responde perante terceiros por dano objetivamente causado “é a pessoa do Estado, é o poder público ou quem lhe faça as vezes.” (<http://www.conjur.estadao.com.br/static/text/47366,1>)

Ora, daquilo que podemos extrair do entendimento do STF, entende-se que assim como a unanimidade da doutrina nos aduz, o agente público em exercício não é um representante do Estado, mas o próprio Estado em exercício. Desta feita como poderíamos conceber a ideia de que o mesmo Estado, sendo ele mesmo em atuação, poderia responsabilizar um agente específico em ação regressiva?

3.2 DA DESCONSTITUIÇÃO DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DE TERCEIROS E DA CONSTITUIÇÃO DOS MESMOS ELEMENTOS EM FACE DE SEUS AGENTES

Como se sabe, para que exista o dever de reparar, é imprescindível a coexistência de todos os elementos fundamentais da responsabilidade objetiva, quais sejam: o dano, a conduta e o nexo de causalidade. Sem a existência de qualquer desses elementos, não haverá desde logo o dever de reparação.

3.2.1 DO DANO:

O Código Civil em seu art. 186 nos afirma:

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.

Em complemento diz o art 927: aquele que por ato ilícito (arts 186 e 187) causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único: haverá a 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.

Desta feita, podemos dizer que Responsabilidade Civil é a imputação de uma sanção civil, compensatória, vale dizer pecuniária, a alguém que *a priori* ilicitamente, causa danos a outrem, caso não se possa retornar ao *status quo ante*.

O dano, como é cediço, consiste numa lesão a um interesse jurídico, seja material ou imaterial, que por sua vez é tutelado pelo próprio Estado, causado por ação ou omissão do sujeito infrator. A conceituação, nesse particular é genérica, não se refere como é notório, a qual patrimônio é suscetível de redução.

Através dessa constatação é fácil afirmar que, não importa de qual bem estejamos analisando, seja ele material ou imaterial. Uma vez violados de qualquer forma tais direitos, merecem ser reparados por aquele que lhe seja responsável.

Por óbvio, não apenas o dano aferível pecuniariamente é tutelado pelo Estado. Tanto quanto, podemos dizer que todo o nosso patrimônio não é redutível tão somente aquilo que é palpável, comprado ou economicamente contábil. Desta feita, são de igual maneira protegidos e ensejadores de responsabilidade civil os danos inatos a condição humana, aqueles que não podem ser quantificados do ponto de vista econômico, nem tão pouco desprezados pelo direito, assim sendo, imateriais. Ilustrativas para nosso pensamento são as palavras de Fachin, 2001 apud Gagliano; Pamplona Filho (2007, p.37):

a pessoa e não o patrimônio é o centro do sistema jurídico, de modo que se possibilite a mais ampla tutela da pessoa, em uma perspectiva solidarista que se afaste do individualismo que condena o homem à abstração. Nessa esteira, não há, pois, direito subjetivo arbitrário, mas sempre limitado pela dimensão coexistencial do ser humano. O patrimônio, conforme se apreende do exposto por Cesar Rego, não só deixa de ser o centro do direito, mas também a propriedade sobre os bens é funcionalizada ao homem, em sua dimensão.

3.2.2 A CONDUTA

É sabido que o núcleo fundamental da conduta humana é a *voluntariedade*, partindo da liberdade de escolha que tem o indivíduo imputável. Desde que, para tanto, tenha consigo o necessário discernimento daquilo que faz.

Atentemos para o fato de que o discernimento retro falado não se vincula ao atuante pela intenção de causar os danos, mas pelo fato de ter consciência daquilo que estava fazendo no momento de sua prática. Assim a partir da doutrina de Caio Mário, Stoco, 2001 apud Gagliano; Pampulha Filho (2007, p.28) diz:

Cumpra, todavia assinalar que se não insere, no contexto de voluntariedade o propósito ou a consciência do resultado danoso, ou seja, a deliberação ou a consciência de causar o prejuízo. Este é um elemento definidor do dolo. A voluntariedade pressuposta na culpa é a da ação em si mesma.

Competi-nos advertir que por todos os fatos imputados ao requerido resta-nos valiosa doutrina, ao que podemos constatar. Assim, nos aduz Monteiro(1985, p.538) que:

Em face, pois, da nossa lei civil, a reparação do dano tem como pressuposto a prática de um ato ilícito. Todo ato ilícito gera para seu autor a obrigação de ressarcir o prejuízo causado. É de preceito que ninguém deve causar lesão a outrem. A menor falta, a mínima desatenção, desde que danosa, obriga o agente a indenizar os prejuízos consequentes de seu ato.

3.2.3 NEXO DE CAUSALIDADE

Desprezando as demais teorias que tentam explicar o nexo de causa, e trazendo à baila aquela que nos filiamos e que acreditamos ser a teoria adotada pelo código civil brasileiro, podemos dizer que se entende por causa, única e tão somente aquele antecedente fático que, ligado por um vínculo de dependência ao resultado danoso, determina tal dano, como uma consequência sua direta e imediata. Assim, o fato danoso deve está necessariamente ligado a uma ação ou omissão que o antecede imediatamente, de tal forma que, se não existir tal ligação entre o fator anterior e o resultado, não há falar em responsabilidade. Outro mais, se houver qualquer cessação superveniente do nexo de causa, ainda que lhe seja relativamente autônoma da cadeia dos acontecimentos, não se estabelece qualquer ligação entre a causa e o resultado.

Nessa perspectiva podemos notar que se de um lado, quando da ação principal empreitada por terceiro, a fim de buscar reparação pelos danos sofridos frente ao Estado, este se propõe insistentemente a desconstituir os elementos essenciais da responsabilidade objetiva, pois é mais que legítima tal defesa. O que

nos deixa perplexo é o fato de uma vez sucumbido no processo principal, o Estado em ação regressa contra seu agente, a contrário senso, trabalha no sentido de constituir os elementos que até então afirmava não existirem.

Nada poderia justificar tal incoerência, pois como é sabido, ou se deve intentar defesa judicial apontando a existência de um fato jurídico, ou negar a existência deste, mas nunca avocar as duas pretensões. Ou se tem feito algo ou não; ou se busca admitir ou não admitir; ou se tem todos os elementos da responsabilidade objetiva ou não se tem, e nesse caso, uma vez não admitindo, não há que se voltar atrás e buscar reparação de algo que o Estado em primeira defesa afirmou não existir.

3.3 DAS SANSSÕES APLICÁVEIS AO AGENTE NO CASO DE FALTAS POR ELE COMETIDAS:

Para aqueles adeptos a rigorosa legalidade, em que o texto legal basta existir pra se fazer justiça, a teoria aqui levantada não tem qualquer pretensão de se deixar impune o agente público que cometera qualquer falta no exercício de suas funções.

Por óbvio não defendemos a aplicação da ação regressiva em juízo formulada pelo Estado em face de seus agentes, pelos motivos ensejadores retro transcritos. No entanto, não poderíamos admitir que qualquer agente estatal usando de seus poderes, investido na qualidade de Estado soberano, pudesse promover danos a terceiros sem qualquer responsabilização, pois se assim defendêssemos estaríamos admitindo a impunidade desenfreada.

Em que pese ser considerado o próprio Estado em exercício, não podemos deixar de constatar que qualquer agente público deve, por força de lei, ser pessoa capaz, e como tal absolutamente responsável por qualquer ato que pratique.

O que buscamos considerar é que o próprio direito administrativo traz as penalidades impostas pela lei a todo aquele agente público que no exercício de suas funções comete alguma falta. Assim dispõe o art. 27 da lei 8112/90

Art. 127. São penalidades disciplinares:

- I - advertência;
- II - suspensão;
- III - demissão;
- IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- V - destituição de cargo em comissão;
- VI - destituição de função comissionada.

Em contrapartida a mesma lei traz todos os ditames de aplicação dessas penalidades. Assim diz o art. 128 da mesma lei em questão:

Na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais. Parágrafo único. O ato de imposição da penalidade mencionará sempre o fundamento legal e a causa da sanção disciplinar.(Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).

Como podemos observar de uma breve leitura do texto legal, a lei 8112/90 não deixa nada a desejar do ponto de vista das possíveis sanções aplicáveis aos agentes públicos, quando no exercício de suas funções. Portanto, porque buscar uma ação civil absolutamente imprópria, pelos motivos supra elencados, em detrimento de uma lei que está em vigor e que nada impede ser aplicada?. E por que não deixar de lado uma ação regressiva totalmente incoerente, e em sua essência incompatível?.

Diz assim Marinela (2012, p.23): “...Direito Administrativo, apontado como ramo do direito público interno que se preocupa com a atuação do Estado na perseguição do interesse público, reconhecido que o seu objeto é a atividade administrativa desse ente...” Para Hely Lopes Meirelles, apud Alexandre Mazza (2013, p 33):

[...] o conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, **os agentes** e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os **fins desejados pelo Estado**.

Como se pode perceber dos conceitos expostos, a relação existente entre o contratante Estado e o contratado Agente, é uma relação meramente administrativa, regrada por regras previstas em contratos ou estatutos administrativos. Em suma é o direito administrativo que estabelece as normas legais impostas ao serviço e as responsabilidades dos seus agentes. O dever de prestar um serviço de qualidade é do Estado. O ônus de contratar e contratar bem, para que o serviço público seja prestado com excelência é do Estado. Portanto o dever de reparação não poderia ser a outra pessoa atribuída senão a este. Não há razão de buscarmos numa ação

judicial civil, recomposição de danos causados pelo agente estatal quando um meio mais fácil, rápido, e suficiente está previsto em regras administrativas, absolutamente legais, vigentes e indispensáveis ao bom andamento dos serviços públicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vivemos numa realidade social em que o Direito prevê relações de direitos e deveres que ao longo do tempo tem incidido cada vez mais no tema Responsabilidade. Assim, no contexto social convencionou-se um princípio básico de *responsabilidade* de modo que todo cidadão, mesmo que este seja leigo, no que tange aos preceitos jurídicos, tem consciência do que seja ter responsabilidade sobre algo ou alguém. No contexto jurídico, a Responsabilidade também versa sobre as obrigações que um ente tem sobre os seus.

De tal modo, este artigo discute a Responsabilidade Civil do Estado no que pese a objetividade legal trazida pela Constituição Federal quando estabelece em seu artigo 37 parágrafo 6º ser objetiva a responsabilidade estatal quanto aos danos causados pelos agentes públicos no exercício de suas funções. No entanto, cabe-nos repulsar a faculdade apesar de legal da ação regressiva que tem direito esse mesmo Estado em face de seus Agentes caso de culpa ou dolo.

Partindo dessa premissa, apresentamos três argumentos plausíveis a fim de demonstrar tal incoerência, sendo eles:

I Em tese a ação regressiva seria contra o próprio Estado, visto que, não se trata de uma ação isolada do agente em detrimento de um órgão superior, de modo que, não se bipartem em duas pessoas, ao contrário, se fundem numa só, Estado *in causa* nada mais é do que a personificação jurídica de seus agentes, a vontade do Estado é em última análise sempre a vontade de seus agentes personificados na figura do Estado.

II Da desconstituição dos elementos da responsabilidade civil em face de terceiros e da constituição dos mesmos elementos em face de seus agentes, para essa tese observamos que quando da ação principal figurando o Estado réu em face de terceiros este incessantemente defende-se na tentativa de desconstituir os elementos da Responsabilidade Cível objetivo quais sejam o dano, a conduta e o nexa causal. Em contrapartida quando da ação regressiva em face de seus agentes

alega a perfeita constituição dos mesmos elementos, tornando-se absolutamente incoerente.

III Das sanções aplicáveis ao agente no caso de faltas por ele cometidas, nesta tese apresentamos que não há qualquer necessidade de uma ação judicial do Estado contra seus Agentes isso porque a relação existente entre o Estado e seus Agentes é puramente administrativa, e, portanto deve ser regrada por normas administrativas, por sua vez, o Direito Administrativo já traz em si as sanções que podem ser aplicadas àqueles que infrinjam ou deturpem de qualquer forma o que regulamenta o exercício de suas funções.

Portanto, a questão que envolve a ação regressiva do Estado prevista no Art. 37, § 6º, apesar de prevista em lei, data máxima venha, parece-nos um contrassenso, uma vez que, o Estado idealizado e criado, com tantos poderes e prerrogativas não pode se furtar da sua responsabilidade, transferindo para seus Agentes o ônus da reparação, quando do cometimento de danos aos administrados, pois a máxima empregada neste contexto é a mesma para qualquer outra situação: grandes poderes trazem consigo grandes responsabilidades.

Abstract

When discussing the issue of liability, we recall the general concept that deals with the duty to bear our own actions or others', besides the case if behaving ourselves to the court of law involves the obligation to answer for unlawful business or practice. Thus, this paper explores the objective Civil Liability of the State regarding the inconsistency of regressive action related to the damage caused by its agents when performing their duties. Hence, guided by a literature search based mainly on Cavalieri Filho (2010), Di Pietro (2012), Mazza (2013), Marinela (2012) and still confronted with Article 37, § 6 of the Constitution, we present three theses challenging the current standard. To start with, the first thesis shows that the regressive action would be against the State itself because the action does not occur on the agent rather than the State, since both do not divide up into two persons. Instead, they merge into one. Then, in the second thesis, we observe that when the State is the defendant of an action in face of others, it defends itself in an attempt to deconstruct the elements of the objective Civil Liability, namely damage, conduct and causal nexus. However, when the action returns against its agents, it submits the perfect constitution of those elements, becoming entirely incoherent. Finally, in the latter thesis, we argue that the Administrative Law itself provides the applicable penalties for agents in case of intent or negligence. In other words, no legal action by the State against its agents is necessary.

KEYWORDS: Civil Liability. State. Regressive Action. Agents.

REFERÊNCIAS

AGENTE PÚBLICO NÃO RESPONDE POR DANOCAUSADOTERCEIRO. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 16 de agosto de 2006. Disponível em: < <http://www.conjur.estadao.com.br/static/text/47366,1>> Acesso em 24 jan. 2014.

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994, v.1.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6.ed. Niterói: Ímpetus, 2012.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

Novo Código Civil. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

RESPONSABILIDADE. **Dicionário de Língua Portuguesa**. Disponível em: < <http://www.dicio.com.br/responsabilidade> >. Acesso em: 02 fev. 2014.

RESPONSABILIDADE. **Dicionário Jurídico**. Disponível em: <<http://www.cursonr10.com/curso-nr10-responsailidade.html>> Acesso em: 03 jan. 2014.