

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido por Turma Recursal da Seção Judiciária Federal de Alagoas, no qual se discute a *responsabilidade civil do Estado por danos materiais causados a candidatos inscritos em concurso público em face do cancelamento da prova do certame por suspeita de fraude* (Tema 512 da repercussão geral).

Na origem, IVAN AUGUSTO DOS SANTOS JÚNIOR, representado pela Defensoria Pública da União, ajuizou ação de indenização por danos morais e materiais em face da União, ao fundamento de que despendeu recursos financeiros com passagens aérea e terrestre para prestar o concurso da Polícia Rodoviária Federal que seria realizado em Brasília-DF no dia 9 de dezembro de 2007.

Todavia, o certame foi suspenso por suspeita de fraude, o que lhe gerou prejuízo material e dano moral.

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido, para condenar a União ao pagamento de danos materiais, ao fundamento de que, no caso, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, com fulcro na teoria do risco administrativo. Logo, de acordo com o artigo 37, §6º, da CF/1988, havendo relação de causalidade entre a conduta e o dano, o Estado deve ser responsabilizado.

Interposto Recurso Inominado, a Turma Recursal manteve a sentença pelos mesmos fundamentos.

Opostos Embargos de Declaração, estes foram rejeitados.

Irresignada, a União interpôs o presente Recurso Extraordinário, com amparo no artigo 102, III, "a", da Constituição Federal, ao fundamento de que não se aplica ao caso o artigo 37, §6º, da CF/1988. Sustenta, em síntese, que (a) a União não é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda e sim a banca organizadora do certame; (b) a responsabilidade objetiva do Estado comporta excludentes de ilicitude, entre as quais, a culpa exclusiva da vítima que, no caso, não observou o edital de comunicação da suspensão do certame; (c) o certame foi suspenso, com consequente rescisão

do contrato firmado com a banca, imediatamente após a PRF tomar conhecimento da quebra de sigilo pela banca organizadora. Logo, não há que se falar em responsabilização direta da União.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do recurso.

É o relatório.

Preenchidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade do recurso, passo à análise do mérito.

O candidato ingressou com ação indenizatória em face da União requerendo o ressarcimento de prejuízos causados pela suspensão do concurso público para ingresso nos quadros da Polícia Rodoviária Federal em decorrência de suposta violação de sigilo das provas pela banca examinadora.

Com a devida vênia, entendo que merece reforma o acórdão recorrido.

O artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, consagrou em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público, bem como das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, nos casos em que a conduta de seus agentes causarem prejuízos a terceiros.

Para caracterização da responsabilidade civil objetiva do Estado pressupõe-se a existência de três elementos: conduta (comissiva ou omissiva), dano (patrimonial ou moral) e nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Pois bem: de acordo com a teoria da causalidade direta, apenas o ato lesivo que diretamente causou o dano poderá ser considerado no campo da responsabilidade civil.

Logo, deveria o particular demonstrar que a conduta estatal foi diretamente responsável pelos danos sofridos - o que, de fato, não ocorreu.

Noutra vertente, pela teoria do risco administrativo, **consagrada em nosso ordenamento jurídico como fundamento da responsabilidade civil objetiva do Estado (art. 37, §6º, CF/1988)**, a coletividade deve ressarcir eventuais prejuízos causados a terceiros com a atividade administrativa.

Diferentemente do que ocorre na teoria do risco integral, na qual o Poder Público responde objetivamente pelos danos, mas não lhe é concedida a possibilidade de apresentar qualquer excludente da relação de causalidade entre a conduta e o dano, **pela teoria do risco administrativo, a responsabilidade objetiva do Estado poderá ser afastada nas seguintes hipóteses: (a) fato exclusivo da vítima; (b) fato de terceiro; e (c) caso fortuito ou força maior.**

No caso concreto, estamos diante de situação em que o ente público, mediante contrato, delegou a particular a organização de um certame público.

Ocorre que a banca examinadora não cumpriu com as cláusulas contratuais e legais que determinam o sigilo na organização do certame público.

Ao tomar conhecimento do vazamento das provas pela banca, a Administração Pública suspendeu imediatamente o concurso, bem como rescindiu o contrato com a organizadora, com o escopo de evitar mais danos tanto aos candidatos, quanto à própria Administração Pública.

Verifica-se, portanto, que o dano causado ao candidato decorreu de fato de terceiro (banca examinadora), o que rompe o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano.

Por conseguinte, afasta-se a responsabilidade civil objetiva do Poder Público. Nesse sentido também já se manifestou essa CORTE:

“EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DOS ELEMENTOS CONFIGURADORES. SÚMULA 279/STF. CARÁTER PROTETÓRIO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. O Supremo Tribunal Federal já assentou que os elementos configuradores da

responsabilidade objetiva do Estado são: (i) existência de dano; (ii) prova da conduta da Administração; (iii) presença do nexo causal entre a conduta administrativa e o dano ocorrido; e (iv) ausência de causa excludente da responsabilidade. 2. A resolução da controvérsia demandaria o reexame dos fatos e do material probatório constantes nos autos, o que é vedado em recurso extraordinário. Incidência da Súmula 279/STF. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público possui responsabilidade objetiva em relação a terceiros usuários e não usuários do serviço público. Precedentes. 4. Embargos de declaração recebidos como agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa” (ARE 886570 ED/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe. 22/06/2017)

Corroborando, ainda, a ausência de responsabilidade do Estado o artigo 70 da Lei 8666/1993, que dispõe que o contratado (no caso, a banca examinadora) deverá responder diretamente pelos danos causados em razão de dolo ou culpa na execução dos contratos firmados com a Administração Pública. Veja-se o teor do dispositivo:

“Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados **diretamente** à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado”

Ora, o Estado não pode ser elevado à categoria de garantidor universal de todos os prejuízos causados aos seus administrados. Nesse sentido, cito as palavras do professor JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“Nem sempre, entretanto, a responsabilidade do Estado será primária. [...] há muitas pessoas jurídicas que exercem sua atividade como efeito da relação jurídica que as vincula ao Poder Público, podendo ser variados os títulos jurídicos que fixam essa vinculação. Estão vinculadas ao Estado as pessoas de sua Administração Indireta, as pessoas prestadoras de serviços públicos por delegação negocial (concessionários e permissionários de serviços públicos) e também aquelas empresas que executam obras e serviços públicos por força de contratos administrativos.

Em todos esses casos, a responsabilidade primária deve ser atribuída à pessoa jurídica a que pertence o agente autor do dano.

[...]

Por conseguinte, não abonamos o pensamento de que o Poder Público tem responsabilidade solidária pelos danos causados por pessoa privada a qual compete prestar determinado serviço público, só pelo fato de ter havido delegação do serviço. Trata-se, a nosso ver, de conclusão tipicamente passional, de caráter radical e afastada dos cânones jurídicos que regem a matéria. O Poder Público não é, repita-se, o segurador universal de todos os danos causados aos administrados". (*Manual de direito administrativo* . 25ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 564)

Conclui-se, portanto, que, rompido o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano, não há que se falar em responsabilidade do Estado.

Por todo o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário.

Sugiro a seguinte tese:

O Estado não é responsável por danos materiais causados a candidatos em decorrência do cancelamento, por suspeita de fraude, de concurso público organizado por pessoa jurídica de direito privado.

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/06/2017-52