

## A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

**Sydney Aparecida Miranda Fonseca**

Aluna do 10º Período do Curso de Direito  
do Centro Universitário do Planalto de Araxá  
Estagiária do TJMG  
Conciliadora do Juizado Especial Cível e Criminal  
da Comarca de São Gotardo/Minas Gerais

**“Se o homem soubesse as vantagens de ser bom,  
seria homem de bem por egoísmo.”**  
Santo Agostinho

### INTRODUÇÃO

#### 1 – Noção de responsabilidade

A responsabilidade tem origem no vocábulo latino *respondere*, que significa resposta. Quando tratada pelo Direito induz à circunstância de que alguém (responsável) dever responder perante a ordem jurídica em virtude de algum fato lesivo. Constituem, o **fato** e sua **imputabilidade** a alguém, pressupostos basilares do instituto da responsabilidade.

Quanto ao fato gerador, não lhe é preciso o caráter ilícito para ensejar a responsabilidade. Embora esta seja a regra, nosso ordenamento jurídico admite, em certas circunstâncias, configuração da responsabilidade por fatos lícitos, cabendo à lei estabelecer os critérios de admissibilidade.

Há diversas formas de responsabilidade, variáveis de acordo com as normas jurídicas que as contemplam. Se a norma tem natureza penal, consumado o ato gerador, provoca responsabilidade penal; se a norma está inserida no Direito Civil, teremos a responsabilidade civil; e se o fato estiver previsto em norma administrativa, ter-se-á caracterizada a responsabilidade administrativa.

Embora as responsabilidades caracterizadas acima sejam distintas, pois distintos são os fatos que lhes deram origem, podem ocorrer, eventualmente, conjugação de responsabilidades. Tal acontecerá quando a conduta violar, simultaneamente, normas de naturezas diversas. Assim, no crime de peculato, estabelecido no artigo 312 do Código Penal, por exemplo, o servidor ao se apropriar indevidamente de bem público sob sua custódia, responderá penal, civil e

administrativamente, porquanto sua conduta violou preceitos normativos diversos.

## 2 - A RESPONSABILIDADE CIVIL

Em nosso ordenamento jurídico a norma básica que regula a responsabilidade civil encontra-se assentada no artigo 159 do Código Civil: *“aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência violar direito, ou causar prejuízo à outrem, fica obrigado a reparar o dano.”*

Temos, segundo o preceito legal retro, que a responsabilidade civil decorre da existência de um fato que atribui a determinado indivíduo a imputabilidade dentro do Direito Privado.

A responsabilidade civil surge no Direito com uma função precípua: reparar o dano, fazendo recolocar-se o prejudicado no *status quo* anterior, buscando-se o equilíbrio sócio-econômico atingido através da indenização devida.

Há a responsabilidade que se dá a partir de ato que viola dever imposto por relação jurídica existente entre o agente e a vítima, ou seja, quando o dano é causado por violação de obrigação contratual (responsabilidade contratual) e a responsabilidade que surge de obrigação instituída em face de lei, não somente fundada na vontade dos indivíduos (responsabilidade extracontratual).

A responsabilidade extracontratual é a regra esculpida no artigo 159 do C.C. e que configura a responsabilidade civil. Perpetrado o dano ao lesado, tem este contra o responsável, direito a reparação dos prejuízos, fazendo *jus* à indenização.

## 3 – EVOLUÇÃO DOUTRINÁRIA

Sob o domínio dos Governos Absolutistas, a responsabilidade estatal não era reconhecida, valendo a regra inglesa da infabilidade real *“The king do no wrong”*, extensiva aos seus representantes.

Com o Liberalismo, buscou-se a responsabilidade do Estado pelos atos culposos de seus agentes, assemelhando-se o ente estatal ao indivíduo. Em nossos dias, atribui-se à Administração Pública uma responsabilidade especial de Direito Público.

Modernamente, o direito positivo das nações civilizadas, admite a responsabilização civil do Estado pelos danos causados por seus agentes a terceiros, variando aspectos específicos como a responsabilidade do agente, o montante da reparação, etc.

Para resolver a questão da responsabilidade do Estado por princípios objetivos, surgiram algumas teorias:

**a) Teoria da Culpa Administrativa:** A responsabilidade do Estado, segundo esta teoria, tem como ponto fundamental a verificação da falta do serviço, o seu mau funcionamento ou seu retardamento.

Compete ao lesado comprovar a culpa administrativa para obter a indenização devida. Para Hely Lopes Meirelles, *“esta teoria representa o estágio de transição, entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu...”*

**b) Teoria do Risco Administrativo:** Esta teoria não depende da demonstração da falta do serviço ou da culpa do agente administrativo, mas tão somente do fato danoso decorrente de sua ação ou omissão.

Baseia-se no risco gerado pela atividade pública para os administrados e na possibilidade de causar dano a membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade, criada pela Administração, os outros membros da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, por meio do Erário.

Comprovada a relação de causalidade entre o dano sofrido e a ação ou omissão estatal, é certo também que o Estado, comprovando a culpa, total ou parcial do lesado, ou a existência de força maior, exime-se, total ou parcialmente, da indenização cabível.

**c) Teoria do Risco Integral:** Para esta teoria, o Estado ficaria obrigado a indenizar todo e qualquer evento danoso suportado pelo particular, sem constatação alguma de dolo ou culpa da vítima.

Representa verdadeira *aberratio* jurídica, por conduzir ao abuso e à iniquidade social, razão pela qual não foi acatada em nosso ordenamento jurídico e tampouco pela jurisprudência.

#### 4 – O DIREITO BRASILEIRO E A REGULAMENTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL

O artigo 15 da Lei Civil, que regulava a responsabilidade civil do Estado tem os seguintes termos: *“As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando à dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”*

O artigo em tela consagrou a teoria da culpa como fundamento da responsabilidade civil do Estado. Segundo doutrina majoritária, o citado artigo 15 do C.C. jamais admitiu a responsabilidade sem culpa, exigindo sempre a demonstração desse elemento subjetivo para a responsabilização do Estado.

Desde a Constituição de 1946, o direito pátrio consagrou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, na qual não é exigida a prova do fator culpa.

A Carta Magna atual regulamenta a matéria no artigo 37, §6º, com o seguinte teor: *“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.”*

A interpretação do dispositivo constitucional não dá margem a dúvidas. O direito pátrio consagra a Teoria da Responsabilidade Objetiva, como forma de se apurar a responsabilidade Civil do Estado. Com a adoção da responsabilidade objetiva, a verificação do dolo ou culpa do agente somente será necessária quanto à Ação de Regresso do Estado contra seu agente responsável.

## **5 – A RESPONSABILIDADE OBJETIVA**

Em oposição à responsabilidade subjetiva, que necessita da conduta culposa, do nexo de causalidade e do dano, a responsabilidade objetiva ocorre quando não há, necessariamente, ocorrência de culpa, restando a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta genérica e o dano, responsabilizando-se alguém que tenha dever jurídico de indenizar, objetivamente, bastando apenas o dano para que isto aconteça.

O dever ressarcitório na responsabilidade objetiva surge simplesmente da atividade causadora de um dano e do nexo de causalidade objetivo, entre esta atividade e o dano. Não se considera o comportamento do agente. Diz-se que a responsabilidade objetiva funda-se na equidade, num princípio romano que determina que aquele que lucra com certa atividade deve arcar com os prejuízos a que dá causa em seu exercício.

## **6 – CULPA DA VÍTIMA E A FORÇA MAIOR FACE A RESPONSABILIDADE ESTATAL**

O fato de estar o Estado sujeito à teoria da responsabilidade objetiva não lhe atribui obrigação de ressarcir prejuízos em razão de qualquer acontecimento no âmbito social. Para configurarmos a responsabilidade do Estado é necessária a averiguação do comportamento do lesado no evento danoso.

Assim, se em nada contribuiu o lesado para o evento danoso, é ao Estado que caberá a responsabilidade integral de reparar o dano civilmente.

Entretanto a culpa da vítima na produção do evento danoso atenua ou exclui a responsabilidade estatal. Se houver concorrência de culpa entre a vítima e o

estado, a este caberá indenização apenas na medida de sua responsabilidade (proporcionalmente).

Quando o evento danoso houver sido ocasionado por motivo de força maior, fatos imprevisíveis e irresistíveis da natureza (como uma grande inundação), ocorrerá a exclusão da responsabilidade estatal. Tal se justifica porque não haverá nexo de causalidade ligando o Estado ao dano.

Ressalte-se que podera haver concausas determinantes do evento danoso. É o que ocorre quando um evento de força maior, conjugado com a participação do Estado, por omissão, resulta em um evento danoso. Nestes casos, têm entendido a doutrina e a jurisprudência majoritárias, que restará configurada caso típico de responsabilidade subjetiva, onde, necessariamente, para que ocorra a obrigação de ressarcir o dano, deve restar configurada a culpa do Estado.

Entende-se ser plenamente possível a configuração da responsabilidade subjetiva nos casos em que ocorrer evento de força maior causadora de evento lesivo, em virtude de o texto constitucional do artigo 37, §6º da CF/88 não fazer menção a eventos naturais, não havendo portanto, qualquer afronta ao princípio da responsabilidade objetiva consagrado no ordenamento jurídico pátrio.

## **7 – RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR ATOS LEGISLATIVOS**

Sendo a função legislativa criadora do próprio direito, representa ela o espelho do exercício da soberania estatal. Sabendo ainda que a lei, ato legislativo típico, dificilmente poderá causar prejuízos indenizáveis ao particular, quando produzida em conformidade com os mandamentos constitucionais, têm-se como regra geral a não atribuição de responsabilidade civil do Estado.

Ocorre que leis inconstitucionais por vezes são criadas pelo Poder Legislativo, obviamente em desacordo com os ditames legais prescritos para sua elaboração. Nestes casos, é plenamente admissível ao administrado pleitear indenização ao Estado, se, devido à lei inconstitucional o mesmo houver sido lesado, configurando-se a responsabilidade civil do Estado.

Ressalte-se que a lei deverá ter sido declarada inconstitucional pelo órgão judiciário competente, o Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido decidiu-se o STF: *“O Estado responde civilmente por danos causados aos particulares pelo desempenho inconstitucional da função de legislar.”* (RE 153.464, set. 1992)

## **8 – A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO**

O Supremo Tribunal Federal tem favorecido a irreparabilidade dos danos causados pelos atos do Poder Judiciário, salvo aqueles previstos em lei. Resultaria tal

posicionamento da Suprema Corte do fato de se “*tratar de um Poder soberano, que goza de imunidades que não se enquadram no regime de responsabilidade por efeitos de seus atos quando no exercício de suas funções.*” Argumentava-se ainda, que o magistrado não se enquadrava na figura de funcionário público, porque era órgão do Estado, quando muito, um funcionário *sui generis*.

Pela Constituição Federal de 1988, tais argumentos foram prejudicados e perderam força. O preceito que regula a responsabilidade estatal localiza-se em capítulo que versa sobre a Administração Pública em geral e diz respeito, conforme exposto no artigo 37, *caput*, à “*administração pública direta e indireta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*”

Além disso, o §6º, da norma constitucional em tela, não trata de funcionário público, mas de agente público. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é agente público. Tal categoria abriga não apenas os membros do Poder Judiciário, como agentes políticos, como, também, os serventuários e auxiliares da Justiça em geral, vez que desempenham funções estatais.

Ressalte-se que judiciárias são todas as atividades exercidas pelo Poder Judiciário, independentemente de sua natureza. Já a atividade jurisdicional abrange os atos jurisdicionais, também denominados atos orgânicos (atos de jurisdição voluntária e contenciosa). Neste sentido, conclui-se que a atividade judiciária é o gênero da qual atividade jurisdicional é espécie.

Assim, a atividade judiciária desenvolvida pelo magistrado abrange não só a atividade jurisdicional, mas também a não jurisdicional, como os atos administrativos materiais.

Para que haja dano decorrente da atividade judiciária, é imperativo nexo de causalidade entre o próprio dano e a conduta do membro do Poder Judiciário, enquanto agente público. É certo que, uma vez estabelecido este nexo, a atividade judiciária danosa resulta na responsabilidade civil do Estado.

A atividade tipicamente judiciária é passível dos denominados erros judiciais *in iudicando* e *in procedendo*. O magistrado, ser humano que é, está sujeito a equívocos de julgamento e de raciocínio, de direito e de fato.

Justamente visando a prevenir ou retificar eventuais erros, o ordenamento jurídico brasileiro prevê os recursos judiciais. Todavia, esgotados estes, o respeito à coisa julgada inibe a responsabilidade do Estado, posto que, neste estágio, e dentro dos limites naturais, o máximo foi feito na busca de uma sentença justa e correta. Ainda no que concerne à teoria da irretroatividade da coisa julgada, esta não pode servir de argumento genérico, visto que somente se aplica às sentenças e não às decisões interlocutórias nem ao erro provocado por má fé do magistrado.

O entendimento doutrinário predominante, neste sentido, é o de responsabilizar o Estado apenas por atos judiciais manchados pelo erro ou injustiças oriundas do dolo ou fraude do juiz, ou, ainda, nos casos expressamente previstos em lei.

Tendo em vista a teoria do risco administrativo, consagrada em nosso ordenamento, o magistrado não é pessoalmente responsável. Para José Cretella Jr., *“responsável é o Estado. Juiz é órgão do Estado. Estado e Juiz formam um todo indissociável. Se o magistrado causa dano ao particular, o Estado indeniza-o, exercendo depois o direito de regresso contra o causador do dano.”*

### 9 – REPARAÇÃO DO DANO

Lesado o patrimônio do particular, este poderá buscar o ressarcimento de seus prejuízos junto ao Estado por duas vias: a administrativa e a judicial.

Na administrativa, formulado o pedido indenizatório junto ao órgão competente, formar-se-á o processo administrativo. Havendo acordo entre as partes, far-se-á a composição amigável dos danos auferidos pelo administrado na forma estabelecida com a Administração. Do contrário, a indenização deverá ser pleiteada judicialmente, obedecendo aos trâmites legais. Caberá ao lesado comprovar os motivos ensejadores da indenização: nexa causal, fato administrativo e dano, além de especificar os prejuízos a serem ressarcidos.

### 10 – AÇÃO DE REGRESSO

O direito de regresso conferido ao Estado contra seu agente, que culposa ou dolosamente, tenha dado causa ao evento danoso que obriga o Estado ao pagamento de indenização ao lesado, encontra-se instituído no §6º, do artigo 37 da CF/88.

Para que a ação de regresso possa ser intentada, é preciso que o Estado já tenha sido condenado a indenizar a vítima do evento danoso e que reste provada a culpa ou dolo de seu agente.

Para o Estado, a responsabilidade independe de culpa, devido ao princípio da responsabilidade objetiva; para o servidor, entretanto, a responsabilidade dependerá de prova da culpa, sendo esta responsabilidade subjetiva e regulada pelo Código Civil.

Para Toshio Mukai, a ação de regresso será obrigatória, por força do princípio da indisponibilidade do interesse público, sempre que existam indícios de culpa ou dolo do agente. Por meio da ação regressiva, os cofres públicos serão ressarcidos dos valores desembolsados à título de indenização, pelo autor do dano praticado pelo agente, com dolo ou culpa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos temas levantados no decorrer do presente trabalho, percebe-se a importância de que desfruta a teoria do risco administrativo nos assuntos referentes à responsabilidade civil do Estado. É esta, sem dúvida, a que melhor atende aos anseios de um Estado Democrático de Direito, fundado sobre princípios como o da isonomia.

O Estado, numa esfera ampla, seria o responsável indireto por todas as mazelas sociais, pois, a partir do momento em que os cidadãos abdicaram de uma parcela de sua liberdade individual, cedendo-a ao Estado para que este pudesse administrar a vida em sociedade, ele passaria a ser o responsável por todas as eventuais falhas existentes. Mas, querer que o Estado responsabilize-se por todas as eventos lesivos ao patrimônio do particular, seria impossível, porque a vida em sociedade também pressupõe riscos, assumidos por todos nós quando de nossa inclusão involuntária no Contrato Social.

Ademais, a Administração Pública não dispõe de capital suficiente para a cobertura de todo os danos que são ocasionados pela vida em sociedade, posto que possui apenas a parcela de contribuição que cada um de nós lhe cede para a administração do todo social.

Furtar-se o Estado às responsabilidades que lhe forem atribuídas por eventos lesivos ocasionados por seus agentes, seria no mínimo, uma afronta a todos os princípios que regulamentam o direito moderno.

Mais especificamente no que tange à responsabilidade civil do Estado por atos judiciais, cede o último reduto da irresponsabilidade civil do Estado, ao passo que se desmitifica o Poder Judiciário e a sua soberania exclusiva. Creio que tal acontecimento seria inevitável, pois é inadmissível pretender o monopólio da atividade judiciária sem antes assumir eventuais riscos que, porventura, seriam gerados pelo manuseio da máquina judiciária.

Assimilando seus erros, o Poder Judiciário aproxima-se de sua finalidade última na prestação jurisdicional: pacificar com Justiça.

## BIBLIOGRAFIA

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Lumem Juris Ltda, 1999.

DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. Vol. II. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MUKAI, Toshio. *Direito administrativo sistematizado*. SNE. São Paulo: Saraiva, 1999.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil*. Vol. 4. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993.