



DIREITO ADMINISTRATIVO

Responsabilidade Civil do Estado

Responsabilidade civil por atos lícitos

O Estado responde tanto por ato lícito quanto por ato ilícito. Quanto ao ato ilícito, haverá ofensa ao princípio da legalidade, ofensa a ordem jurídica. O Estado responderá por atos lícitos quando houver um **dano extraordinário, anormal e específico**. Ex: uma obra pública (ato lícito), que fecha uma rua por um ano e que possui diversos lojistas. Ora, esses comerciantes sofrem um dano extraordinário e podem ser indenizados.

O que fundamenta a responsabilidade do Estado por ato lícito é o **princípio da isonomia** e a teoria da **repartição dos encargos sociais**, ou seja, ônus e bônus precisam ser distribuídos para toda sociedade. A partir do momento em que o Estado arca com aquele ônus, toda a sociedade precisa reparti-lo também. Já que o ato lícito, a obra pública irá beneficiar a todos, o ônus da indenização pelo dano deve ser repartido.

Teorias da evolução da responsabilidade civil do Estado

1) Teorias Civilistas:

- 1.1) **Teoria da Irresponsabilidade:** remonta ao período absolutista, onde a figura do **monarca** se confundia com a representação do próprio Estado, era a representação de Deus na terra. Naquela época, a ideia era de que todo o poder vinha de Deus, então o monarca tinha poderes ilimitados. O rei não erra, portanto, não poderia ser responsabilizado.

Com as revoluções liberais (França e EUA), surge a

ideia do estado de direito, da separação dos poderes e da limitação do autoritarismo estatal, e, portanto, limita a atuação do monarca, surgindo novas teorias.

- 1.2) **Teoria dos atos de império e atos de gestão:** surge uma pequena evolução. Se o Estado agisse com atos de império ele não responderia, já se fossem atos de gestão, haveria responsabilidade. Essa teoria também sofre muitas críticas diante da ilimitação dos poderes em relação aos atos de império.
- 1.3) **Teoria da Culpa Civil:** O estado teria responsabilidade por suas ações e omissões, mas essa **responsabilidade seria subjetiva**.

2) Teorias Administrativas: (**adotadas pelo BR**)

- 2.1) **Teoria da Culpa Anônima ou Culpa do Serviço (Faute du service):** parte-se da premissa de negligência do Estado, de que o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente, **responsabilizando o Estado subjetivamente**. Não precisa se identificar a figura do agente, porque a culpa é anônima e do serviço. Essa **omissão é genérica**.

Hoje, cada vez mais a jurisprudência vem enfrentando casos de omissão específica, que é aquela em o estado tem o dever legal e específico de agir, e essa **omissão específica** está relacionada à teoria do risco administrativo. Ex. morte de preso em presídio.

- 2.2) **Teoria do Risco Integral:** por essa, o Estado seria um segurador universal, respondendo o Estado por todo e qualquer dano gerado ao particular, não havendo que se falar em causa excludente da responsabilidade.

Em regra, não é aplicada no direito brasileiro, mas passa a ser aplicada excepcionalmente. Hipóteses:

- a) Dano nuclear: art. 21, XXIII, "D" da CF/88;
- b) Dano ambiental: art. 225, §3º da CF;
- c) Danos causados por aeronave com matrícula no Brasil, que pratique atos terroristas ou atos de guerra (Lei 10.309/2012).

- 2.3) **Teoria do Risco Administrativo:** aplicado no Direito Brasileiro desde 1946. Existência de excludentes de responsabilidade (caso fortuito e força maior, e a culpa exclusiva da vítima, de terceiro ou fato de terceiro), consequentemente rompe o nexo causal. Se houver culpa concorrente, cada um responde na proporção de sua concorrência, tanto a vítima quanto o Estado.

	- Art. 37, §6º da CF/88. Consagra a responsabilidade objetiva para as pessoas jurídicas de direito público, e para as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviço público. Por sua vez, esse dispositivo consagra uma responsabilidade subjetiva para o agente público que atua na qualidade de agente público. Ex. Policial que estando de folga usa sua arma de fogo da corporação para matar alguém após uma discussão em um bar, será responsabilidade do Estado. Caberá ação de regresso. OBS. Teoria da Dupla Garantia: É uma garantia que a vítima tem de ajuizar uma ação contra o Estado, por atos dos seus agentes públicos. A vítima não precisará provar o dolo pois a responsabilidade é objetiva; também é uma garantia para o agente, pois apenas será responsabilizado em ação de regresso, isso se ficar provado que sua conduta foi dolosa ou culposa, e na ausência desses elementos ele não será responsabilizado. Assim, fácil entender que o agente público não é parte legítima em uma ação de indenização, apenas o Estado. Há ilegitimidade passiva para figurar no polo passivo da ação.
Elementos caracterizadores da responsabilidade objetiva	- Conduta - Dano - Nexo – ponte que liga a conduta ao dano (Não se analisa nem discute o dolo ou culpa)
Responsabilidade da Pessoa Jurídica de Direito Privado Prestadora de Serviço Público	- Art. 25 da Lei 8988/95 - Art. 37, §6º da CF/88 Exemplo: motorista de ônibus faz uma manobra brusca e uma pessoa sofre uma lesão dentro do ônibus. *A responsabilidade é direta e objetiva da Pessoa Jurídica de Direito Privado prestadora de serviço público. O poder concedente só será responsável se a concessionária não tiver condições de efetivar o pagamento, e, nesse caso, será uma responsabilidade subsidiária. OBS: para o STF, a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público também se responsabiliza objetivamente tanto para o dano causado ao usuário quanto para o não usuário do serviço. Isso decorre em razão da impessoalidade e da universalização do serviço público. CASO 1. No caso de vítima atingida por projétil de arma
Jurisprudências importantes	

de fogo durante uma **operação policial**, é dever do Estado, em decorrência de sua responsabilidade civil objetiva, provar a exclusão do nexo causal entre o ato e o **dano**, pois ele é **presumido**. (ARE 1.382.159 AgR/RJ).

No contexto de incursões policiais, comprovado o confronto armado entre agentes estatais e criminosos (ação), e a lesão ou morte de cidadão (dano) por disparo de arma de fogo (nexo), **o Estado deve comprovar a ocorrência de hipóteses interruptivas da relação de causalidade**.

Para o STF, a atribuição desse ônus probatório é decorrência lógica do monopólio estatal do uso da força e dos meios de investigação. O Estado possui os meios para tanto — como **câmeras corporais e peritos oficiais** —, cabendo-lhe **averiguar as externalidades negativas de sua ação armada**, coligindo evidências e elaborando os laudos que permitam a identificação das reais circunstâncias da **morte de civis desarmados dentro de sua própria residência**.

1. O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da **Teoria do Risco Administrativo**.

2. É ônus probatório do ente federativo **demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil**.

3. A **perícia inconclusiva** sobre a **origem de disparo fatal** durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário. (ARE 1385315)

CASO 2. É **objetiva** a Responsabilidade Civil do Estado em relação a profissional da imprensa **ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística**, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes.

Cabe a **excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima**, nas hipóteses em que o profissional de imprensa **descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas**, em que haja grave risco à sua integridade física (RE 1209429/SP).

CASO 3. O **hospital** que deixa de fornecer o mínimo serviço de segurança, contribuindo de forma determinante e específica para **homicídio praticado em suas dependências**, **responde objetivamente** pela conduta omissiva (REsp n. 1.708.325/RS).

Nesse caso, há um **dever legal e específico de agir**, pois o hospital age como **“garante”** ou “garantidor”, de maneira que fica clara a **precariedade que vicia o**

serviço.

Segundo STJ, o hospital tanto oferece o serviço técnico médico, quanto o serviço auxiliar de estadia, e por isso o estado é obrigado a disponibilizar equipamentos para alcançar a finalidade de proteção das pessoas que estejam dentro do hospital. Com isso, o STJ também afastou o fato de terceiro.

CASO 4. Reconhecida a responsabilidade estatal por **acidente com evento morte em rodovia**, é devida a indenização por **danos materiais aos filhos menores e ao cônjuge do de cujos** (Resp n. 1.709.727/SE)

A família era de **baixa renda**, cuja a dependência econômica é presumida, havendo responsabilidade objetiva do Estado.

CASO 5. Considerando que é **dever do Estado**, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os **danos, inclusive morais**, comprovadamente causados aos **detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento**. (RE 580252)

Decorre do Estado de Coisas Inconstitucionais e que no Brasil foi declarado na questão dos presídios, e que somente a saída da inércia do Estado poderia romper essa **violação generalizada e maciça dos direitos fundamentais**, que parte de uma conduta omissiva do Estado.

O STF assumiu esse papel de provocador, e conjuntamente com os demais poderes, instigou-os a romper o estado de inércia do Estado brasileiro.

Portanto, o Estado tem o dever de oferecer **padrões mínimos de humanidade** aqueles que estão sob sua tutela no cárcere, se responsabilizando pelos danos causados aos detentos em decorrência da falta ou ausência das condições legais de encarceramento, como superlotação, falta de comida, de água para banho etc.

Por isso que o STF entende que pode exigir a efetivação de políticas públicas, e que isso **não ofenderia o princípio da separação dos poderes**.

CASO 6. Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do **comércio de fogos de artifício**, é necessário que exista a violação de

um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a **licença para funcionamento sem as cautelas legais** ou quando for de conhecimento do **poder público eventuais irregularidades** praticadas pelo particular. (RE 136861)

CASO 7. É imprescindível para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da **fixação de preços** no **setor sucroalcooleiro** a comprovação de **efetivo prejuízo econômico**, mediante **perícia técnica** em cada caso concreto. (ARE 884325).

Não basta o estado fixar o preço, a responsabilidade pelos danos só será do estado se houver comprovação do efetivo prejuízo econômico.

CASO 8. O Estado responde **subsidiariamente** por danos materiais causados a candidatos em concurso público organizado por pessoa jurídica de direito privado (art. 37, § 6º, da CRFB/88), **quando os exames são cancelados por indícios de fraude**. (RE 662405)

A banca organizadora do concurso é quem tem responsabilidade direta e objetiva, já que é uma pessoa jurídica de direito privada prestadora de serviço público.

O **Estado** terá uma responsabilidade **subsidiária e objetiva**, pelos danos materiais. Não há dano moral nessa situação!

CASO 9. A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por **agente público** deve ser **ajuizada contra o Estado** ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo **parte ilegítima para a ação o autor do ato**, assegurado o **direito de regresso** contra o responsável nos casos de **dolo ou culpa**. (RE 1027633).

Esse julgado se refere a **teoria da dupla garantia**. O STF não admite a denúncia à lide do agente causador do dano.

CASO 10. Aplica-se igualmente ao Estado a prescrição do art. 927, parágrafo único, do Código Civil, de responsabilidade civil objetiva por **atividade naturalmente perigosa**, irrelevante seja a conduta comissiva ou omissiva.

Entre as atividades de risco “por sua natureza” incluem-se as desenvolvidas em **edifícios públicos, estatais** ou não (p. ex., instituição prisional, manicômio, delegacia de polícia e fórum), com circulação de pessoas notoriamente

investigadas ou condenadas por crimes, e aquelas outras em que o **risco anormal se evidencia por contar o local com vigilância especial** ou, ainda, com sistema de controle de entrada e de detecção de metal por meio de revista eletrônica ou pessoal. Ex. Advogado toma um tiro dentro do fórum, responsabilidade do Estado.

CASO 11. Aplica-se a responsabilidade civil pela **perda de uma chance** no caso de atuação dos profissionais médicos que **não observam orientação do Ministério da Saúde, retirando do paciente uma chance concreta e real de ter um diagnóstico correto** e de alçar as consequências normais que dele se poderia esperar. (REsp 1.985.977-DF).

É o caso da **teoria da perda de uma chance** e responsabilidade do Estado decorrente de **erro médico**.

Um bebê de 9 meses que apresentou febre, perda de peso e outras questões de saúde. O médico deveria ter seguido os protocolos de atendimento do Ministério da Saúde e ter internado o bebê, porém só passou uns remédios e encaminhou para casa. No outro dia o bebê faleceu. O STJ aplicou ao caso a **teoria da perda de uma chance**, responsabilizando o Estado.

CASO 12. As **concessionárias de rodovias** respondem, independentemente da existência de culpa, pelos danos oriundos de acidentes causados pela **presença de animais domésticos nas pistas** de rolamento, aplicando-se as regras do Código de Defesa do Consumidor e da Lei das Concessões. (REsp n. 1.908.738/SP)

Nesse caso, aplica-se o **princípio da primazia do interesse da vítima**, em decorrência do **princípio da solidariedade**, onde impõe-se a reparação do dano independentemente da identificação do proprietário do animal. Aplica-se o art. 37, §6º da CF, o art. 25 da Lei de Concessões e as regras do CDC.

Teoria da interrupção do nexo causal/Teoria da causalidade direta, imediata

O Estado só responderá quando o dano decorrer **direta e imediatamente após a conduta estatal**. Se houver um lapso temporal razoável entre a conduta estatal e o evento danoso, rompe-se o nexo causal e o Estado não será responsabilizado. Teoria **aplicada no direito administrativo brasileiro**.

Disposição no art. 403 do CC/2002.

Teoria da conditio sine qua non	Estabelece que todos os antecedentes que contribuíram de alguma forma para a lesão, devem ser considerados equivalentes, e, portanto, passíveis de responsabilização. Por essa teoria a única forma de excluir a responsabilização do Estado seria através da eliminação hipotética, de maneira que se o fato não tivesse relevância para o resultado, não seria considerado causa passível de responsabilização.
Teoria da causalidade adequada	Apenas a conduta mais adequada para causar a lesão deve ser considerada causa do dano.
Julgado - STF/STJ - Teoria da interrupção do nexo/ Causalidade direta, imediata	"Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada" - RE 608880 - 08/09/2020
Elementos caracterizadores da Responsabilidade Civil	3.1) Conduta – decorrente de uma ação/omissão, ato lícito ou ilícito 3.2) Dano – material (lucro cessante/dano emergente), e o dano moral 3.3) Nexo de Causalidade – é o vínculo (ponte) que une a conduta ao dano.
Relação de custódia	É a relação que coloca o estado como garante, com proteção especial, com o dever de guarda para com algumas pessoas ou bens. O nexo causal, nesses casos, é mais robustecido, mais forte, mais difícil de ser rompido. Aplica-se a teoria do risco administrativo, admitindo algumas excludentes de responsabilidade, tendo, o estado, responsabilidade objetiva, mesmo nos casos de omissão. Ex. preso, estudantes de escola pública, carros apreendidos pelo Detran. O STF entendeu que há excludente de responsabilidade quando não for possível atuar para evitar o evento danoso.

Havendo imprevisibilidade/inesperabilidade do dano, não haverá responsabilidade do Estado. Se há uma causa impeditiva da atuação protetiva, o Estado não pode ser responsabilizado, rompendo-se o nexo de causalidade (Decisão STF: RE 841526/RS, rel. Min. Luiz Fux, 30.3.2016).

Danos decorrentes de obras

1. Dano pelo simples fato de obra:

Essa responsabilidade é direta e objetiva do Estado, ex. via interdita para obra, com prejuízo aos lojistas locais.

2. Dano resultante pelo comportamento Doloso ou Culposos de um empregado da contratada:

O art. 120 da Lei 14.133/2021 (Lei de licitações) – nesse caso o contratado é responsável pelos danos causados à administração ou a terceiros, em razão da inexecução do contrato (**responsabilidade direta da contratada**).

A responsabilidade da contratada é **subjetiva**, lembrando-se que é uma obra contratada.

3. Dano resultante de uma conduta do Estado e da Contratada:

Nesse caso, cada um responde na proporção da conduta. O **Estado** responde pela sua conduta de maneira **objetiva**, e a **contratada** respondendo de maneira **subjetiva**.

4. Danos decorrentes de atos de multidões:

Em regra, não há responsabilidade do Estado, porque isso configura conduta exclusiva de terceira (**fato de terceiro**). Vale lembrar que o Estado não é segurado universal.

O estado cumpriu seu papel permitindo que houvesse manifestação (legítima), ocorre que se torna impossível impedir dano decorrente de multidão, como tumulto, quebra-quebra.

Excepcionalmente, o Estado terá responsabilidade quando souber da animosidade do evento ou erro de planejamento do Estado. Ex. torcidas organizadas rivais alocadas indevidamente para os mesmos lugares; manifestação programada com fortes indícios de tumulto, com provas antecipadas de publicações em redes sociais...