O Estado responsável e a maioria democrática — breves considerações ao Projeto de Lei sobre responsabilidade civil do Estado

*Ricardo Morishita Wada**

Encontra-se em tramitação, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei sobre a responsabilidade civil do Estado, apresentado pelo deputado Flávio Dino, na legislatura do ano de 2009.

Com o objetivo expresso de consolidar as posições prevalentes e atuais da doutrina e jurisprudência e conduzir a uma solução justa e efetiva na reparação de danos do cidadão provocados pelo Estado, a proposta legislativa sistematiza e estabelece um regime geral sobre a responsabilidade civil do Estado.

Obediente ao preceito constitucional do art. 37, § 6º da Constituição da República, o Projeto de Lei reproduz a responsabilidade por causas específicas, ou seja, a ação ou omissão do Estado, a falta de serviços e o fato do produto, obra ou coisa, como ensejadores do dever de reparar os danos sofridos pelo cidadão. Considerou-se como falta do serviço a insuficiência, o não funcionamento, a inadequação, lentidão ou tardança que resultassem em danos aos cidadãos. O fato do serviço é bastante conhecido no ordenamento jurídico nacional, pois sua aplicação ocorre desde 1990 nas relações de consumo, previstas no Código de Defesa do Consumidor.

* Professor de direito do consumidor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

O capítulo sobre os pressupostos essenciais da responsabilidade elenca como elementos a existência do dano e do nexo causal, do exercício efetivo, aparente ou prevalente das funções públicas, ainda que fora do horário do trabalho, e a ausência de causa excludente de responsabilidade.

Foi considerada causa de exclusão da responsabilidade a força maior, o caso fortuito e a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro. Entretanto, nas hipóteses onde a culpa for concorrente entre o Estado e a vítima ou terceiro, não haveria exclusão, mas uma limitação da responsabilidade com a distribuição proporcional da reparação, pois ainda se mantém o nexo da cadeia causal da responsabilidade.

O Projeto de Lei tem suas disposições distribuídas em 13 capítulos e em 28 artigos. Inova ao disciplinar e sistematizar, numa única lei, a responsabilidade civil do Poder Executivo, Legislativo e também do Judiciário.

Cuidado especial foi conferido ao sistema de responsabilização dos Poderes Legislativo e Judiciário. No exercício de função administrativa, há total submissão ao regime geral da responsabilidade objetiva, estabelecido ao Estado. A exceção está prevista apenas para casos especiais, onde há o efetivo exercício de funções típicas e específicas dos poderes, como a atividade legislativa ou a jurisdicional. Também o Ministério Público foi contemplado com a mesma exceção, quando estiver no exercício da função institucional. Em todos os casos excepcionais, haveria responsabilidade quando ficar comprovado o dolo ou a fraude, além do uso indevido de informações ou documentos, no caso do Ministério Público.

Há também, uma saudável e louvável preocupação com a efetividade das propostas de reparação, tendo o regime das indenizações recebido um particular tratamento.

A preocupação com a efetividade da reparação de danos se expressou por meio da institucionalização do procedimento administrativo para garantir de forma célere o ressarcimento, inclusive com a possibilidade de minorar eventuais impactos negativos no aumento das demandas nos tribunais.

Entretanto, a despeito da importância da medida, seria fundamental, ao lado da previsão procedimental administrativa, ampliar de modo formal e material, o acesso do cidadão aos mecanismos de reparação.

Medidas como a utilização de procedimentos eletrônicos, transparentes, poderiam facilitar o acesso e o acompanhamento dos mecanismos de reparação e a sua utilização efetiva pelos lesados na busca dos direitos previstos nesta proposta. Do mesmo modo, o cidadão poderia receber o apoio, a orientação e o atendimento de um terceiro, interno ao órgão, mas que não fosse direta-

mente afetado pelas decisões de reparação. Seria estratégico e um importante avanço para a cidadania que o acesso, acompanhamento e análise ocorressem também pelos sistemas de Ouvidorias. Seriam os advogados *ad hoc* que buscariam o exercício e a reparação dos direitos daqueles consumidores.

Houve, também, significativas alterações nos mecanismos processuais, como o caráter alimentar e de dívida de valor das indenizações e a mandamentalidade da sua sentença. A dispensa dos precatórios também foi muito relevante, embora o valor pudesse sofrer alteração no Congresso Nacional para ser atualizado em um valor de pelo menos o dobro do estipulado, que são 100 salários mínimos.

Resultado de um trabalho primoroso da comissão nomeada no âmbito do Ministério da Justiça em 2002, o Projeto de Lei representa um importante e necessário avanço para as relações jurídicas e políticas entre o cidadão e o Estado.

Ele pode ser considerado um ponto de partida, mas não de chegada, nas relações entre o cidadão e o Estado. Embora possa ser aprimorado e ousar mais na proteção e autotutela do cidadão, representaria hoje, se aprovado, um importante avanço para a cidadania.

Vive-se num contexto diferente do século passado. Nas relações políticas, mediadas pela maturidade democrática, não se imagina que exista um Estado perfeito, posto se tratar de uma realização dos homens. Democraticamente, espera-se um Estado responsável, na acepção lata e estrita, isto é, que repare seus erros, indenize suas vítimas e que, sobretudo, não tenha um compromisso eterno com o erro e, prioritariamente, adote medidas efetivas de prevenção.

Se a responsabilidade civil é considerada hodiernamente como um mecanismo efetivo de alocação de risco, e é bem factível que o seja, o instituto ainda não perdeu a sua quintessência oriunda dos romanos, que é a de esperança, nem sempre cumprida, de ser um importante mecanismo de realização de cidadania e justiça.

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2009
(Do sr. Flávio Dino)

Dispõe sobre 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, observados os capítulos VIII e X desta Lei, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas e ao Ministério Público, como previsto nos capítulos IX e XI.

§ 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 é solidária entre o Poder Público e os 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 inexistência 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 DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS

Art. 16. O Estado responderá por danos causados pela incidência ou aplicação de dispositivo cuja inconstitucionalidade for declarada pelo Poder Judiciário.

CAPÍTULO IX

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

Art. 17. 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 X

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO QUANTO AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO JURISDICIONAL

Art. 18. 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. 19. 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 XI

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

Art. 20. As disposições desta Lei aplicam-se aos órgãos do Ministério Público, quando no desempenho de função administrativa.

Art. 21. 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 XII DA PRESCRIÇÃO

Art. 22. 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 XIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23. Os casos específicos de responsabilidade civil do Estado continuarão a reger-se pela legislação própria, aplicando-se subsidiariamente os preceitos desta Lei.

Art. 24. Os débitos correspondentes a indenizações decorrentes de decisões da responsabilização civil do Estado têm natureza alimentar e de dívida de valor.

§ 1º. A sentença que fixar a indenização terá caráter mandamental no tocante à obtenção de recursos necessários à produção de capital correspondente aos débitos vencidos ou ao início do pagamento mensal destes, inclusive em consignação na folha de pagamento do devedor, tendo o prazo de 30 (trinta) dias para seu cumprimento.

§ 2º. Em se tratando de execução da Fazenda Pública, os precatórios correspondentes ao pagamento dos débitos serão pagos na ordem daqueles referentes aos débitos de natureza alimentar.

§ 3º. Para os fins do § 3º do art. 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.

§ 4º. No caso do parágrafo anterior, cada exequente poderá optar pelo pagamento, no prazo fixado pelo § 1º deste artigo, sem necessidade de expedição de precatório.

§ 5º. A opção de que trata o parágrafo anterior importa a renúncia do eventual restante de créditos porventura existentes em virtude do mesmo processo, implicando o pagamento, na forma prevista no referido parágrafo, em quitação total dos respectivos valores, determinando a extinção do processo.

§ 6º. Os recursos interpostos e os embargos opostos pelo devedor serão recebidos sem efeito suspensivo.

§ 7º. Poderá ser atribuído efeito suspensivo nos casos em que o valor dos débitos seja superior ao fixado no § 3º, desde que haja fundado receito de dano irreparável ou de difícil reparação ou fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

§ 8º. 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 corresponsáveis, 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 denúncia da lide nas ações de que trata esta Lei.

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

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição é fruto de uma Comissão instituída no âmbito do Ministério da Justiça e da Advocacia Geral da União, no ano de 2002, sob a

presidência do ilustre jurista Caio Tácito. Trata-se de tema da mais alta relevância: como os cidadãos podem obter, com celeridade, reparações em face de danos causados pelos agentes estatais. A jurisprudência brasileira vem consolidando diretrizes acerca das principais controvérsias que cercam a temática, mas isso não dispensa, ao contrário exige, a emissão pelo Poder Legislativo de um marco normativo claro e seguro para reger a relação entre o Estado e os administrados.

A apresentação desta proposição me foi sugerida pelo eminente ministro Gilmar Mendes, digno presidente do Supremo Tribunal Federal.

Para ser fiel aos trabalhos da Comissão, optei por não alterá-lo e deixar ao processo legislativo alguns aperfeiçoamentos que certamente advirão da colaboração dos nobres parlamentares.

Do mesmo modo, como justificção, transcrevo o expediente encaminhado pelos membros da Comissão, ao término dos trabalhos. Cuida-se de registro histórico e de justa homenagem aos juristas que se dedicaram ao assunto com espírito cívico e elevada qualidade técnica.

Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2002.

Excelentíssimo Senhor

Dr. José Bonifácio de Andrade e Silva

M. D. Advogado Geral da União

Na qualidade de presidente da Comissão constituída pela Portaria Conjunta nº 8, de 22-02-02, subscrita por Vossa Excelência e o senhor ministro da Justiça, incumbida da realização de estudos sobre o tema da responsabilidade civil do Estado e da elaboração de anteprojeto de lei a respeito, tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência o produto de nosso trabalho.

O anteprojeto ora apresentado pretende configurar um marco no direito pátrio pela ordenação que oferece, propiciando conhecimento imediato do assunto a toda a sociedade, aos agentes públicos e aos advogados.

A necessidade de conferir tratamento sistematizado à responsabilidade civil do Estado inspirou a criação da Comissão, sob nossa presidência e integrada pelos especialistas, Odete Medauar, Carlos Alberto Menezes Direito, Sérgio de Andréa Ferreira, Ivete Lund Viegas, João Francisco Aguiar Drumond, Thereza Helena de Miranda Lima e Yussef Cahali.

Desenvolvida em sucessivas reuniões e mediante pesquisa legislativa,

doutrinária e jurisprudencial, relativamente ao direito nacional e comparado, a atividade da Comissão, com base nas primeiras definições do plenário, consolidou-se em texto elaborado pela professora Odete Medauar escolhida por seus pares, para as funções de relatora.

Esclareça-se que o professor Yussef Cahali não pôde participar dos trabalhos e a doutora Thereza Helena de Miranda Lima somente pôde comparecer à reunião inicial, ambos por motivos pessoais.

A Comissão adotou a orientação de formular a proposta de um anteprojeto de lei que contempla o regime geral sobre a responsabilidade civil do Estado, objetivando sistematizar o assunto e consolidar os tópicos doutrinária e jurisprudencialmente assentes, bem como aduzindo elementos conducentes à solução justa e à efetividade da responsabilização. Nesta moldura, mantém-se a legislação que dispõe sobre os casos específicos sem prejuízo da aplicação subsidiária da lei geral (art. 23), excluindo-se, apenas, as limitações impostas, ope legis, ao valor indenizatório (art. 26).

Submisso ao preceito do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, o Anteprojeto o reproduz em seu art. 2º, adotando a responsabilidade por causas específicas, bem como pelo fato do serviço, para cuja caracterização se exige tão somente, o nexo de causalidade entre o evento e o dano (arts. 7º, n. V, 4º, n. 1 e 6º).

Entendeu-se pertinente que se enumerassem (art. 1º) e definissem (art. 2º, I a VI) especificidades, como o fato da coisa e da obra; e se realçasse a hipótese de falta do serviço, configurada pelo não funcionamento deste ou por sua insuficiência, inadequação, tardança ou lentidão, explicitando-se, ademais, que a responsabilidade abrange ações e omissões especialmente definidas.

Por outro lado, na esteira do entendimento da doutrina e da Justiça a que aderiu a Comissão, o anteprojeto não faz distinção entre responsabilidade por ilícito absoluto e por ilícito relativo.

Trata, também, o anteprojeto, das causas excludentes ou limitativas da responsabilidade: excludentes nos casos de ruptura da cadeia causal imputável ao Estado; e limitativas nos de concorrência com ela daquelas causas (Capítulo V).

Explicitou-se, ainda, que, em todas as hipóteses de pluralidade de causas, haverá proporcionalidade na responsabilização e, consequentemente, no valor do ressarcimento; e solidariedade entre os responsáveis (arts. 7º, p. único, 8º e 25).

Fiel à moldura constitucional, o documento engloba, na locução “responsabilidade civil do Estado”, a das pessoas político-federativas; das pessoas administrativas, públicas e privadas; e a das pessoas do setor privado que, a qualquer título, prestem serviços públicos (art. 1º, § 1º).

No tocante às empresas públicas e às sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, excluíram-se, do elenco de destinatárias das regras projetadas (art. 1º, §3º), aquelas a que se dirige o § 1º do art. 173 da CF, cujo inciso II as submete ao regime jurídico próprio das empresas privadas no concernente às obrigações civis.

Quanto às pessoas privadas (físicas e jurídicas), sua responsabilização, nos moldes do anteprojeto, se dá no pertinente aos fatos relacionados com os serviços públicos de que sejam prestadoras (art. 1º, § 2º).

Dá-se, por sua vez, ao conceito de serviço público (art. 3º, VIII) abrangência que engloba toda atividade pública, seja ela desenvolvida por execução direta ou indireta e a qualquer título.

Cuidado especial foi dispensado à incidência, das normas propostas, sobre a atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário; dos Tribunais e Conselhos de Contas e do Ministério Público (art. 1º, §§ 4º e 5º, e Capítulos VII a XI), distinguindo-se entre a respectiva atividade administrativa, à qual o regime geral do anteprojeto se aplica por inteiro, e a respectiva função institucional, a que foram dedicados dispositivos específicos, com as quais buscou-se preservar a autonomia em seu exercício.

Preceitos próprios foram dedicados à atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 1º, § 6º) e aos serviços notoriais e de registro (§ 7º).

Do agente, a que se deu caracterização compreensiva, e de sua responsabilização, cuidam várias disposições (arts. 1º, 2º, VII; 4º, II; e arts. 17, 19 e parágrafo único, e 21), com pormenorização do exercício de regresso da pessoa responsabilizada, em face do culpado (Capítulo VI).

Tema intensamente debatido no seio da Comissão foi o da pertinência ou não da denúncia da lide nos processos judiciais de responsabilização civil do Estado, tendo prevalecido a solução, jurisprudencialmente prestigiada, da sua facultatividade (art. 27).

O anteprojeto oferece, como aspecto de particular relevo, o da agilização no pagamento das indenizações, com o que se atende ao princípio da moralidade pública.

Para tanto, institucionalizou-se procedimento administrativo para, de forma célere, e visando a contribuir para a desobstrução da instância judiciária, poderem obter, vítima e demais legitimados, a reparação do dano no âmbito extrajudicial (Capítulo VII).

Outrossim, o art. 25 e seus parágrafos, do anteprojeto valem-se de mecanismos processuais, objetivando ensinar a real efetividade das condições judiciais, no caso de responsabilização civil do Estado.

Expressando o caráter alimentar e de dívida de valor dos débitos das indenizações — com todas as correspondentes consequências — o texto projetado explicita a mandamentalidade da sentença que as fixa, no tocante as prestações vincendas; dinamiza os procedimentos de precatórios para a execução da porção condenatória da decisão, referente às prestações vencidas, e os dispensa, nos casos de pagamento de até cem salários mínimos por autor. Facilita a execução provisória, afastando a suspensividade de recursos e embargos e propicia alternativas benéficas para o autor, no tocante ao foro competente para o ajuizamento da demanda de responsabilização civil.

Estes, em linhas gerais, os principais aspectos do anteprojeto que ora submeto a Vossa Excelência, em nome da Comissão, permitindo-se salientar que foi adotado o modelo de um diploma sóbrio, que atendendo à essencialidade dos pontos fundamentais na matéria, não inviabilize sua evolução, mercê da imprescindível contribuição doutrinária e jurisprudencial (art. 24, § 8º).

Na expectativa de ter a Comissão cumprido, a contento, a superior missão que lhe foi confiada, apresento a Vossa Excelência os protestos de alta consideração e apreço,

CAIO TÁCITO

Presidente da Comissão

É esta a proposição que ofereço à Câmara dos Deputados, solicitando o apoio dos eminentes pares.

Em 24 de junho de 2009.

Dep. Flávio Dino

PCdoB/MA