

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 08.09.2006

EMENTÁRIO Nº 2 2 4 6 - 3

15/08/2006

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 327.904-1 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO  
 RECORRENTE : ASSOCIAÇÃO DE CARIDADE DA SANTA CASA DE  
 MISERICÓRDIA DE ASSIS  
 ADVOGADO(A/S) : JOSÉ LEITE SARAIVA FILHO  
 ADVOGADOS : JOSÉ SARAIVA E OUTROS  
 RECORRIDO : JOSÉ SANTILLI SOBRINHO  
 ADVOGADO : JUVENAL TEDESQUE DA CUNHA

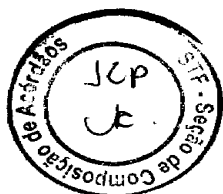
EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO.

O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns.

Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.

Recurso extraordinário a que se nega provimento.

A C Ó R D Ã O



Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso extraordinário, mas lhe negar provimento.

Brasília, 15 de agosto de 2006.

A handwritten signature in black ink, reading "Carlos Ayres Britto". The signature is fluid and cursive, with a large initial "C" and a horizontal line extending from the end of the name.

CARLOS AYRES BRITTO - RELATOR

15/08/2006

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 327.904-1 SÃO PAULO

**RELATOR** : **MIN. CARLOS BRITTO**  
**RECORRENTE** : ASSOCIAÇÃO DE CARIDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE ASSIS  
**ADVOGADO(A/S)** : JOSÉ LEITE SARAIVA FILHO  
**ADVOGADOS** : JOSÉ SARAIVA E OUTROS  
**RECORRIDO** : JOSÉ SANTILLI SOBRINHO  
**ADVOGADO** : JUVENAL TEDESQUE DA CUNHA

R E L A T Ó R I O**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Cuida-se de recurso extraordinário, com fundamento na alínea "a" do inciso III do art. 102 da Magna Carta, manejado contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão cuja ementa é a seguinte (fls. 419):

"Indenizatória - Ilegitimidade passiva do agente político.

Prática de atos próprios da função - Legitimidade passiva da pessoa jurídica de direito público (entendimento do art. 37, § 6º, da C. Federal) - Recurso improvido."

2. Pois bem, a recorrente (Associação de Caridade Santa Casa de Misericórdia de Assis) sustenta que o recorrido (José



Santilli Sobrinho), ex-Prefeito do Município de Assis (SP), editou o Decreto de Intervenção nº 2.664/1993, em face de hospital e maternidade de propriedade dela, associação. Ato, esse, que resultou em prejuízos financeiros à entidade beneficente e justificou a propositura de ação indenizatória, com pedido de ressarcimento de perdas e danos em face do próprio recorrido.

3. Da leitura dos autos, observo que o processo foi extinto sem julgamento do mérito, sob o fundamento de ilegitimidade passiva do réu. Mantido esse *decisum* em grau de apelação, é que foi interposto o presente recurso extraordinário, com a alegação de desrespeito ao § 6º do art. 37 da Magna Carta.

4. Prossigo neste relato para dizer que a parte recorrente defende a tese de que é permitido ao "lesado mover a ação de indenização diretamente contra o agente, prescindindo de responsabilizar o Estado ou quem lhe faça as vezes ou contra ambos, como responsáveis solidários, nos casos de dolo ou culpa..." (fls. 429). Daí sustentar que, fundamentada a causa na conduta culposa do agente político, a ação pode ser dirigida diretamente à pessoa do ex-Prefeito (José Santilli Sobrinho), independentemente da responsabilidade do Município por ele então governado.

5. A seu turno, a douta Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra do Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, opinou pelo não-conhecimento do recurso. Todavia, acaso superado o óbice ao



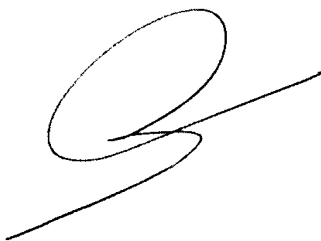
RE 327.904 / SP *Supremo Tribunal Federal*

conhecimento do apelo extremo, entendeu que o recurso tinha de ser provido.

É o relatório.

\* \* \* \* \*

ALSA/ggd

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'S' with a long horizontal stroke extending to the right.

15/08/2006

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 327.904-1 SÃO PAULOV O T O**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

De saída, leio o § 6º do art. 37 da Magna Carta:

*"§ 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.**"*

(Sem destaques no original)

9. À luz do dispositivo transcrito, a conclusão a que chego é única: somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes,



agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns.

10. Quanto à questão da ação regressiva, uma coisa é assegurar ao ente público (ou quem lhe faça as vezes) o direito de se ressarcir perante o servidor praticante de ato lesivo a outrem, nos casos de dolo ou de culpa; coisa bem diferente é querer imputar à pessoa física do próprio agente estatal, de forma direta e imediata, a responsabilidade civil pelo suposto dano a terceiros.

11. Com efeito, se o eventual prejuízo ocorreu por força de um atuar tipicamente administrativo, como no caso presente, não vejo como extrair do § 6º do art. 37 da *Lei das Leis* a responsabilidade "per saltum" da pessoa natural do agente. Tal responsabilidade, se cabível, dar-se-á apenas em caráter de ressarcimento ao Erário (ação regressiva, portanto), depois de provada a culpa ou o dolo do servidor público, ou de quem lhe faça as vezes. Vale dizer: ação regressiva é ação de "volta" ou de "retorno" contra aquele agente que praticou ato juridicamente imputável ao Estado, mas causador de dano a terceiro. Logo, trata-se de ação de ressarcimento, a pressupor, lógico, a recuperação de um desembolso. Donde a clara ilação de que não pode fazer uso de uma ação de regresso aquele que não fez a "viagem financeira de ida"; ou



seja, em prol de quem não pagou a ninguém, mas, ao contrário, quer receber de alguém e pela vez primeira.

12. Vê-se, então, que o § 6º do art. 37 da Constituição Federal consagra uma dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente, perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular.

13. Nesse rumo de idéias, acolho o magistério de José Afonso da Silva, *in Comentário contextual à Constituição*, Editora Malheiros — 2005, página 349, *in verbis*:

"(...)

A obrigação de indenizar é da pessoa jurídica a que pertencer o agente. O prejudicado há que mover a ação de indenização contra a Fazenda Pública respectiva ou contra a pessoa jurídica privada prestadora de serviço público, não contra o agente causador do dano. O princípio da impessoalidade vale aqui também.

(...)"





14. No caso dos autos, argumenta-se que o hipotético prejuízo decorreu do citado Decreto nº 2.664, de 1993. Decreto que, vale lembrar, teve como lastro o inciso II do art. 23, bem como o art. 197, ambos da *Carta de Outubro*, e foi subscrito pelo então Prefeito José Santilli Sobrinho.

15. Ora bem, trata-se de ato típico da Administração Pública (Decreto de Intervenção), dado que as ações relacionadas à "Saúde" estão compreendidas em área de interesse que a própria Carta da República elegeu como "direito de todos e dever do Estado" (art. 196). Apenas a título de ilustração, leio o conteúdo do art. 2º do referido Decreto de Intervenção:

"Art. 2º - A intervenção do Poder Público objetiva garantir o restabelecimento da prestação dos serviços do pronto-socorro da entidade, bem como a eficiência desejável na prestação dos demais serviços hospitalares;"

16. Presente esta ampla moldura, trago à colação o sempre douto magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello (*in Curso de Direito Administrativo*, Editora Malheiros, 19ª edição), para quem:

"(...)"



38. Como pessoa jurídica que é, o Estado, entidade real, porém abstrata (ser de razão), não tem vontade nem ação, no sentido de manifestação psicológica e vida anímica próprias. Estas, só os seres físicos as possuem. Tal fato não significa, entretanto, que lhe faltem vontade e ação, juridicamente falando. Dado que o Estado não possui, nem pode possuir, um querer e um agir psíquico e físico, por si próprio, como entidade lógica que é, sua vontade e sua ação se constituem na e pela atuação dos seres físicos prepostos à condição de seus agentes, na medida em que se apresentem revestidos nesta qualidade.

(...)

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 haja querido mal. O que o agente nesta condições faça é o que o Estado fez. Nas relações não se considera tão-só se o agente obrou (ou deixou de obrar) de modo conforme ou desconforme com o Direito, culposa ou dolosamente. Considera-se, isto sim, se o Estado agiu (ou deixou de agir) bem ou mal.

Em suma: 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.

(...)"

17. Não bastassem todos esses fundamentos, cito, no mesmo sentido, o AI 167.659-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, julgado pela Segunda Turma desta Casa de Justiça. Julgamento, esse, que se deu à luz da Constituição de 1988.

18. Ante o exposto, conheço do recurso extraordinário, mas lhe nego provimento.

\* \* \* \* \*

ALSA/ggd

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'S' with a long horizontal stroke extending to the right.

**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 327.904-1**

PROCED.: SÃO PAULO

**RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO**

RECTE.: ASSOCIAÇÃO DE CARIDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE ASSIS

ADV.(A/S): JOSÉ LEITE SARAIVA FILHO

ADVDS.: JOSÉ SARAIVA E OUTROS

RECDO.: JOSÉ SANTILLI SOBRINHO

ADV.: JUVENAL TEDESQUE DA CUNHA

**Decisão:** A Turma conheceu do recurso extraordinário, mas lhe negou provimento. Unânime. Não participou, justificadamente, deste julgamento o Ministro Marco Aurélio. Falou pela recorrente o Dr. José Saraiva. 1ª. Turma, 15.08.2006.

Presidência do Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes à Sessão os Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto, Ricardo Lewandowski e a Ministra Cármen Lúcia.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

  
Ricardo Dias Duarte  
Coordenador