

Responsabilidade Civil do Estado

Professor Luis Carlos Pavin

Teoria da irresponsabilidade do Estado

Iniciamos esse resumo sobre responsabilidade civil do Estado, falando da evolução histórica das responsabilidades assumidas pelo Estado. E ele começa com a falta de responsabilização do Estado.

A teoria da não responsabilização do Estado decorre da crença de não contestar as atitudes do rei. Portanto entendia-se que o rei não podia errar (“The king can do no wrong”).

Essa irresponsabilidade do Estado ocorreu durante o período dos regimes absolutistas. E, então, com as ideias democráticas começou a ruir.

Teoria da responsabilidade civil por atos de gestão

Inicialmente, a teoria da responsabilidade surge com base no direito privado. Ou seja, o estado se equipara com os indivíduos. Por isso, os danos causados a terceiros são indenizáveis conforme o direito civil.

Mas, não eram todos os atos que exigiam essa equiparação. Havia dois tipos de atos: os atos de império e os atos de gestão. Os atos de império são os atos realizados pelo Estado Soberano. Enquanto nos atos de gestão, o Estado coloca-se em uma situação de igualdade com o indivíduo.

Assim, a teoria considera que o Estado poderia ser responsável apenas pelos atos de gestão.

Teoria da culpa civil

Após a superação da Teoria da responsabilidade dos Atos de gestão, na qual havia dificuldade de distinguir os atos de gestão e os atos de império, surgiu a teoria da culpa civil. Essa teoria também é conhecida como a teoria da responsabilidade subjetiva.

Essa teoria é subjetiva porque depende da comprovação de dolo ou culpa do agente estatal para responsabilização do Estado. Porém, o terceiro lesado deve comprovar a culpa da administração.

Essa teoria ainda é vista na Inglaterra e nos Estados Unidos com mais frequência.

Teoria da culpa administrativa

Na teoria da culpa administrativa, diferentemente da teoria anterior, a culpa não é causada pelo agente. Ou seja, independe de culpa ou dolo do agente para responsabilização do Estado.

Essa teoria foca na falta de responsabilidade com base no serviço. Por isso, essa teoria se aplica em três situações: serviço não funcionou, serviço não funcionou bem ou o serviço atrasou.

Ainda assim, cabe ao particular comprovar a existência dessas possibilidades e reclamar pela indenização.

Teoria do risco administrativo

E, então, para continuar o resumo da responsabilidade civil do Estado, veremos a teoria mais utilizada na administração pública brasileira.

A teoria do risco administrativo representa o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado. Para gerar responsabilidade do Estado, devem surgir três elementos: a conduta administrativa, o dano e o nexo causal.

A teoria do risco administrativo admite algumas hipóteses de exclusão de responsabilidade civil. Portanto, são elas: Caso fortuito ou força maior, culpa exclusiva da vítima e fato exclusivo de terceiro.

São considerados casos fortuitos ou força maior eventos humanos ou da natureza dos quais não se poderia prever ou evitar. Por exemplo: enchentes, terremotos, tsunamis, entre outros. Porém, vale ressaltar que em casos de omissões culposas do Estado, pode-se haver responsabilização subjetiva da administração.

Há também casos em que a culpa é exclusiva da vítima. Todavia, o ônus da prova é do Estado. Há que se destacar que a culpa pode ser exclusiva da vítima, o que não há que se falar em responsabilidade do Estado. Ou atenuação da responsabilidade, quando há concorrência de culpa.

E, por último, atos exclusivos de terceiros. Esse é o caso de eventos com multidões ou muitas pessoas e não há controle da situação. Nesse caso, o Estado só poderá ser responsabilizado de forma subjetiva (com comprovação de culpa ou dolo) em casos de omissões.

Por exemplo, se em um show de música houver violência durante o evento, não há que se responsabilizar o Estado pelo caso. O Estado só poderia ser responsabilizado, se houvesse possibilidade do controle da situação pelos policiais e os agentes se omitiram.

Teoria do risco integral

A teoria do risco integral também exige responsabilidade objetiva do Estado. Porém, diferencia-se da teoria do risco administrativo, já que neste caso não aceita

excludentes na responsabilidade da administração. Por isso, o Estado deve suportar os danos sofridos por terceiros em qualquer hipótese.

Assim, mesmo que se comprove culpa exclusiva de terceiro ou força maior, o Estado deverá ressarcir o particular pelos danos sofridos.

Sujeitos da responsabilidade civil do Estado

E para continuar o nosso resumo sobre responsabilidade civil do Estado, falaremos sobre os sujeitos dessa responsabilidade.

No Brasil vigora a teoria da responsabilidade objetiva do Estado na modalidade do risco administrativo. Portanto, a Constituição Federal define quem deve seguir essa teoria: 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.

Aqui dividimos em duas possibilidades a responsabilidade:

Responsabilidade direta

Portanto, os ditames constitucionais alcançam:

Autarquias e fundações públicas de direito público;

Empresas públicas e sociedades de economia mista quando prestarem serviço público;

Pessoas privadas que prestam serviço público por delegação do Estado.

Logo, ressalta-se que Sociedade de economia mista exploradora de atividade econômica será regida pelas normas do direito privado.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Quanto à responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, o entendimento atual do STF é que ela alcança os usuários e os não usuários do serviço.

Responsabilidade indireta

Segundo a teoria do órgão, a atuação do agente público deve ser imputada ao órgão que ele representa. Portanto, o terceiro que se sentir prejudicado diante da atitude de um agente, deve procurar o Estado para reaver os seus direitos.

Porém, o Estado tem o direito de regresso contra o agente público. Mas, só pode ocorrer o direito de regresso no caso de o agente público ter agido com culpa ou dolo. Ou seja, a responsabilidade do agente público é sempre subjetiva.

Vamos exemplificar: no caso de um carro da polícia ter batido no carro de José. José deve solicitar a responsabilização do Estado pelos danos ocorridos na batida. E em caso de o Estado conseguir provar que houve culpa ou dolo do agente público que estava

dirigindo a viatura, pode entrar com direito de regresso contra o agente. Resumindo: a responsabilidade do Estado é objetiva. O agente público responde subjetivamente.

Nesse caso exemplificado, uma ação gerou uma obrigação de indenização por parte do Estado.

É possível uma omissão gerar a mesma responsabilidade?

Omissões genéricas e omissões específicas

Mas, deve-se considerar dois tipos de omissões: a genérica (imprópria) e específica (própria).

No caso da omissão genérica, o Estado tem o dever genericamente de realizar determinadas ações. Por exemplo, o Estado tem obrigação de fiscalizar as vias de trânsito. Quando há uma batida de carro, não necessariamente a omissão da fiscalização vai ser a causa da batida. Nesse caso o dever de fiscalizar as vias é genérico. Portanto, nas omissões genéricas, a responsabilização só ocorre com a comprovação de culpa ou dolo (teoria subjetiva).

Já no caso de apresentação de certos documentos para se proceder uma licença, em caso de não pedir certo documento, será uma omissão em uma situação em que o agente público deveria agir. Considera-se omissão específica e por isso deve-se utilizar a teoria objetiva. Ou seja, havendo conduta (ou falta de conduta), dano e nexó causal, o Estado deverá indenizar terceiro prejudicado.

Bibliografia

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 24ª ed. Editora Método, 2016.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 6ª ed. Editora Saraiva, 2016.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 30ª ed. Editora Atlas, 2016.