

# REPARAÇÃO ADMINISTRATIVA DE DANOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

*Administrative repair of damages in the State of São Paulo*

Paula Regina Roque da Costa<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Responsabilidade Civil do Estado; 2.1 Notas introdutórias e breve histórico; 2.2 Atual disciplina na ordem jurídica brasileira: conceito, elementos, excludentes e atenuantes; 3. Reparação administrativa de danos no Estado de São Paulo; 3.1 Cabimento, competência e prescrição; 3.2 Juízo de admissibilidade, ônus da prova e indeferimento liminar; 3.3 Fase de instrução, jurisprudência e curador da Fazenda; 3.4 Relatório final, decisão de mérito e recurso hierárquico; 3.5 Pagamento, quitação e direito de regresso; 4. Conclusão; Referências bibliográficas.

## RESUMO

Este trabalho objetiva descrever e analisar o procedimento administrativo de reparação de danos vigente no Estado de São Paulo que, corolário da responsabilidade civil do Estado, permite o pagamento de indenização sem a necessidade de atuação junto ao Poder Judiciário e, conseqüentemente, desvinculada da disciplina própria de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ações judiciais.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil do Estado. Reparação Administrativa de Danos. Indenização por danos causados por conduta estatal extracontratual.

## ABSTRACT

This study aims to describe and analyse the administrative procedure for repairing damages in the State of São Paulo, which, as a corollary of the civil liability of the State, allows the payment of indemnities without the need to act before the Judiciary and, consequently, unrelated to the discipline of payments owed by the Public Treasury in lawsuits.

**Keywords:** Civil Liability of the State. Administrative Repair of Damages. Indemnities for damages caused by non-contractual state conduct.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direitos Fundamentais e Políticas Públicas e em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (ESPGE-SP).

## 1. INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado consubstancia-se, em linhas gerais, no dever de reparação de danos causados, direta ou indiretamente, pela conduta estatal, seja ela comissiva ou omissiva. Isso porque, reconhecida a lesão a direitos de terceiros e comprovado seu nexos com a atuação estatal, surge ao Estado a obrigação de repará-la pecuniariamente, isto é, com o pagamento de indenização equivalente à extensão dos danos comprovadamente suportados por aquele que os alega, sejam eles materiais e/ou morais.

Em que pese a maioria das demandas dessa natureza serem judicializadas, tem-se, no âmbito administrativo, importante alternativa para reparação dos danos causados pelo Estado, sem a necessidade de uso da máquina judiciária e, conseqüentemente, desvinculada da disciplina própria de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ações judiciais, previsto no artigo 100 da Constituição Federal.

O presente artigo visa descrever e analisar o procedimento administrativo de reparação de danos previsto na Lei estadual nº 10.177/1998 e no Decreto estadual nº 44.422/1999 que definem requisitos próprios e estabelece regramento específico para análise de casos em que se pleiteia indenização decorrente de responsabilidade civil do Estado de São Paulo.

Assim, nos itens seguintes serão abordados, de maneira meramente introdutória e genérica, alguns aspectos relevantes da teoria geral da responsabilidade civil do Estado, como evolução de suas teorias e atual regime no ordenamento jurídico brasileiro, com a delimitação de seu conceito, elementos essenciais para sua configuração, possíveis excludentes e atenuantes, para então passar-se à descrição pormenorizada e análise do procedimento administrativo de reparação de danos vigente no âmbito da administração estadual paulista, sendo certo não ser objetivo deste artigo esgotar o tema e todos seus possíveis desdobramentos, mas única e tão somente trazer luz à importância desse instrumento de solução de conflitos a partir da descrição do procedimento previsto na legislação bandeirante.

## 2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

### 2.1 Notas introdutórias e breve histórico

O instituto da responsabilidade civil tem sua fonte no Direito Civil, de modo que referida doutrina ensina que a noção de responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra *respondere* que vem do latim e implica em responder a alguma coisa, responsabilizar alguém por seus atos danosos<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. Doutrina e Jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 89.

Nesse sentido, a responsabilidade surge pelo descumprimento obrigacional, pela desobediência de uma regra estabelecida em um contrato ou por deixar-se de observar um preceito normativo que regula a vida e, por isso, quanto à origem, classifica-se em responsabilidade civil contratual ou negocial nos casos de inadimplemento de uma obrigação e responsabilidade civil extracontratual ou aquiliana baseada no ato ilícito e no abuso de direito<sup>3</sup>.

Em qualquer das hipóteses descritas, a responsabilidade civil enseja a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar o dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responda ou de fato de coisa ou de animal sob sua guarda, ou ainda, de simples imposição legal<sup>4</sup>.

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil encontra fundamento no artigo 5º, incisos V e X, da Constituição Federal<sup>5</sup>, que asseguram o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação de direitos, bem como no Código Civil (CC)<sup>6</sup> que preconiza, em seu artigo 1º, que toda pessoa é titular de direitos e deveres na ordem jurídica brasileira sendo um desses deveres o de não causar danos.

Com base em aludidos preceitos, os artigos 186, 187 e 927 da norma civil definem os alicerces categóricos da responsabilidade civil extracontratual dos quais se extrai que (i) aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, bem como (ii) o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes (abuso de direito) comete ato ilícito e, por isso, fica obrigado a repará-lo. Sob esta perspectiva, a responsabilidade civil deriva da transgressão de uma norma jurídica pré-existente, com a conseqüente imposição ao causador do dano do dever de indenizar, recompondo integralmente o dano causado. Como regra geral, orienta-se pela teoria da causalidade direta e imediata, segundo a qual ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não tiver dado causa e somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso.

---

<sup>3</sup> TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 499.

<sup>4</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Responsabilidade Civil, Volume VIII. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 34.

<sup>5</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

<sup>6</sup> BRASIL. **Lei nº 10.406 de janeiro de 2002**. Institui o novo Código Civil brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 16 mar. 2023.

Diversamente do direito privado, no qual, em regra, se exige um ato ilícito e culpa ou dolo do agente a ensejar a reparação do dano, quando seu causador é um ente estatal, o instituto da responsabilidade civil, mantendo conceitos de sua teoria geral, ganha diferentes contornos decorrentes de derrogações publicísticas próprias do direito público e que, por isso, foram objeto de inúmeras teorias desenvolvidas, ao longo dos anos, de acordo com a evolução do Estado.

Em um primeiro momento, nos chamados estados absolutistas, vigorava a regra da irresponsabilidade do Estado, logo, qualquer prejuízo decorrente da ação estatal deveria ser considerado de responsabilidade do administrado e por ele suportado.

Com o advento do Estado Liberal após a Revolução Francesa, o Estado passa a sofrer limitações em sua atuação, e, por isso, tem-se a superação daquela teoria e o surgimento da teoria da responsabilidade com culpa na qual há responsabilidade estatal por ato de gestão que se aproxima dos atos de direito privado, cabendo ao administrado lesado identificar a conduta dolosa ou culposa do agente público responsável pelo dano.

Ante a dificuldade de se identificar o tipo do ato praticado pela Administração (de império ou de gestão) e do agente causador do dano comprovando-se sua culpa (que na prática desencadeavam a irresponsabilidade), evoluiu-se para a teoria da culpa administrativa ou da culpa do serviço, segundo a qual a responsabilização estatal dependeria tão somente da comprovação, por parte da vítima, de que o serviço público não funcionou de maneira adequada (não funcionou, funcionou mal ou funcionou com atraso), dispensando-se a identificação do agente, a que se deu o nome de culpa anônima.

Sem que se abandonasse esta última teoria, passou-se a adotar, em determinados casos, a teoria do risco administrativo que, com base no princípio da isonomia e da igualdade dos ônus e bônus sociais decorrentes da atuação estatal, estabelece que eventuais prejuízos devem ser suportados por toda sociedade, tornando desnecessária a identificação do agente causador do dano e qualquer demonstração do elemento subjetivo (culpa ou dolo), bastando a demonstração do dano decorrente da atuação do Estado, sem concurso do lesado.

Por fim, tem-se a teoria da responsabilidade integral, segundo a qual o Estado seria responsabilizado sempre que ocorresse qualquer evento lesivo, sem se admitir qualquer excludente.

## **2.2 Atual disciplina na ordem jurídica brasileira: conceito, elementos, excludentes e atenuantes**

A teoria da irresponsabilidade do Estado jamais teve guarida no ordenamento jurídico brasileiro. As Constituições de 1824 e 1891 previam a responsabilidade pessoal dos agentes públicos e as de 1934 e 1937 consagraram a responsabilidade subjetiva e solidária entre Estado e seus agentes públicos, sendo a responsabilidade civil do

Estado reconhecida desde então na legislação ordinária, doutrina e jurisprudência. A teoria da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público surgiu na Constituição de 1946 e foi mantida na de 1967, bem como na Emenda Constitucional (EC) nº 01/1969.

A Constituição Federal de 1988, seguindo os passos de suas precedentes e em concordância com os ditames de um Estado Democrático de Direito, consagrou de forma definitiva a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviços públicos, ao prever, em seu artigo 37, § 6º, que elas 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. Assim, tem-se que a responsabilidade civil do Estado<sup>7</sup> é a obrigação imposta ao erário de reparar economicamente os danos materiais e/ou morais<sup>8</sup> causados a terceiros em decorrência de comportamentos imputáveis a seus agentes públicos, no desempenho de suas funções administrativa, legislativa e judicial ou a pretexto de exercê-las<sup>9</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que só cabe falar em responsabilidade, propriamente dita, quando alguém violar um direito alheio, não sendo possível cogitá-la quando o Estado debilita, enfraquece ou sacrifica um direito de outrem, ao exercitar um poder que a ordem jurídica lhe confere, autorizando-o a praticar um ato cujo conteúdo jurídico intrínseco consiste em ingressar na esfera alheia para incidir sobre o direito de alguém, como ocorre, por exemplo, nos casos que envolvem desapropriação<sup>10</sup>.

Destarte, para que se configure a responsabilidade civil do Estado, devem estar presentes os seguintes elementos: (i) ocorrência de qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, material ou jurídica, lícita ou ilícita, atribuída ao Poder Público<sup>11</sup> (causa); (ii) dano patrimonial e/ou moral; e (iii) nexo de causalidade que permite

---

<sup>7</sup> Em que pese ser possível decorrer de situações pré-contratuais e de contratos administrativos celebrados pelo ente público, regidos por princípios próprios e previsões de condutas vedadas e sanções em cláusulas editalícias e contratuais específicas, ao presente artigo interessa apenas a responsabilidade civil do Estado extracontratual que deriva das várias atividades estatais que não se encontram previstas em qualquer instrumento ou ajuste e que, portanto, não tenham respaldo em relação jurídica contratual ou negocial.

<sup>8</sup> Enquanto os danos materiais ou patrimoniais constituem prejuízos ou perdas que atingem o patrimônio corpóreo, bens e direitos economicamente apreciáveis de alguém, os morais ou imateriais são aqueles que ensejam lesão a direitos de personalidade. Para os fins pretendidos neste artigo, importa apenas uma singela distinção entre eles, uma vez que, no Estado de São Paulo, o procedimento administrativo de reparação de danos aplica-se igualmente a eles.

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 712.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1022/1023.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 816.

o estabelecimento de uma relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano experimentado pelo terceiro. Ainda assim, é possível que aquela seja afastada quando presentes as chamadas excludentes de responsabilidade civil capazes de romper o nexo causal entre causa e dano.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>12</sup> entende que, para qualquer modalidade de responsabilidade civil do Estado (objetiva ou subjetiva), é imprescindível a configuração de elementos comuns específicos: a alteridade do dano, a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público e a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável ao agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Ademais, segundo a Corte Suprema só é possível admitir o nexo de causalidade quando o dano for efeito necessário de uma causa que o enseje de forma direta e imediata, adotando, portanto, a teoria da interrupção do nexo causal<sup>13</sup>.

Pois bem, decorre do preceito constitucional estampado no artigo 37, § 6º, que o Estado responde pelos danos por ele causados, atribuindo-lhe responsabilidade civil objetiva, única e tão somente, na hipótese de danos que decorram direta e imediatamente de uma conduta comissiva (ação) de seus agentes e independentemente da existência de culpa de determinado agente estatal ou anônima da própria Administração, bastando a comprovação de sua atuação, do dano, e o nexo de causalidade, e, notadamente, desde que ausentes situações excludentes de responsabilidade. O Poder Constituinte adotou aqui a teoria do risco administrativo, segundo a qual, os riscos da atividade administrativa são assumidos em prol da coletividade de modo que eventuais danos dela decorrentes também deverão ser repartidos entre todos. Ainda assim, para que haja a responsabilidade civil objetiva do Estado é indiferente a demonstração do elemento subjetivo (dolo ou culpa do agente), no entanto, é necessário que o agente esteja no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

Todavia, há casos em que o Estado responde por danos resultantes de sua conduta omissiva (omissão/abstenção). Trata-se da modalidade subjetiva da responsabilidade civil do Estado que por não estar expressamente prevista no texto constitucional enseja divergências doutrinárias e jurisprudenciais. Majoritariamente, tem-se o entendimento de que nos casos que envolvem danos por omissão estatal, a responsabilidade civil extracontratual seguirá as regras da teoria da culpa administrativa, de modo que, se exige, além do dano e do nexo de causalidade clamados na modalidade objetiva, a demonstração da existência da chamada culpa administrativa ou anônima, consubstanciada na falha do serviço, cujo ônus da prova é do terceiro

<sup>12</sup> STF, AgRg no RE com Agravo nº 843.559/RJ e RTJ 140/636, 55/503, 71/99, 91/377, 99/1155 e 131/417.

<sup>13</sup> STF, RE nº 172.025-5/RJ.

lesado. Deve existir o dever de agir por parte do Estado que permita a caracterização de sua omissão, a possibilidade de agir para se evitar o dano<sup>14</sup>, contudo, não há necessidade de o lesado comprovar que o dano decorreu da omissão culposa ou dolosa de um agente público específico, sendo suficiente que comprove que o serviço deveria ter sido prestado e que a sua existência, deficiência ou atraso possuem nexo de causalidade com a ocorrência do dano a ser reparado.

Ora, é cediço que o Estado atua por meio de seus agentes, pessoas físicas, cujas condutas são a ele imputadas. O termo “agente público” empregado no conceito do instituto da responsabilidade civil do Estado possui escopo abrangente, de sorte que seu conteúdo se refere à atuação de toda e qualquer pessoa física no exercício de função pública, sendo eles agentes públicos de direito ou de fato. Fala-se na responsabilidade civil do Estado por ser ele civilmente responsável pelos danos que seus agentes causarem, ficando obrigado, conforme o caso, a pagar as respectivas indenizações<sup>15</sup>. Tais apontamentos são essenciais pois os atos praticados por agentes públicos em suas vidas privadas, por motivos pessoais e sem relação com as funções públicas que exercem, não acarretam a responsabilidade civil do Estado, mas sim a pessoal, nos termos dos Códigos Civil. Decorre daí a necessidade da existência de uma ligação direta entre o dano e o exercício da função pública, ainda que o servidor esteja fora de sua jornada de trabalho.

Assim, quando se fala em responsabilidade civil do Estado, não é o Estado quem causa danos, mas sim seus agentes que, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las, manifestam a vontade real do Estado e podem vir a causar danos a terceiros tidos, em regra, como cidadãos que não se encontram na estrutura estatal e não possuem vínculo específico com o causador do dano<sup>16</sup>. No caso de omissão do Poder Público, os danos não são diretamente causados por condutas de agentes públicos, mas para seu reconhecimento considera-se que deveriam ter agido de modo a evitá-los ou minorá-los. Logo, para que haja responsabilidade decorrente de omissão estatal, deve haver o dever de agir por parte do Estado, bem como a possibilidade de agir para se evitar o dano<sup>17</sup>.

A conduta comissiva ou omissiva do ente estatal pode ser ilícita ou lícita. No entanto, para que seja responsabilizado por um ato lícito, o dano gerado ao particular deve ser anormal e específico, isto é, deve superar pequenos agravos patrimoniais inerentes ao convívio social, considerados em sua normalidade, e onerar situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, portanto, um prejuízo

---

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 828.

<sup>15</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 592.

<sup>16</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 230.

<sup>17</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 828.

genérico<sup>18</sup>. Isso porque, nem sempre que o ente estatal causar dano decorrente de ato lícito, estar-se-á diante de hipótese de sua responsabilidade civil, sendo imprescindível a distinção entre a responsabilidade civil por danos causados pela atuação estatal e o sacrifício proporcional de direitos promovido pelo Poder Público, como já abordado neste artigo.

Leciona Celso Antônio Bandeira de Mello que o fundamento da responsabilidade civil do Estado é bipartite:

[...] No caso de comportamentos ilícitos comissivos ou omissivos, jurídicos ou materiais, o dever de reparar o dano é a contrapartida do princípio da legalidade. Porém, no caso de comportamentos ilícitos comissivos, o dever de reparar já é, além disso, imposto também pelo princípio da igualdade [...] o fundamento da responsabilidade estatal é garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos<sup>19</sup>.

Tanto a responsabilidade civil do Estado objetiva quanto a subjetiva admitem causas excludentes capazes de romper o nexo de causalidade e, conseqüentemente, afastar o dever estatal de indenizar. Costuma-se indicar como excludentes da responsabilidade civil do Estado a força maior, o caso fortuito, a culpa exclusiva da vítima e o fato de terceiro. A força maior e o caso fortuito caracterizam-se como fatos imprevisíveis e inevitáveis que, normalmente, são diferenciados pela doutrina majoritária por decorrerem, respectivamente, de eventos da natureza e da ação humana. Enquanto a culpa exclusiva da vítima refere-se à hipótese de o dano ser causado por fato da própria vítima (autolesão), o fato de terceiro é aquele decorrente de conduta de terceiro que não possui vínculo jurídico com o Estado. Em tese, em qualquer desses casos exclusivamente atribuídos à vítima, a terceiros e/ou à natureza, tem-se que os eventos danosos não acarretam a responsabilização estatal, porém, quando comprovada a contribuição de ação ou omissão do Estado para consumação do dano, estar-se-á diante da concorrência de causas, o que implicará no reconhecimento de causas atenuantes e na diminuição do valor da indenização.

[...] As causas excludentes decorrem da redação da referida norma constitucional que consagra a responsabilidade civil do Estado apenas pelos danos causados por seus agentes públicos, o que não ocorre nas hipóteses em que os danos são imputados à própria vítima, ao terceiro ou a eventos da natureza. Nessas situações não há ato ou fato administrativo que tenha causado o dano à vítima [...]. Ao revés, comprovada a contribuição da ação ou omissão estatal para consumação do dano, ainda que haja participação

<sup>18</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 1050-1051.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 1035.

da vítima, de terceiro ou de evento natural, o Estado será responsabilizado. Nessa hipótese, existem causas concorrentes para o evento lesivo, devendo o Estado responder na medida de sua contribuição para o dano (art. 945 do CC)<sup>20</sup>.

De qualquer maneira, interessa ao presente artigo o fato de ambas modalidades de responsabilidade civil do Estado gerarem para o ente público o dever de indenizar<sup>21</sup> e é justamente nesse ponto que a reparação de danos decorrentes de ação ou omissão estatais pela via administrativa ganha espaço, afinal, se presentes e comprovados os elementos essenciais da responsabilidade civil do Estado (objetiva ou subjetiva) e preenchidos todos os requisitos legais aplicáveis, é possível seu reconhecimento e o pagamento de eventual indenização devida com a instauração de mero procedimento administrativo de reparação de danos desvinculado de ações judiciais que, além de sobrecarregarem o Poder Judiciário e ensejarem condenações sucumbenciais ao ente público, não seguem o regramento próprio de pagamentos de precatórios devidos pela Fazenda Pública em ações judiciais, sendo, portanto, mais vantajoso tanto para o Poder Público quanto para o particular.

### 3. REPARAÇÃO ADMINISTRATIVA DE DANOS NO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição do Estado de São Paulo<sup>22</sup> reproduz os ditames do artigo 37, § 6º da Carta Magna, ao prever, em seu artigo 115, § 4º, que 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.

São inúmeras as situações que podem ensinar a responsabilidade civil extracontratual do Estado, no entanto, na grande maioria dos casos, a reparação pelos danos causados a terceiro por atuação estatal resolve-se com o ajuizamento de ação de indenização, sendo bastante raros os casos em que há resolução na esfera administrativa. Pode-se dizer que essa baixa demanda decorre do desconhecimento das normas especiais que viabilizam o pleito administrativo daquele que suportou o dano, sem que se perca a oportunidade de se valer da via judicial caso a demanda pela via administrativa não lhe seja favorável. Tal regra decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

---

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020, p. 761-763.

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 827.

<sup>22</sup> SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1989.

Em consonância com as regras constitucionais previstas no artigo 37, § 6º, da Carta Magna e no artigo 115, § 4º, da Constituição bandeirante, o Estado de São Paulo editou a Lei nº 10.177/1998<sup>23</sup> que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública estadual, trazendo, mais especificamente em seus artigos 65 a 71, a previsão do procedimento de reparação de danos, que, por sua vez, foi regulamentado pelo Decreto estadual nº 44.422/1999<sup>24</sup>. O objetivo fundamental dessas normas é a solução extrajudicial de litígios a fim de se evitar o ônus da condenação judicial para o Estado<sup>25</sup>, além de estabelecer os requisitos para a análise do mérito, pela via administrativa, de cada caso concreto que envolve a responsabilidade civil do Estado.

Após a entrada em vigor de aludidas normas e os primeiros dois anos de experiência com as demandas delas decorrentes, foi editada a Resolução PGE nº 36/2001 que instituiu, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, Grupo de Trabalho com o propósito de sistematizar a orientação no tocante a diversas questões jurídicas que passaram a ser objeto de pedido de reparação de danos formulados com base na Lei nº 10.177/1998. O resultado dos estudos realizados foi sistematizado e submetido ao então Procurador-Geral do Estado que, em Despacho datado de 15/02/2002<sup>26</sup>, aprovou o Relatório Final produzido, que firmou orientações no intuito de nortear o procedimento administrativo de reparação de danos no Estado de São Paulo.

É relevante destacar que aludido procedimento administrativo de reparação de danos não possui natureza jurídica de acordo extrajudicial. Isso porque o acordo extrajudicial caracteriza-se pela autocomposição das partes que detêm o mesmo poder de negociação e podem satisfazer seus interesses livremente, chegando a uma solução intermediária que favorece a ambos. Ao contrário, o procedimento administrativo de reparação de danos refere-se à sequência de atos praticados no âmbito da Administração Pública que, além de dever observância estrita ao princípio da legalidade e à consecução do interesse público paulista, não importa no reconhecimento imediato da responsabilidade civil do Estado e seu decorrente dever de indenizar que permita o livre arbitramento de seu valor. Trata-se, sim, de procedimento especial inserido no âmbito do processo administrativo estadual bandeirante que, por sua

---

<sup>23</sup> SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.177 de 30 de dezembro de 1998**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998b.

<sup>24</sup> SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 44.422 de 23 de novembro de 1999**. Regula o processo administrativo de reparação de danos de que trata a Lei nº 10.177, de 30/12/1998. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999.

<sup>25</sup> Artigo 1º, *caput*, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>26</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

vez, deve obrigatoriamente reger-se pelas normas previstas nos artigos 54, 55 e 65 a 71 da Lei nº 10.177/1998 e disposições do Decreto estadual nº 44.422/1999.

### 3.1 Cabimento, competência e prescrição

Aquele que pretender, da Fazenda Pública, ressarcimento por danos causados por agente público, agindo nessa qualidade, poderá requerê-lo administrativamente, devendo seu requerimento ser protocolado na Procuradoria-Geral do Estado em até 5 anos contados do ato ou fato que houver dado causa ao dano, sendo certo que o protocolo do requerimento suspende, nos termos da legislação pertinente, a prescrição da ação de responsabilidade contra o Estado, pelo período que durar sua tramitação<sup>27</sup>.

Conforme mencionado no Relatório Final aprovado pelo Procurador-Geral do Estado, o procedimento administrativo de reparação de danos destina-se ao reconhecimento de responsabilidade extracontratual do Estado, de modo a afastar a solução de litígios de natureza contratual ou funcional da esfera administrativa. Assim, as demandas que envolvem a reparação de danos, apesar de demasiadamente variadas, acabam abrangendo, *e.g.*, desde fatos mais simples como a cobrança indevida de tributos, bloqueio equivocado de veículos, queda de muro ou de árvore situados em sedes de repartições públicas estaduais, acidentes em rodovias estaduais decorrentes de má conservação ou que envolvam animais na pista, erro de cartório, até casos mais complexos, tais como, morte de detento, acidentes de trânsito fatais com viaturas oficiais, troca de tiros entre infratores e policiais, erro médico em hospitais públicos estaduais e prisão ilegal.

Ainda quanto ao cabimento do procedimento administrativo, cumpre consignar que não há que se cogitar a possibilidade de o requerente valer-se de decisão judicial favorável quanto ao pleito indenizatório fundado no mesmo evento e intentar sua execução pela via administrativa, afinal o procedimento de reparação de danos previsto na Lei nº 10.177/1998 não é via adequada para o cumprimento de decisão prolatada no âmbito do Poder Judiciário. Aliás, conforme esposado no Parecer SUBG-CONS nº 06/2022, o reconhecimento do processamento administrativo do pleito indenizatório para fins de cumprimento de decisão judicial ensejaria violação ao artigo 100 da Constituição Federal de 1988, que determina que “os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim”.

<sup>27</sup> Artigo 65, incisos I e II, da Lei nº 10.177/1998.

No âmbito da Administração centralizada paulista, o requerimento de reparação de danos deve ser endereçado ao Procurador-Geral do Estado, a quem compete proferir a decisão final<sup>28</sup>, após análise do Procurador Instrutor que conduzirá o processo respectivo e terá poderes e responsabilidades típicos de um juízo instrutor, cabendo-lhe elaborar o Relatório Final, com proposta fundamentada da decisão<sup>29</sup>.

É conveniente, ainda, com fundamento na boa prática administrativa, a manifestação prévia dos órgãos diretamente envolvidos nos fatos alegados pelo requerente, para que todos os elementos essenciais à busca da verdade real sejam satisfeitos e possibilitem uma decisão justa e acertada.

Apesar de o artigo 2º do Decreto nº 44.422/1999 definir que o Procurador do Estado denominado Instrutor será designado pelo Procurador-Geral do Estado, considera-se que o artigo 25, inciso I, item “b”, da Lei Complementar nº 1.270/2015<sup>30</sup> trouxe norma especial ao prever que os procedimentos administrativos de reparação de danos devem ser realizados pela Assistência de Procedimentos Especiais da Subprocuradoria-Geral da Consultoria Geral, sendo, portanto, desnecessária a designação de Procurador Instrutor pelo Procurador-Geral para cada demanda recebida. Na prática, como aludida Assistência de Procedimentos Especiais não foi formalmente instituída, considera-se como Procurador Instrutor o Subprocurador-Geral Adjunto da Consultoria Geral, com fundamento no artigo 22 da mesma norma complementar.

Ainda que dirigido à autoridade incompetente, o requerimento deverá ser diretamente remetido à unidade adequada, procedendo-se à notificação do requerente. Decorre daí que mesmo que o requerimento de reparação de danos seja equivocadamente protocolado e dirigido a órgão incompetente da Administração Pública estadual, ele deve ser imediatamente encaminhado à Procuradoria-Geral do Estado que submeterá a análise do feito à Subprocuradoria-Geral da Consultoria Geral<sup>31</sup> onde seguirá seu trâmite.

Importante registrar que, como não houve a formalização da faculdade de o Procurador-Geral do Estado delegar, com autorização do Governador do Estado, sua competência decisória ao Procurador do Estado Instrutor<sup>32</sup>, a hipótese prevista na parte final do § 2º do artigo 65 da Lei nº 10.177/1998 e os limites e condições estabelecidos nos incisos e parágrafo único do artigo 4º do Decreto nº 44.422/1999 não têm o condão de produzir efeitos jurídicos. Ademais, a previsão de que o Procurador do Estado poderia dar início ao processo administrativo de reparação de danos de

<sup>28</sup> Artigo 65, inciso V, da Lei nº 10.177/1998.

<sup>29</sup> Artigo 2º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>30</sup> SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.270 de 25 de agosto de 2015**. Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2015.

<sup>31</sup> Artigo 55, inciso III, combinado com artigo 65, inciso IV, ambos da Lei nº 10.177/1998.

<sup>32</sup> Artigo 65, § 2º, da Lei nº 10.177/1998 combinado com artigo 4º do Decreto nº 44.422/1999.

ofício quando o interessado, pessoa pobre na acepção legal do termo, tivesse suscitado a intervenção da Assistência Judiciária<sup>33</sup> deixou de ser aplicável ante a edição da Lei Complementar nº 988/2006 que, no artigo 3º de suas Disposições Transitórias, estabeleceu a transferência dos serviços de assistência judiciária para a Defensoria Pública do Estado, o que foi formalizado por meio da Resolução Conjunta PGE-DPG nº 1/2007<sup>34</sup>. Assim, nesses casos, a Defensoria Pública do Estado envia o requerimento de reparação de danos, via ofício, para a Procuradoria-Geral do Estado.

O direito de pleitear a reparação de danos decorrentes de responsabilidade civil do Estado não pode ser objeto de inércia de seu titular, sob pena do surgimento da prescrição, ou seja, da extinção da pretensão pelo decurso do tempo. Apesar de o Código Civil estabelecer o prazo de três anos para a pretensão de reparação civil de danos, tem-se jurisprudência consolidada no sentido que as pretensões contra a Fazenda Pública se sujeitam à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/1932<sup>35</sup>. Decorre daí que, a partir da data do evento danoso, o interessado tem 5 anos para pleitear judicialmente ou administrativamente a indenização pelos danos suportados.

Contudo, nos termos do artigo 65, incisos I e II, da Lei nº 10.177/1998 combinado com o artigo 4º do Decreto nº 20.910/1932, ao fazê-lo pela via administrativa no Estado de São Paulo, o prazo prescricional de 5 anos é suspenso pelo período em que durar aquele procedimento e, ao final, volta a ser computado para que, se frustrado pela via administrativa e se de seu interesse, o requerente intente a indenização pelo mesmo fato e mesmo direito pela via Poder Judiciário. Todavia, no caso de o requerente, no curso do processo administrativo, optar pela via judicial, seu pleito indenizatório junto à Administração será automaticamente extinto, nos termos do artigo 1º, § 2º, do Decreto nº 44.422/1999.

### **3.2 Juízo de admissibilidade, ônus da prova e indeferimento liminar**

Protocolado, autuado e dirigido ao órgão competente no prazo de dois dias<sup>36</sup>, cabe à Subprocuradoria-Geral da Consultoria Geral realizar o juízo de admissibilidade do requerimento consistente na verificação dos elementos mínimos exigidos pela legislação de regência que, por serem indispensáveis, precedem a análise do mérito do pleito indenizatório, de sorte que, se ausentes ou incompletos, podem ensejar

<sup>33</sup> Artigo 7º do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>34</sup> SÃO PAULO (Estado). **Resolução Conjunta PGE-DPG nº 1 de 04 de janeiro de 2007**. Disciplina a transferência dos serviços de assistência judiciária prestados pela Procuradoria-Geral do Estado à Defensoria Pública. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2007.

<sup>35</sup> STJ, AgRg no REsp nº 1.106.715/PR.

<sup>36</sup> Artigo 55, inciso I, da Lei nº 10.177/1998.

o indeferimento liminar (ou de plano) do pleito, nos termos do artigo 55, inciso II, da Lei nº 10.177/1998.

A verificação dos requisitos de admissibilidade consiste, pois, na atividade preliminar de análise do preenchimento dos elementos que possibilitarão ou não o prosseguimento do feito na esfera administrativa. Destarte, somente aqueles que preencherem todos os requisitos de admissibilidade exigidos podem ser admitidos e seguir o trâmite com vistas à decisão de mérito de deferimento ou indeferimento.

Por óbvio, o primeiro elemento a ser verificado quando do recebimento do pleito indenizatório é se houve ou não a consumação da prescrição, ou seja, é identificar o lapso temporal entre a data do evento danoso e a do protocolo do requerimento e verificar se no intervalo entre as datas transcorreram mais de 5 anos, considerando-se nesse ínterim eventuais informações quanto à suspensão e à interrupção de aludido prazo prescricional. Na afirmativa, o requerimento administrativo pode ser, desde logo, indeferido de plano e arquivado, notificando-se o interessado. Na negativa, com o preenchimento do primeiro requisito de admissibilidade, passa-se à verificação dos demais.

Consoante artigo 65, incisos III e IV, da Lei nº 10.177/1998, o requerimento deve conter os requisitos do artigo 54 e observar as regras do artigo 55 do mesmo diploma legal. Portanto, dirigido à autoridade competente, o requerimento deverá necessariamente indicar a qualificação do requerente (nome, documentos pessoais e endereço), fundamentos de fato e de direito do pedido, providência pretendida com indicação precisa do montante atualizado da indenização, prova documental de que disponha bem como indicação das provas em poder da Administração que pretende ver juntadas aos autos, acompanhados de declarações firmadas pelo interessado, sob as penas da lei, concordando com as condições contidas nos artigos 65 e 66 da Lei nº 10.177/1998 e atestando a inexistência de ação judicial ou a desistência de ação em curso, fundada no mesmo fato e no mesmo direito.

Quanto à qualificação do interessado, interessa verificar se ele é ou não parte legítima para o pleito formulado, podendo demandar pessoalmente ou por meio de procurador com poderes especiais, sendo facultativa a atuação de advogado. Insta registrar que o pleiteante da reparação de danos pode ser pessoa física ou pessoa jurídica e que, segundo o Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15/02/2002, a representação da pessoa jurídica é comprovada com a apresentação do contrato social ou estatuto atualizado e devidamente registrado, acompanhado do ato de nomeação dos administradores, sendo certo que a atuação de advogado não supre a necessidade de atendimento das formalidades pertinentes à representação das pessoas jurídicas. Nos termos do artigo 34 da Lei nº 10.177/1998, é ônus do interessado manter a Procuradoria-Geral do Estado atualizada com seu endereço físico ou eletrônico ou de seu procurador, tendo em vista que as notificações serão remetidas ao informado pela parte.

Quanto aos fundamentos de fato e de direito, é imprescindível que o requerente relate de forma pormenorizada o ocorrido, indicando, preferencialmente,

os preceitos legais violados, acompanhados de prova documental constituída de que disponha. Em um primeiro momento, tais dados são essenciais para que se possa perquirir sobre o cabimento do pleito indenizatório, afinal, se decorrentes de relação contratual ou funcional, podem, desde logo, ser indeferidos. Verificado seu cabimento, analisam-se as provas apresentadas, sendo incumbência exclusiva do requerente provar o nexo de causalidade, o dano por ele experimentado e sua extensão, bem como, nos casos de responsabilidade subjetiva, demonstrar a culpa individual do agente público ou a falha da administração.

[...] Em que pese o dissídio de interpretação sobre o conceito, os fundamentos e os limites da chamada Responsabilidade Objetiva, controversia essa que guarda uma estreita relação com a discussão do **ônus da prova**, considerando que o Procedimento Administrativo de Reparação de Danos visa à solução rápida das demandas, **o que depende, via de regra, de prova constituída (art. 54 da Lei 10.177/1998) e que não é exigível que recaia sobre o Estado o ônus de produzir tal prova**, entendeu o Grupo de Trabalho que cabe ao interessado que pretender indenização administrativa fazer a demonstração da culpa individual do servidor ou a falha da Administração nos casos de responsabilidade Civil Subjetiva do Estado<sup>37</sup>.

Nos casos que envolvam veículos, faculta-se ao Procurador-Geral do Estado exigir que a prova do dano seja feita por meio de laudo de vistoria prévia emitido por órgão estadual competente<sup>38</sup>. Contudo, como a competente Resolução não foi editada, na prática, exige-se que o requerente apresente comprovante da propriedade do veículo, declaração de que não possuía seguro particular ou, caso possua, junte cópia de sua apólice, documentos esses acompanhados de três orçamentos que indiquem a extensão dos danos.

Adotando-se como regra o princípio da simplicidade, previsto no artigo 25 da Lei nº 10.177/1998, a produção de eventual prova oral é admitida na via administrativa e deve ser requerida no pedido inicial de reparação de danos. Nos termos do Relatório do Grupo de Trabalho aprovado no Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15/02/2002, sendo realizado tal pleito, será designada audiência para tomada de depoimento de até 3 testemunhas apresentadas pelo interessado na data designada, independentemente de arrolamento prévio e de intimação, salvo no caso de a testemunha ser servidor público (civil ou militar) que deverá ser arrolado na petição inaugural para que proceda a necessária requisição ao seu superior hierárquico<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Item III, 5. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

<sup>38</sup> Artigo 1º, § 5º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>39</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Item III, 6. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a. (Grifo nosso).

O interessado pode também requerer a juntada de provas em poder da Administração que, por alguma razão, não tenha acesso e que entenda essenciais para fundamentar seu pleito. A título de exemplo, podem ser citados casos em que o pleiteante da reparação de danos solicita juntada de imagens de câmeras localizadas em vias e cruzamentos da cidade que permitam a visualização da real dinâmica dos acontecimentos que envolvem acidentes de trânsito com viaturas em perseguição policial e que envolvam vítimas fatais; de laudos periciais que comprovem que houve disparo de arma de fogo de policial militar que culminou em lesão corporal ou óbito; cópia de procedimentos apuratórios instaurados nos órgãos de origem que corroborem os fatos narrados pelo requerente, entre outros. De qualquer maneira, o objetivo da previsão normativa é que o interessado indique precisamente quais provas em poder da Administração pretende ver juntadas aos autos.

Nesses casos, com base no artigo 3º, *caput*, do Decreto nº 44.422/1999, a Procuradoria-Geral do Estado poderá requisitar diretamente, a quaisquer autoridades da Administração centralizada e descentralizada, todas as informações, documentos, perícias ou providências necessárias à completa instrução dos autos, observando-se no que couber as disposições do Decreto estadual nº 43.725/1998<sup>40</sup>, havendo, inclusive, a previsão legal<sup>41</sup> de celebração dos instrumentos legais necessários com os demais órgãos da Administração Pública para consecução dos objetivos da Lei nº 10.177/1998.

Entretanto, a possibilidade de indicação de provas em poder do ente público a serem juntadas não implica na desnecessidade de o interessado produzir provas e tampouco na inversão do ônus da prova, de modo a transferir o cumprimento desse requisito para a Administração. Ao contrário, o objetivo do dispositivo é garantir, em homenagem aos princípios da eficiência e da celeridade, que aquele que pleiteia reparação de danos não tenha que protocolar diversos requerimentos junto a diferentes órgãos públicos para requerer, em cada qual, as provas que entende necessárias para fundamentar seu pedido. Obviamente, se estiver diante de pleito relativo à responsabilidade subjetiva do Estado, caberá ao ente estatal refutar as alegações do requerente e demonstrar que não houve omissão ou falha da Administração, o que não se confunde com a previsão do artigo 54, inciso IV, da Lei nº 10.177/1998.

Por fim, na fase de juízo de admissibilidade, deve o Procurador Instrutor analisar se constam nos autos as necessárias declarações firmadas pelo interessado concordando com as condições contidas nos artigos 65 e 66 da Lei nº 10.177/1998 e atestando a inexistência de ação judicial ou a desistência de ação em curso, fundada no

---

<sup>40</sup> Regulamenta o artigo 103, inciso II, da Lei Complementar nº 478/1986 substituído pelo artigo 118, inciso III, da Lei Complementar nº 1.215/2015 - outorga ao Procurador do Estado a prerrogativa de requisitar às autoridades competentes certidões, informações e diligências necessárias ao desempenho de suas funções.

<sup>41</sup> Artigo 3º, parágrafo único, Decreto nº 44.422/1999.

mesmo fato e no mesmo direito. A declaração relativa aos artigos 65 e 66 da lei que regula o processo administrativo, implicam em sua anuência com o regramento próprio do procedimento de reparação de danos no Estado de São Paulo e com a não incidência de juros, honorários advocatícios ou qualquer outro acréscimo.

No que tange à inexistência de ação judicial, obviamente se o requerente já tiver intentado a indenização fundada em mesmo fato e mesmo direito pela via judicial com decisão de mérito a ele desfavorável, não caberá nova tentativa com pedido pela via administrativa, pois tal violaria o preceito constitucional da coisa julgada, previsto no artigo 5º, inciso XXXVI da Lei Maior.

O não atendimento a qualquer um dos requisitos iniciais para o processamento do pedido administrativo de reparação de danos, enseja a prerrogativa prevista no artigo 55, inciso II, da Lei nº 10.177/1998, segundo a qual o Procurador Instrutor pode indeferir liminarmente o pleito indenizatório, notificando-se o requerente, sem prejuízo de renovação posterior, com o aproveitamento da documentação já apresentada<sup>42</sup>, conforme e se o caso. Considerando-se que o indeferimento liminar ou de plano não constitui decisão de mérito, a decisão pautada na ausência de pressupostos essenciais ao requerimento cabe à própria Subprocuradoria-Geral da Consultoria, pois é de sua atribuição a realização do procedimento administrativo de reparação de danos, nos termos do artigo 25, inciso I, item “b”, da Lei Complementar Estadual nº 1.270/2015<sup>43</sup>.

A orientação traçada pelo Grupo de Trabalho no Relatório Final aprovado pelo Procurador-Geral do Estado em 15/02/2002 é expressa no sentido do imediato indeferimento liminar do pedido sempre que formulado sem condições de procedibilidade, sob a justificativa da preocupação em se imprimir celeridade às respostas que a Administração deve aos administrados e, com isso, limitar o período de suspensão da prescrição quinquenal. No entanto, em homenagem aos preceitos da boa prática administrativa, essa recomendação tem sido relativizada com a notificação do requerente ou de seu representante legal para emenda da petição inicial e complementação da instrução do pleito com os documentos e/ou informações faltantes, no prazo de 7 dias estabelecido no artigo 32, inciso VI, da Lei nº 10.177/1998. Assim, o indeferimento de plano acaba sendo inevitável quando, mesmo após ter tido a oportunidade de sanar a ausência de elementos essenciais de seu pleito, o interessado queda-se inerte e/ou não o faz a contento. Infelizmente, muitos pedidos administrativos de reparação de danos realizados no Estado de São Paulo não passam pelo juízo de admissibilidade e são indeferidos de plano, pois, na maioria deles, o interessado não logra êxito em

---

<sup>42</sup> SÃO PAULO (Estado). *Imprensa Oficial. Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002.* Item III, 3. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

<sup>43</sup> SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 1.270 de 25 de agosto de 2015.* Lei Orgânica da Procuradoria - Geral do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2015.

apresentar fundamentos de fato e de direito devidamente alicerçados em documentos comprobatórios, restringindo-se a meros relatos dos acontecimentos desvinculados de provas constituídas.

Ainda assim, nos termos do artigo 55, inciso VII, da Lei nº 10.177/1998, da decisão de indeferimento de plano, caberá recurso hierárquico. Considerando-se que essa decisão é proferida pela Subprocuradoria-Geral da Consultoria, eventual recurso deverá ser dirigido ao Procurador-Geral do Estado<sup>44</sup>, observando-se, no que couber, as disposições dos artigos 37 a 51 do mesmo diploma legal.

### **3.3 Fase de instrução, jurisprudência e curador da Fazenda**

Superada a fase de admissibilidade com o preenchimento de todos os requisitos essenciais ao prosseguimento do feito, passa-se à fase na qual o Procurador Instrutor determinará as providências adequadas para completa conclusão da instrução do feito que permitirá a verificação dos elementos da responsabilidade civil do Estado e de eventuais causas excludentes e atenuantes que, por sua vez, viabilizarão a análise do mérito, a partir de todo conjunto fático probatório constante dos autos, e a elaboração de relatório final, a ser submetido ao Procurador-Geral do Estado, com proposta fundamentada da decisão<sup>45</sup>.

Para tal, caso não o tenha feito quando do juízo de admissibilidade e/ou seja necessária complementação, o Procurador Instrutor poderá se valer da prerrogativa de requisitar diretamente, a quaisquer autoridades da Administração centralizada e descentralizada, todas as informações, documentos, perícias ou providências necessárias à completa instrução dos autos<sup>46</sup>.

Além disso, poderá solicitar que determinados atos processuais, a serem realizados fora da Capital, sejam conduzidos por Procurador da respectiva Procuradoria Regional<sup>47</sup> e, na existência de dúvida quanto à matéria jurídica, seja auxiliado pela Consultoria Jurídica do respectivo órgão<sup>48</sup>. Quanto ao último ponto, considerando-se que o Procurador Instrutor é da Área da Consultoria Geral por força do artigo 25, inciso I, item “b”, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, a previsão de oitiva do órgão jurídico da Secretaria ou Autarquia envolvida fica, na prática, mais restrita a casos que envolvem efetivamente dúvida jurídica quanto a alguma especificidade do órgão ou entidade. Como exemplo, cita-se o caso em que uma pessoa pleiteou reparação de danos materiais decorrentes de despesas variadas relacionadas à viagem que

---

<sup>44</sup> Artigo 39 da Lei nº 10.177/1998.

<sup>45</sup> Artigo 2º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>46</sup> Artigo 3º, *caput*, do Decreto nº 44.422/1999 e disposições do Decreto nº 43.725/1998.

<sup>47</sup> Artigo 2º, § 1º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>48</sup> Artigo 55, inciso IV, da Lei nº 10.177/1998.

fez para doação de medula óssea à sua irmã. Ora, por se tratar de situação excepcionalíssima, foi necessária a oitiva dos órgãos competentes da Secretaria da Saúde para que fosse possível verificar se existia alguma norma e/ou algum programa próprio da Pasta que permitissem a análise do mérito pleito nos termos em que fora formulado<sup>49</sup>.

A legislação de regência estabelece expressamente que a decisão a ser proferida deverá ser compatível com a jurisprudência consagrada<sup>50</sup>, bem como que o Procurador-Geral do Estado poderá designar Procurador do Estado para auxiliar a instrução do feito, exercendo o respectivo direito de recurso voluntário, na condição de curador dos interesses da Fazenda<sup>51</sup>. Tais previsões legais são de suma importância nessa fase do procedimento de reparação de danos, tendo em vista ser imprescindível que as decisões administrativas guardem consonância com a postura que a Procuradoria-Geral do Estado adota na defesa dos interesses do Estado em juízo e que, ao mesmo tempo, permitam que a eficácia pretendida pelo legislador seja alcançada<sup>52</sup>.

Como apontado previamente, a responsabilidade civil do Estado abrange suas funções administrativa, legislativa e judicial, sendo importante colacionar alguns exemplos de doutrina e jurisprudência consolidadas para que se possa entender como a teoria geral da responsabilidade civil do Estado se subsume a elas e como são essenciais na análise meritória pelo Procurador Instrutor.

José dos Santos Carvalho Filho, com base no conceito firmado por Aricê Moacyr Amaral Santos, define a função administrativa como “aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica”. Complementa o autor que, na prática, referida função tem sido considerada como residual por traduzir a gestão dos interesses coletivo e por não representar a elaboração de regras legais e tampouco a composição de lides, consistindo a função legislativa na criação de novo direito e a função jurisdicional na composição de litígios<sup>53</sup>.

Para os atos administrativos, a regra constitucional é a responsabilidade objetiva da Administração. Contudo, quanto aos atos legislativos e jurisdicionais, a Fazenda Pública só responde mediante a comprovação de culpa manifesta na sua expedição, de maneira ilegítima e lesiva. De acordo com Hely Lopes Meirelles, essa distinção resulta do próprio texto constitucional, que só se refere aos agentes administrativos (servidores) sem aludir aos agentes políticos (parlamentares

---

<sup>49</sup> Processo PGE-EXP-2019/04904.

<sup>50</sup> Artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>51</sup> Artigo 2º, § 2º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>52</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Item II. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

<sup>53</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 4-5.

e magistrados), que não são servidores da Administração Pública, mas sim membros de Poderes de Estado<sup>54</sup>.

Quanto à responsabilidade civil do Estado relativa às suas atividades administrativas, tem-se vasta jurisprudência que deve nortear a análise feita pelo Procurador Instrutor no procedimento administrativo de reparação de danos. Em caso de morte de detento, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a responsabilidade objetiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal somente é possível quando houver inobservância do dever específico de proteção estampado no artigo 5º, inciso XLIX, da Lei Maior<sup>55</sup>. Isso porque comprovada causa impeditiva da atuação estatal protetiva do detento, rompe-se o nexo causal entre a suposta omissão do Poder Público e o resultado danoso. Outro exemplo interessante é o caso de danos causados a indivíduos em decorrência exclusiva de atos de multidões em que não há que se falar na responsabilidade civil do Estado, em razão de os atos serem praticados por terceiros e não por atuação estatal. Porém, excepcionalmente, quando demonstrado que o Estado teria possibilidade de garantir o patrimônio dos indivíduos e evitar os danos causados por atos de multidões e, mesmo assim, queda-se omissa, a excludente de responsabilidade é afastada, vislumbrando-se a responsabilidade subjetiva que demanda a demonstração de que aquela omissão representou uma falha no dever de agir.

No que importa à atuação legislativa, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira ensina que, em regra, ela não acarreta responsabilidade civil do Estado, tendo em vista que a própria existência do Estado pressupõe o exercício da função legislativa que cria direitos e obrigações aos indivíduos. O principal obstáculo à responsabilização estatal por atos legislativos é o caráter genérico e abstrato das normas jurídicas que refuta a configuração de danos individualizados. Contudo, excepcionalmente, haverá responsabilidade estatal quando se tratar de leis de efeitos concretos e danos desproporcionais, de leis inconstitucionais e de omissão legislativa. Segundo o mesmo autor:

[...] A lei de efeitos concretos é uma lei em sentido formal, uma vez que sua produção pelo Poder Legislativo observa o processo de criação de normas jurídicas, mas é um ato administrativo em sentido material, em virtude dos efeitos individualizados. [...] Em verdade, ainda que a lei possua caráter geral, a responsabilidade poderá ser configurada se houver dano desproporcional e concreto a determinado indivíduo. Trata-se da responsabilidade do Estado por ato legislativo lícito, fundada no princípio dos encargos sociais.

[...] A segunda hipótese de responsabilidade do Estado legislador ocorre com a promulgação de lei inconstitucional. Nesse caso, a atuação legislativa extrapola os limites formais e/ou materiais fixados pelo texto

<sup>54</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 568.

<sup>55</sup> STF, RE nº 841.526/RS.

constitucional, configurando ato ilícito. É imprescindível a comprovação do dano concreto oriundo da aplicação da norma inconstitucional. [...] Em razão da presunção de constitucionalidade das leis, a responsabilidade somente poderá ser suscitada quando a lei for declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

[...] Além dos casos anteriormente assinalados, que tratam de atuação positiva do legislador, é possível, ainda, responsabilizar o Estado legislativo em caso de omissão, quando configurada a mora legislativa desproporcional. Em relação aos casos em que a própria Constituição estabelece prazo para o exercício do dever de legislar, o descumprimento do referido prazo, independentemente de decisão judicial anterior, já é suficiente para caracterização da mora legislativa inconstitucional e consequente responsabilidade estatal [...] Nos demais casos, a inexistência de prazo para o exercício do dever de legislar por parte do Poder Legislativo impõe a necessidade de configuração da mora legislativa por decisão proferida em sede de mandado de injunção ou ação direta de inconstitucionalidade. Com a decisão judicial que reconhece a omissão legislativa, o Estado é formalmente constituído em mora, abrindo-se caminho para respectiva responsabilidade<sup>56</sup>.

Os atos jurisdicionais, segundo José dos Santos Carvalho Filho, são, em regra, imunes à responsabilização civil estatal por conta de dois princípios basilares: o da soberania do Estado posto que seus atos traduzem uma das funções estruturais do Estado, qual seja a jurisdição, refletindo, portanto, o próprio exercício da soberania; bem como o da recorribilidade dos atos jurisdicionais, tendo em vista que se um ato do juiz prejudica a parte no processo, ela tem mecanismos recursais (duplo grau de jurisdição) e outras ações para revisar aquele ato<sup>57</sup>.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro refuta os argumentos sobre a soberania de atos oriundos do Poder Judiciário e independência do juiz no exercício de suas funções, por entender que os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) não são soberanos e devem obediência à Constituição e às leis, não tendo o atributo da independência que lhe são próprios, o condão de excluir a responsabilidade do ente estatal. A autora também entende ser inaceitável o argumento de que o juiz não é funcionário público, defendendo que por ocupar cargo criado por lei e se enquadrar no conceito legal dessa categoria funcional, ainda que como agente político, está abrangido no vocábulo agente empregado no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

O argumento mais forte para ela é aquele que considera que o reconhecimento da responsabilidade do Estado por atos judiciais implica em ofensa à coisa julgada, devendo o Estado responder pelo prejuízo que a decisão judicial imutável ocasionou

<sup>56</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.*, p. 777-780.

<sup>57</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 616-619.

a qualquer das partes, em decorrência de erro judiciário, sendo certo que os atos judiciais que não implicam exercício da função jurisdicional ensejam responsabilidade civil do Estado por se tratar de atos administrativos, quanto ao seu conteúdo<sup>58</sup>. Em complementação, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira traz um contraponto interessante, quando elenca como um dos argumentos para afastar a responsabilidade civil do Estado pela prestação jurisdicional a recorribilidade das decisões judiciais, alegando que:

[...] o ordenamento jurídico consagra mecanismos específicos para correção de equívocos cometidos na prestação jurisdicional, notadamente os recursos e as ações autônomas de impugnação. Portanto, evidenciado o erro de procedimento (*error in procedendo*) ou erro de julgamento (*error in iudicando*) por parte do magistrado, o interessado deve manejar os instrumentos jurídicos necessários à correção do problema. A formação da coisa julgada, fundada no princípio da segurança jurídica, impede a modificação da decisão judicial, tornando-a definitiva, hipótese em que o interessado não poderá alegar suposto erro judicial para responsabilizar o Estado. Apenas na hipótese de desconstituição da coisa julgada, com a demonstração do erro judiciário, seria possível responsabilizar o Estado<sup>59</sup>.

Assim, quanto aos atos jurisdicionais, tem-se que a responsabilidade do Estado pelos danos causados pelo exercício de função administrativa atípica pelo Poder Judiciário será aquela prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, enquanto a decorrente de ato judicial típico submete-se ao artigo 5º, inciso LXXV, também da Lei Maior, segundo o qual o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença. Vislumbra-se o erro judiciário, substancial e inescusável, quando o agente julgador age manifestamente com dolo ou fraude e a prisão ilegal quando esta é indevida ou há excesso de seu prazo. Também é cabível a responsabilização estatal quando houver demora na prestação jurisdicional (omissão) que cause dano desproporcional, tendo em vista que o artigo 5º, inciso LXXVII, da Constituição Federal assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Em qualquer um dos casos, a previsão de indenização decorre da responsabilidade civil subjetiva do Estado.

Uma das polêmicas que envolvem o tema diz respeito à abrangência da responsabilidade estatal no âmbito dessa função jurisdicional, ou seja, saber se ela se aplica apenas à esfera penal ou se também ao processo civil. Considerando-se que o dispositivo constitucional correspondente não fez qualquer distinção expressa nesse sentido, certo é que ela se aplica em ambas as esferas, penal e civil, até mesmo

<sup>58</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 835-837.

<sup>59</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.*, p. 780-781.

porque a demora na prestação jurisdicional pode acarretar danos tanto em uma quanto em outra.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais, já se manifestou no sentido de que a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juízes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei, uma vez que a administração da Justiça é um dos privilégios da soberania, de sorte que, salvo nas hipóteses de erro judiciário e de prisão além do tempo fixado na sentença, previstas no artigo 5º, inciso LXXV, da Constituição Federal, bem como nos casos previstos em lei, a regra é a de que o art. 37, § 6º, da Constituição não se aplica aos atos jurisdicionais quando emanados de forma regular e para o fiel cumprimento do ordenamento jurídico<sup>60</sup>.

Outro entendimento pacificado nos Tribunais Superiores é o que se refere a erro judiciário nas hipóteses em que o acusado vier a ser absolvido ao final da ação penal, inclusive, por falta de provas. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto ao decreto judicial de prisão preventiva não se confundir com o erro judiciário mesmo que o réu, no final da ação penal, venha a ser absolvido<sup>61</sup>. O Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido, firmou o entendimento de que a prisão preventiva e a prisão cautelar, devidamente fundamentadas e nos limites legais, inclusive temporal, não geram o direito à indenização em face de posterior absolvição por ausência de provas<sup>62</sup>.

Importante elucidar que para os danos causados por erro de cartório, notários e registradores, em 2019, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Estado responde objetivamente pelos atos de tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem danos a terceiros, assentando o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa<sup>63</sup>, superando entendimento anterior de que tal responsabilidade seria subsidiária por se tratar de delegação de atividade estatal.

Somado à previsão de compatibilidade da decisão com a jurisprudência consagrada, a legislação estadual paulista previu que nos procedimentos de reparação de danos, o Procurador-Geral do Estado poderia designar o chamado Curador da Fazenda, chamado a se manifestar nos autos, na prática, para auxiliar na instrução dos autos, especialmente quando a jurisprudência for tímida quanto a determinados temas e/ou quando controversa e não consolidada em determinado sentido, bem como quando existirem elementos passíveis do reconhecimento da responsabilidade civil do Estado, ocasião na qual o curador exercerá o respectivo direito

---

<sup>60</sup> STF, AgR no RE nº 228.035/SC, RE nº 219.117-4 e ARE nº 770.931.

<sup>61</sup> STF, AgRg no RE nº 429.518/SC.

<sup>62</sup> STJ, REsp nº 911.641/MS e AgRg no REsp nº 1.295.573/RJ.

<sup>63</sup> STF, RE nº 842.846/RJ.

de recurso voluntário, apresentando teses defendidas pela Fazenda Pública em juízo, de forma a garantir a congruência da atuação da Procuradoria-Geral do Estado na defesa dos interesses do Estado.

Na prática, o Procurador-Geral do Estado determina a designação de Curador da Fazenda, nos exatos termos do artigo 2º, § 2º, do Decreto nº 44.422/1999, sugerindo-se que a indicação recaia sobre Procurador do Estado com atuação no âmbito da Subprocuradoria do Contencioso Geral, dada a especialidade e experiência do Procurador em ações judiciais da mesma natureza e, em alguns casos de pedido de reparação de danos pela via administrativa decorrentes de decisões proferidas em ações judiciais que analisaram determinada conduta da Administração. Como exemplo, cita-se pleito indenizatório protocolado por policial militar<sup>64</sup> em decorrência de procedência de Ação Anulatória de Ato Administrativo que anulou a decisão administrativa que o considerou inapto na fase de Avaliação de Conduta Social de concurso público para Soldado da 2ª Classe da Polícia Militar do Estado de São Paulo, em virtude de fatos apurados em sua vida pregressa. Nesse caso, a então Procuradora-Geral do Estado designou Curador da Fazenda, tendo sido o pleito administrativo submetido à mesma Procuradora do Estado que atuou nos autos judiciais, garantindo-se a consonância da postura da Procuradoria-Geral do Estado na defesa dos interesses do Estado.

Com a edição da Lei Complementar nº 1.270/2015, passou-se a discutir a pertinência de submissão dos autos à análise e manifestação de Procurador do Estado atuante na Subprocuradoria do Contencioso Geral na qualidade de Curador da Fazenda, em virtude da ausência de previsão legal expressa no sentido de que aquela figura seja necessariamente exercida por aquela área e ante a previsão de que os procedimentos administrativos de reparação de danos devem ser realizados pela Subprocuradoria-Geral da Consultoria Geral<sup>65</sup>.

Ora, antes da edição daquela norma, vigia a Lei Complementar nº 478/1986 cujos artigos 28, inciso V, e 29, inciso III, previam ser atribuição, respectivamente, da Procuradoria de Assistência Judiciária Civil e Procuradoria de Assistência Judiciária Criminal “prestar assistência a pessoas necessitadas, vítimas de crime, objetivando a reparação de danos e a solução de problemas jurídicos surgidos ou agravados com o delito” e “prestar orientação jurídica aos legalmente necessitados no âmbito extrajudicial”. Mesmo após a transferência dos serviços de assistência judiciária da Procuradoria-Geral do Estado para a Defensoria Pública do Estado<sup>66</sup>, a figura do Curador da Fazenda era usualmente exercida por Procurador da Área do Contencioso

<sup>64</sup> Processo PGE-EXP-2021/03878.

<sup>65</sup> Artigo 25, inciso I, item “b”, da Lei Complementar nº 1.270/2015.

<sup>66</sup> Artigo 3º das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 988/2006.

Geral, mesmo sendo o procedimento de reparação de danos, em si, atribuição de área diversa.

Além disso, o Decreto nº 44.422/1999 previu que a atuação do Curador da Fazenda se daria em caráter subsidiário à do Procurador Instrutor, pugnando-se pela defesa dos interesses do Estado na qualidade de recurso voluntário. Nesse sentido, tem-se que a manifestação do Curador da Fazenda, além de facultativa, não vincula a decisão pelo Procurador Instrutor, mas na qualidade de recurso voluntário interposto, é essencial para a formação de sua convicção para elaboração do relatório final fundamentado a ser submetido, na forma de Parecer, ao Procurador-Geral do Estado.

Por óbvio, não seria plausível que ambas figuras fossem exercidas pelo mesmo Procurador do Estado, e, em alguns casos, por Procuradores da mesma área. Ainda assim, para que se garanta a estrita observância da previsão legal estampada no artigo 2º, § 2º, do mencionado Decreto, com o exercício do direito de recurso voluntário por Curador da Fazenda, essencial ao deslinde de alguns processos administrativos, entende-se que, ante a ausência de previsão legal expressa definindo a competente área de atuação do Procurador do Estado a ser designado como Curador da Fazenda, compete ao Procurador-Geral do Estado definir, conforme cada caso concreto, a qual área remeter os autos considerando-se as especificidades de atuação de cada qual, tendo em vista ser essencial que sua manifestação seja exarada por aqueles que estão mais afinados com a defesa cotidiana do Estado em demandas judiciais da mesma natureza que as trazidas nos autos administrativos indenizatórios.

### **3.4 Relatório final, decisão de mérito e recurso hierárquico**

Tendo sido realizadas todas as diligências necessárias e estando os autos integralmente instruídos, deverá o Procurador Instrutor elaborar relatório final com proposta fundamentada da decisão de mérito a ser submetida ao Procurador-Geral do Estado<sup>67</sup>. Apesar da previsão de que “*terminada a instrução dos autos, a autoridade decidirá, em despacho motivado, nos 20 (vinte) dias subsequentes*”<sup>68</sup> fixada para o procedimento de outorga, tem-se que, na prática, referido prazo dificilmente é observado, em virtude das especificidades próprias do procedimento administrativo de reparação de danos. Assim, adota-se a regra geral do artigo 33 da Lei nº 10.177/1998, segundo a qual “o prazo máximo para decisão de requerimentos de qualquer espécie apresentados à Administração será de 120 (cento e vinte) dias”.

A manifestação do Procurador Instrutor se dá na forma de Parecer, no qual constam relatório, fundamentação e conclusão. No relatório, normalmente, se tem a narração dos fatos alegados pelo requerente, acompanhada da lista de documentos

<sup>67</sup> Artigo 2º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>68</sup> Artigo 55, inciso VI, da Lei nº 10.177/1998.

que instruíram o pleito, bem como indicação de eventuais complementações e pronunciamento do Curador da Fazenda. A parte mais importante é a fundamentação jurídica na qual o Procurador Instrutor deve demonstrar sua convicção abordando todos os elementos da responsabilidade civil para verificar sua ocorrência ou não, de modo a permitir que na conclusão manifeste-se, motivadamente, pelo deferimento (total ou parcial) ou indeferimento do pleito, devendo a decisão adotar critérios objetivos para determinação do valor do ressarcimento, conforme artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

Os casos que envolvem reparação de danos materiais costumam ser mais simples, pois o deferimento do pleito depende da verificação dos elementos da responsabilidade civil do Estado, sendo certo que o valor a ser ressarcido, necessariamente, já vem comprovado nos autos em orçamentos, recibos e/ou notas fiscais. Importa ao Procurador Instrutor verificar se, de fato, houve desembolso do montante requerido, isto é, se o interessado efetivamente faz *jus* ao reembolso do valor requerido a título de danos emergentes e/ou lucros cessantes. Tal informação é relevante pois, já houve caso em que a interessada, vítima de acidente ocorrido em linha férrea operada pelo Estado de São Paulo, pleiteou o pagamento de indenização para viabilizar o tratamento dentário na forma prescrita por seu dentista, juntando apenas orçamento. No Parecer SUBG-CONS nº 68/2018, recomendou-se a juntada do respectivo recibo de pagamento dos serviços, o que foi reforçado nos Pareceres SUBG-CONS nº 78/2020 e nº 111/2020 que concluíram pela inviabilidade de pagamento indenizatório de valores ainda não desembolsados, referendando que “referido valor só poderá ser efetivamente repassado à vítima se e quando forem apresentados os documentos que comprovem o gasto com seu tratamento dentário”.

Por outro lado, uma das maiores dificuldades de todo procedimento administrativo de reparação de danos, encontra-se nos casos que envolvem danos morais, pois, apesar de o interessado indicar expressamente o montante atualizado que pretende receber a título indenizatório, muitas vezes, apresenta valores absolutamente desproporcionais que, se deferidos, poderiam configurar enriquecimento indevido vedado no ordenamento jurídico brasileiro, consoante artigo 884 do Código Civil. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já manifestou que a “fixação do valor da compensação pelos danos morais deve balizar-se entre a justa composição e a vedação do enriquecimento ilícito, levando-se em consideração o critério da proporcionalidade, bem como as peculiaridades de cada espécie”<sup>69</sup>. Ademais, os casos que envolvem danos morais normalmente envolvem maior complexidade e, ante a inexistência de uma legislação abrangente sobre o tema, ensejam imensa controvérsia doutrinária e jurisprudencial.

<sup>69</sup> STJ, REsp nº 1.034.302/RS.

A Municipalidade de São Paulo, por exemplo, recentemente excluiu a reparação de danos morais, danos estéticos ou qualquer outra lesão a bens imateriais do procedimento administrativo de reparação de danos devidos pela Fazenda Pública Municipal, passando a admiti-lo apenas para “reparação de danos patrimoniais por lesão a bens materiais causados por ação ou omissão na prestação de serviços públicos pela Fazenda Pública Municipal, em casos de menor complexidade”, sendo estes definidos como aqueles que “não exijam a realização de prova técnico-pericial incompatível com os meios administrativos ordinários”<sup>70</sup>.

No Estado de São Paulo, no intuito de tentar uniformizar a atuação administrativa e considerando-se que decisão de deferimento proferida deverá adotar critérios objetivos para determinação de eventual valor a ser ressarcido<sup>71</sup>, fixou-se, em caráter normativo no Processo GPGE-PI 18487-180596/2007, o teto de R\$ 100.000,00 para indenização por danos morais em decorrência de morte, por analogia ao disposto na Lei nº 12.406/2006 que dispõe sobre a indenização dos familiares de integrantes da carreira da Polícia Militar, mortos fora do serviço, no período de maio a julho de 2006, tendo o Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE nº 36/2001, em complementação, definido que a limitação deveria ser imposta por legitimado, posto estar mais de acordo com o caráter compensatório que se atribui à indenização por danos morais.

[...] se o objetivo da indenização por dano moral é propiciar um conforto compensatório da dor e do sofrimento, que essa reparação seja estabelecida em função da situação dos legitimados (credores). Ademais, limitar-se a indenização por danos morais por evento não traria grandes resultados práticos no seguinte sentido: se, por exemplo, o cônjuge-supérstite pleiteia separadamente dos filhos, o pagamento a quem pediu primeiro inviabilizaria o pagamento a quem demandou por último; este último, tomando conhecimento da vitória do primeiro, e com base no precedente administrativo, naturalmente demandaria em Juízo, com grandes chances de ser ali vencedor<sup>72</sup>.

Ainda que admitida a reparação de danos morais por legitimado, é imprescindível que o Procurador Instrutor apure cabalmente a legitimidade de cada pleiteante. Isso porque se todos aqueles que sofressem abalo moral pudessem buscar sua compensação, ou, em outro patamar, se a investigação pura e simples acerca

---

<sup>70</sup> SÃO PAULO (Município). **Decreto Municipal nº 61.085/2002**. Introduce alterações nos artigos 1º, 2º e 3º, bem como na ementa, todos do Decreto nº 57.739, de 14 de junho de 2017, que estabelece procedimento administrativo para reparação de danos pela Fazenda Pública Municipal. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002b.

<sup>71</sup> Artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

<sup>72</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Item III, 7. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

do sofrimento experimentado por alguém fosse suficiente para conferir legitimidade à pretensão, a cadeia de legitimados para pedir a compensação de dor moral se estenderia *ad infinitum*, abarcando todos os parentes, amigos, vizinhos ou, até mesmo, admiradores da vítima<sup>73</sup>.

Considerando-se o teto fixado para indenização de danos morais pela Administração Pública bandeirante, tem-se que os casos que envolvem esse tipo de dano, sem o evento morte, devem ter seus valores balizados de acordo com a gravidade do dano experimentado pelo requerente e de acordo com a jurisprudência consagrada em casos similares. Logo, diante de um caso de danos morais por lesão corporal, por exemplo, deve o Procurador Instrutor respeitar o teto de R\$ 100.000,00 e, de acordo com a jurisprudência consolidada nos Tribunais, fixar um montante que compense, de forma razoável e proporcional, o dano sofrido, nos termos do artigo 944 parágrafo único, do Código Civil de 2002.

Não é objetivo deste artigo, analisar de forma pormenorizada as inúmeras situações que importariam em responsabilidade civil do Estado por danos morais com a respectiva análise da fixação do respectivo *quantum* indenizatório, sendo suficientes para a presente análise, a indicação do teto fixado no âmbito da Administração Pública, bem como mencionar que no Relatório Final aprovado pelo Procurador-Geral do Estado em 15/02/2002 encontram-se mais diretrizes e orientações quanto à fixação e à extensão de danos materiais e morais, inclusive quanto à previsão de pagamento de pensão nos casos de comprovada dependência econômica do legitimado em relação ao falecido<sup>74</sup>, sendo certo que, na prática administrativa, a jurisprudência com critérios objetivos tem sido o parâmetro adotado para determinação dos valores devidos, conforme artigo 1º, § 3º, do Decreto nº 44.422/1999.

Frise-se que, quando os elementos colhidos puderem conduzir ao indeferimento do pleito indenizatório, o requerente deverá ser intimado para manifestação final, no prazo de sete dias, conforme artigo 55, inciso V, da Lei nº 10.177/1998, devendo o Procurador Instrutor reportar tal fato no relatório de seu parecer e, igualmente, manifestar-se sobre as alegações finais do interessado, desde que relevantes ao deslinde do feito e que não sejam mera repetição do quanto anteriormente alegado.

Após a elaboração do relatório final pelo Procurador Instrutor com proposta de deferimento (total ou parcial) ou indeferimento, os autos são diretamente remetidos ao Procurador-Geral do Estado a quem compete proferir a decisão final de mérito. Normalmente, essa decisão se dá com a aprovação do Parecer Jurídico por aquela autoridade, retornando os autos à Subprocuradoria-Geral da Consultoria para o prosseguimento do feito, conforme a decisão final proferida.

<sup>73</sup> STJ, REsp nº 866220/BA e REsp nº 1.270.983/SP.

<sup>74</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Item III, 8 a 13. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

Nos casos de indeferimento do pleito indenizatório, determina-se a notificação do interessado para ciência da decisão e, caso entenda necessário, interponha o recurso hierárquico cabível, nos termos do artigo 55, inciso VII, da Lei nº 10.177/1998. Ante a inexistência de prazo específico para sua interposição pelo interessado no procedimento de reparação de danos, adota-se aquele previsto no artigo 44 do mesmo diploma legal, segundo o qual “salvo disposição legal em contrário, o prazo para apresentação de recurso ou pedido de reconsideração será de 15 dias contados da publicação ou notificação do ato”. Além disso, consoante artigo 39 da mesma lei, ante a inexistência de norma legal dispendo de outro modo, será competente para conhecer do recurso a autoridade imediatamente superior àquela que praticou o ato, logo, da decisão proferida pelo Procurador-Geral do Estado, caberá recurso ao Governador do Estado de São Paulo, observando-se, no que couber, os artigos 37 a 51 da Lei nº 10.177/1998.

Já nas hipóteses de deferimento parcial ou total, o feito prossegue na via administrativa com vistas ao pagamento da indenização ao interessado e análise da viabilidade de eventual direito de regresso, conforme exposto a seguir.

### **3.5 Pagamento, quitação e direito de regresso**

Da análise combinada dos artigos 65, inciso VI, da Lei nº 10.177/1998 e 5º do Decreto nº 44.422/1999, a partir do reconhecimento definitivo do direito à indenização na esfera administrativa, com o acolhimento total ou parcial do pedido, será realizada a inscrição do valor atualizado do débito, em ordem cronológica, intimando-se o interessado. Apesar de tal previsão normativa, tem-se na prática, procedimento um pouco diverso que, em harmonia com os princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, somado aos princípios da celeridade, economia, simplicidade e utilidade dos trâmites previstos no artigo 25 da Lei nº 10.177/1998, considera todo arcabouço normativo do tema e garante que, simultaneamente, sejam adotadas as providências cabíveis para a efetivação do pagamento indenizatório e para a verificação do cabimento de regresso contra o agente público causador do dano.

Assim, restituído o feito à Subprocuradoria-Geral da Consultoria com a decisão definitiva exarada pelo Procurador-Geral do Estado, o Procurador Instrutor deve providenciar a imediata notificação do interessado para, além de tomar ciência da decisão proferida, anuir com o valor indenizatório deferido e indicar conta bancária de sua titularidade para pagamento. Caso não haja anuência expressa do interessado no prazo de dez dias contados de sua intimação, considerar-se-á sua concordância tácita; e, caso não concorde com o valor fixado, poderá interpor recurso hierárquico e/ou apresentar desistência do feito na esfera administrativa, conforme artigo 65, inciso VII, da Lei nº 10.177/1998, o que ensejará arquivamento do feito.

Com a anuência expressa e tempestiva do interessado ou operando-se tal de forma tácita, não constatada a impossibilidade de regresso, faz-se necessária a instauração de novo processo administrativo, para tratar única e tão somente das questões financeiras afetas ao pagamento, instruído com o pedido inaugural de reparação de danos, decisão final do Procurador-Geral do Estado e anuência (expressa ou tácita) do interessado com o valor deferido, devendo o feito principal seguir seu trâmite com vistas às apurações cabíveis quanto a eventual direito de regresso contra o agente público causador do dano.

Assim, enquanto o novo processo administrativo financeiro é encaminhado aos órgãos competentes da Procuradoria-Geral do Estado para inscrição do débito e efetivação do pagamento, conforme regramento do artigo 65, incisos VI e VIII, da Lei nº 10.177/1998; os autos principais são remetidos à origem para complementação de sua instrução com informações e documentos relativos a procedimento apuratório de eventual responsabilidade civil de agente público, por culpa ou dolo, sendo facultada à Procuradoria-Geral do Estado determinar sua instauração de ofício<sup>75</sup>, caso já não constem nos autos os documentos correspondentes.

No que tange ao pagamento, insta registrar que, conforme previsão expressa dos artigos 65, inciso VIII e IX, da Lei nº 10.177/1998 e 10 do Decreto nº 44.422/1999, os débitos inscritos até 1º de julho serão pagos até o último dia útil do exercício seguinte<sup>76</sup>, à conta de dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente, sendo certo que o depósito do valor inscrito atualizado monetariamente<sup>77</sup> até o mês do pagamento na conta bancária de titularidade do interessado, importará em quitação do débito. Importante consignar que para danos patrimoniais a data de início da atualização monetária é a do efetivo desembolso dos valores pelo requerente e para os morais considera-se a data da decisão definitiva exarada pelo Procurador-Geral do Estado ou, se o caso, da decisão pela autoridade que tenha analisado eventual recurso interposto.

Aqui, alguns apontamentos são relevantes: o primeiro é que a previsão de pagamento de valores inscritos antes do dia 1º de julho poderão ser efetivados no exercício subsequente ao da inscrição, o que, de *per se*, já torna o procedimento administrativo de reparação de danos mais atrativo que o judicial no qual se aplicam as regras já mencionadas do artigo 100 da Constituição Federal; o segundo é que

<sup>75</sup> Artigo 68, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 10.177/1998.

<sup>76</sup> Tal previsão não se confunde com o regime especial de precatórios judiciais e, portanto, não se lhe aplicam eventuais alterações relativas aos artigos respectivos da Constituição Federal, sendo cediço que o dispositivo da lei estadual (artigo, 65, VIII) traz regra específica do procedimento administrativo de reparação de danos quanto aos prazos a serem observados para fins de inscrição e pagamento de indenizações pela via extrajudicial.

<sup>77</sup> Como consignado no Parecer SUBG-CONS nº 68/2018, “o índice utilizado pelo Estado para a atualização monetária em casos análogos é o IPC, que é a base de cálculo da UFESP”.

a conta bancária deve ser do Banco do Brasil e é imperioso que seja de titularidade do requerente, sendo inviável, por exemplo, o depósito do montante em conta bancária de titularidade de advogado constituído<sup>78</sup> ou de uso de única conta bancária para pagamento de indenizações devidas a requerentes diversos<sup>79</sup>, ainda que oriundas do mesmo feito; o terceiro é que a atualização monetária do valor devido é efetivada até o mês do desembolso da quantia, assim, caso o depósito não seja possível, por exemplo, porque a conta fornecida não estava ativa, não será devido o pagamento residual da atualização monetária até a regularização da conta bancária, posto que, nos termos do artigo 396 do Código Civil “não havendo fato ou omissão imputável ao devedor, não incorre este em mora”<sup>80</sup>; e, por fim, que, nos termos do artigo 66 da Lei nº 10.177/1998, nas indenizações pagas não incidirão juros, honorários advocatícios ou qualquer outro acréscimo.

Conforme diretriz do Relatório Final, aprovado por Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15/02/2002, “tratando-se de via alternativa, a satisfação administrativa não pode contemplar a possibilidade de rediscussão do fato em outras instâncias”<sup>81</sup>, logo, reconhecido o direito à reparação de danos e tendo o interessado anuído, expressa ou tacitamente, com o valor do pagamento fixado na decisão final, ele não mais poderá valer-se da via judicial para pleitear reparação de danos pelo mesmo fato e mesmo direito.

Como exposto anteriormente neste artigo, a Constituição Federal de 1988 consolidou de forma definitiva, em seu artigo 37, § 6º, a responsabilidade objetiva do Estado, assegurando o direito de regresso em face de seus respectivos agentes que respondem subjetivamente. Decorre daí que, após indenizar a vítima, o Estado tem o dever de cobrar, regressivamente, o montante desembolsado perante o agente público causador do dano que tenha agido com dolo ou culpa.

Ao prever que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, consagrou ser imprescritível as ações de ressarcimento dos prejuízos suportados pelo Estado, frutos de dolo ou culpa de agente público. Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter decidido que referida imprescritibilidade refere-se apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente tipificados como ilícitos dolosos de improbidade ou como ilícitos penais<sup>82</sup>,

---

<sup>78</sup> Cota SUBG-CONS nº 78/2021.

<sup>79</sup> Parecer SUBG-CONS nº 78/2020.

<sup>80</sup> Cota SUBG-CONS nº 384/2020.

<sup>81</sup> SÃO PAULO (Estado). Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Item III, 15. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a.

<sup>82</sup> STF, RE nº 636.886/AL.

parte relevante da doutrina continua posicionando-se por sua imprescritibilidade. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho ensina que:

[...] no que concerne à pretensão ressarcitória (ou indenizatória) do Estado, a Constituição assegura a imprescritibilidade da ação. Assim, não há período máximo (vale dizer: período prescricional) para que o Poder Público possa propor a ação de indenização em face de seu agente, com o fito de garantir o ressarcimento pelos prejuízos que o mesmo lhe causou<sup>83</sup>.

A Lei nº 10.177/1998 disciplina em seus artigos 68 a 70 como o Estado de São Paulo exercerá o direito de regresso contra seu agente público que tenha causado dano a título de dolo ou culpa. Na prática, a verificação da ocorrência dos elementos subjetivos usualmente se dá no bojo de apuração preliminar ou sindicância, sendo suficientes as informações neles constantes para que o Procurador Instrutor analise a pertinência ou não de prosseguimento da cobrança contra aquele. No processo administrativo de reparação de danos principal que seguiu trâmite para referida verificação, usualmente, são juntados os documentos mais importantes dos procedimentos apuratórios, tais como, relatório final da Comissão responsável pelos trabalhos devidamente aprovado pela autoridade competente, eventuais laudos periciais e/ou outros documentos relevantes que atestem de forma incontroversa se fora constatada conduta culposa ou dolosa para que o Estado possa se valer de seu direito de regresso. Cita-se, como exemplo, caso de perseguição policial que resultou em lesão corporal a terceiro decorrente de troca de tiros entre os infratores e os militares, no qual laudo pericial juntado aos autos não foi conclusivo quanto a qual arma de fogo teria disparado o projétil alojado no corpo da vítima, restando prejudicado o direito de regresso previsto em aludida legislação contra os agentes envolvidos<sup>84</sup>.

Assim, nos termos dos artigos 69 e 70 da Lei nº 10.177/1998, concluindo-se pela responsabilidade civil do agente, o Procurador Instrutor deverá providenciar sua notificação para que, em trinta dias, recolha aos cofres públicos o montante, atualizado monetariamente, do prejuízo suportado pela Fazenda, sendo que vencido o prazo sem o ressarcimento do erário estadual, deverá o Procurador Instrutor remeter o feito administrativo de reparação de danos para a Área do Contencioso Geral que analisará o cabimento do ajuizamento de ação regressiva para cobrança do débito em face do agente público e adotará as providências necessárias para tal.

Os autos são então arquivados quando verificada a impossibilidade de regresso e quando há o pagamento pelo agente causador do dano na esfera administrativa, devendo o Procurador Instrutor fazer constar tais informações no procedimento financeiro instaurado, o qual também deverá ser arquivado. Nas hipóteses em que cabível o direito de regresso pela via judicial, ante o não recolhimento voluntário

<sup>83</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 627.

<sup>84</sup> Processo GDOC nº 16550-478217/2017.

dos valores devidos pelo agente, os autos administrativos seguirão trâmite no âmbito da Subprocuradoria-Geral do Contencioso Geral até final deslinde da ação judicial de cobrança, ocasião na qual os autos administrativos poderão ser arquivados.

#### 4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, pode-se concluir que, desde sua origem até a atualidade, o instituto da responsabilidade civil do Estado se desenvolveu e passou a constituir importante mecanismo de contenção da atuação estatal. Com base na teoria geral da responsabilidade civil somada a derivações do direito público, o ordenamento jurídico brasileiro passou a considerá-la como obrigação imposta ao erário de reparar economicamente os danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos imputáveis a seus agentes públicos.

Assim, em harmonia com os preceitos do Estado Democrático de Direito e adotando a teoria do risco administrativo, a Constituição Federal de 1988 consagrou de forma definitiva a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviços públicos, ao prever, em seu artigo 37, § 6º, que elas responderão pelos danos que as condutas comissivas (ações) de seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Quando os danos forem resultantes de conduta omissiva (omissão/abstenção) de seus agentes, estar-se-á diante da modalidade subjetiva da responsabilidade civil do Estado pautada na teoria da culpa administrativa. Em qualquer um dos casos, devem restar configurados o dano patrimonial e/ou moral, a causa tida como qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, atribuída ao Poder Público, bem como a relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano experimentado pelo terceiro, sendo possível que a responsabilidade civil do Estado seja afastada quando presentes as chamadas excludentes capazes de romper o nexos causal entre causa e dano (força maior, caso fortuito, culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro) ou atenuada quando houver concorrência de causas, o que ensejará a diminuição do valor da indenização.

Apesar de a maioria das demandas de natureza serem judicializadas, tem-se, no âmbito administrativo, importante alternativa para reparação dos danos causados pelo Estado, sem a necessidade de uso da máquina judiciária e, conseqüentemente, desvinculada da disciplina própria de pagamentos devidos pela Fazenda Pública em ações judiciais, previsto no artigo 100 da Constituição Federal.

No Estado de São Paulo, a Lei nº 10.177/1998 e o Decreto nº 44.422/1999 disciplinam de forma pormenorizada o procedimento administrativo de reparação de danos que, somados ao Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15/02/2002 que aprovou o Relatório Final produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Resolução PGE nº 36/2001, especificam as hipóteses de seu cabimento e competência com indicação de prazos prescricionais, fixam requisitos de sua admissibilidade

e indicam os elementos essenciais à sua completa instrução, para que seja possível exarar-se decisão final pela autoridade competente, compatível com a jurisprudência consagrada, com a previsão de quitação do débito com o pagamento da quantia devida, interposição de recurso hierárquico nos casos de indeferimento e de direito de regresso contra o agente, nos casos em que reconhecida a responsabilidade civil do Estado decorrente de condutas dolosas ou culposas do agente público causador do dano.

Em que pese referido procedimento ainda se mostrar tímido no âmbito do Estado de São Paulo, ante a busca da composição de litígios dessa natureza ser majoritariamente submetida à apreciação do Poder Judiciário, mostra-se de suma importância que o procedimento administrativo de reparação de danos seja mais incentivado, com ampla divulgação de suas principais diretrizes, para que possa se afirmar como principal mecanismo alternativo passível de garantir maior celeridade à garantia do direito daquele que sofreu danos decorrentes da atuação estatal, bem como, na medida do possível, evitar o uso excessivo da máquina judiciária para tal e, conseqüentemente, ônus de eventual condenação do Estado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8865, 20 out. 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-1-17-outubro-1969-364989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1932. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d20910.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm). Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de janeiro de 2002**. Institui o novo Código Civil brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgRg no RE com Agravo 843.559/RJ**. Segunda Turma. Relator Min. Celso de Mello. Julgamento: 02 dez. 2014. Brasília, DF: STF, 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7495549>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.034.302 – RS**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Data do Julgamento: 17 mai. 2011. Brasília, DF: STF, 2011a. Disponível em: ht-

[tps://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200800401749&dt\\_publicacao=23/05/2011](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800401749&dt_publicacao=23/05/2011). Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp nº 1.106.715/PR**. Relator Min. Benedito Gonçalves. Data do Julgamento: 03 mai. 2011. Brasília, DF: STF, 2011b. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/AGRG-RESP\\_1106715\\_PR\\_1306478221212.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0675MCVA&Expires=1728396263&Signature=Dymfd1VzB3gv%2FOYrLMFql2KgQrA%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/AGRG-RESP_1106715_PR_1306478221212.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEA0675MCVA&Expires=1728396263&Signature=Dymfd1VzB3gv%2FOYrLMFql2KgQrA%3D). Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **REsp nº 841.526/RS**. Plenário. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 30 mar. 2016. Brasília, DF: STF, 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11428494>. Acesso em: 8 out. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

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

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Responsabilidade Civil, Volume VIII. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989**. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 1989. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SÃO PAULO. **Decreto nº 43.725, de 28 de dezembro de 1998**. Regulamenta o disposto no art. 103, inciso II, da L.C. 478, de 18/07/1986, que outorga ao Procurador do Estado a prerrogativa de requisitar das autoridades competentes certidões, informações e diligências necessárias ao desempenho de suas funções. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto-43725-28.12.1998.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO. **Decreto nº 44.422 de 23 de novembro de 1999**. Regula o processo administrativo de reparação de danos de que trata a Lei nº 10.177, de 30/12/1998. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1999/decreto-44422-23.11.1999.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SÃO PAULO. Imprensa Oficial. **Despacho do Procurador-Geral do Estado de 15-2-2002**. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002a. Disponível em: [http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=%2f2002%2fexecutivo%2520secao%2520i%2ffevereiro%2f23%2fpag\\_0034\\_ACVITSFMM1A-30e9A4ELO62RA02O.pdf&pagina=34&data=23/02/2002&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10034](http://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2002%2fexecutivo%2520secao%2520i%2ffevereiro%2f23%2fpag_0034_ACVITSFMM1A-30e9A4ELO62RA02O.pdf&pagina=34&data=23/02/2002&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10034). Acesso em: 16 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 478, de 18 de julho de 1986**. Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1986. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1986/lei.complementar-478-18.07.1986.html>. Acesso em: 08 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.270 de 25 de agosto de 2015**. Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/original-lei.complementar-1270-25.08.2015.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 10.177 de 30 de dezembro de 1998**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 988, de 09 de janeiro de 2006**. Organiza a Defensoria Pública do Estado, institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução Conjunta PGE-DPG nº 1 de 04 de janeiro de 2007**. Disciplina a transferência dos serviços de assistência judiciária prestados pela Procuradoria Geral do Estado à Defensoria Pública. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.portal.pge.sp.gov.br/resolucao-disciplina-transferencia-dos-servicos-da-aj-para-a-defensoria-publica/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo – PGE/SP. **Resolução PGE nº 36, de 23 de janeiro de 2001**. Reparação de Danos Causados por Agente

---

Público. Grupo de Trabalho. Diário Oficial do Estado de São Paulo: Poder Executivo, Seção I, p. 24, São Paulo, 2001. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/boletins/boletim12001/legislacao/pge/resolucaoopge36.htm>. Acesso em: 8 out. 2024.

SÃO PAULO (Município). **Decreto Municipal nº 61.085/2002**. Introduce alterações nos artigos 1º, 2º e 3º, bem como na ementa, todos do Decreto nº 57.739, de 14 de junho de 2017, que estabelece procedimento administrativo para reparação de danos pela Fazenda Pública Municipal. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61085-de-24-de-fevereiro-de-2022>. Acesso em: 15 mar. 2023.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. Doutrina e Jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

