

# **RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO**

FALEIRO, Carlos Miguel Espíndola Faleiro

## **RESUMO**

O presente trabalho apresenta e analisa de forma integrada a história e atual jurisprudência sobre a responsabilidade extracontratual do Estado. Considerando que a responsabilidade extracontratual do Estado é assunto quase sempre polêmico, este trabalho tem como referencial teórico o pós-positivismo, focando na relação entre os princípios norteadores do Direito Administrativo e as normas jurídicas nas diferentes modalidades de risco. Os métodos utilizados serão o indutivo e o histórico. A metodologia usada será a análise normativa, doutrinária e jurisprudencial do tema, baseada nas referências no final deste trabalho de curso.

Palavras-chave: Responsabilidade; extracontratual; Estado.

## **ABSTRACT**

This work aims to present and analyze in an integrated manner the history and current case law on tort liability of the Brazilian state. Whereas the non-contractual responsibility of the Brazilian State is subject almost always controversial, this work will have the theoretical post-positivism, focusing on the relationship between the guiding principles of the Brazilian Administrative Law and legal standards in differing risks. The methods used will be inductive and history. The methodology used will be the normative analysis, doctrinal and jurisprudential theme, based on the references at the end of this course work.

Key-words: Liability, noncontractual, state.

## **OBJETIVO**

O presente trabalho tem como objetivo realizar um estudo sistematizado da responsabilidade extracontratual do Estado. Com vistas a esse objetivo empreende o percurso da solidificação do Estado, enquanto ente burocrático, cuja finalidade primordial é a organização e coesão social.

Torna-se importante vislumbrar as especificidades do Estado Liberal através de uma análise das teorias contratualistas do século XVII, que incutiram no Estado o dever do zelo pela segurança, vida e liberdade dos indivíduos. Compreende-se assim, que a responsabilidade advém, inicialmente, do compromisso para com uma atuação assertiva. E, somente na quebra do cuidado para com a coisa pública, é que o Estado, mantenedor dos interesses da coletividade, pode ser imputado de responsabilidade pelo dano.

## **METODOLOGIA**

Este trabalho aborda o percurso através da produção teórica do direito, em análise da doutrina, da norma escrita e da jurisprudência sobre a responsabilidade e o seu nexos com o ente estatal. Entende-se que a compreensão de uma imputação sobre a responsabilidade civil do Estado, acompanha a própria solidificação desse ente único nas estruturas da organização burocrática das sociedades.

Essa pesquisa percorre a evolução histórica da responsabilidade do Estado, no que concerne aos períodos históricos da denominada irresponsabilidade estatal, no caminho da responsabilidade subjetiva até alcançar os aspectos da responsabilidade objetiva.

## **RESULTADOS**

O ordenamento jurídico brasileiro defende a responsabilização do Estado por danos praticados por seus agentes, isto, no âmbito do exercício da função pública. Tem-se a inscrição de uma linha direta que harmoniza os atos individuais efetivados

no escopo do Poder Público como praticados pelo próprio Estado. Encontra-se, assim, a assimilação da teoria da responsabilidade objetiva na esfera do Direito Administrativo.

Não obstante, o caminho até a defesa da teoria da responsabilidade objetiva transcorreu por vias alternativas, em tempos onde considerou-se a teoria da irresponsabilidade estatal, isto até o ano de 1873; em seguida, os rumos de compreensão da responsabilidade civil do Estado, encontrou nas explicações da teoria da responsabilidade subjetiva a melhor resposta para relacionar as obrigações do Estado com eventuais danos.

Na teoria da irresponsabilidade estatal imperava um fundo teológico que se estendia do poder divino ao reinado absoluto do rei, enquanto governante imune de erros. Por sua vez, a teoria da responsabilidade subjetiva representou, no curso da história, uma abordagem importante em vista de que inaugurava alguma imputação sobre danos oriundos do Estado à esse próprio ente. Embora, a sua inoperância estivesse sublinhada nas dificuldades de comprovar a culpa intencional do Estado na causa da lesão, em vista de que esse fator era essencial para a teoria subjetiva.

Ultrapassada a fase da irresponsabilidade absoluta do Estado, já no século XIX, cogitou-se da separação entre os tipos de atos estatais. Uma das teorias subjetivas se manifesta como atos de império e de gestão, os atos de império são aqueles praticados pelo Estado na condição de superioridade, não acarretavam sua responsabilização, já os de gestão seriam os atos praticados quando a administração agia de forma equiparada a uma pessoa jurídica de direito privado, poderia ser responsabilizado se o agente atuasse culposamente.<sup>1</sup>

Outra teoria subjetiva é a da culpa administrativa onde a reparação constituía-se em obrigação do Poder Público quando seus órgãos ou representantes agissem culposamente, por ação ou omissão perante terceiros.

Pode-se falar também da responsabilidade conhecida como falha no serviço (*faute du service*), onde o Estado era responsabilizado quando comprovada a existência do dano e a negligência do Estado no cumprimento do serviço. Há o

---

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ªed. São Paulo: Saraiva, 2003; p. 23.

caráter nitidamente subjetivo em tal modalidade de responsabilização, pois além da existência do dano e de seu nexos é imprescindível a comprovação da culpa do Estado, em suas modalidades negligência imprudência ou imperícia.<sup>2</sup>

Já a teoria objetiva da responsabilidade do Estado subtrai, para fins de averiguação da procedência, ou não, da responsabilização estatal, a necessidade do elemento subjetivo (culpa ou dolo).

A teoria da responsabilidade objetiva, auferida no sistema atual brasileiro, compreende que, independentemente da existência de culpa ou dolo, o Estado possui a obrigação de reparar e indenizar o dano causado na figura de seus agentes públicos, enquanto do exercício da função administrativa.

Para a configuração da teoria objetiva da responsabilidade, deve haver os seguintes elementos:

- a) uma ação ou omissão do Estado lícita ou ilícita;
- b) dano à esfera juridicamente protegida de outrem;
- c) nexos de causalidade entre o comportamento do Estado e o dano.

A teoria do risco integral obriga o Estado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento,<sup>3</sup> independente da culpa da pessoa envolvida na situação que ocorreu o dano, não sendo permitido, inclusive, tal verificação. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento danoso.

A teoria do risco administrativo, para que haja o dever de indenização estatal, basta que do ato lícito ou ilícito sobrevenha dano ao particular.

Quanto aos elementos na responsabilidade, deve-se observar os seguintes quesitos: o dano; o sujeito obrigado à reparação do dano e a obrigação de reparar o dano.

Deve-se considerar, também, as causas de irresponsabilidade, as impropriamente chamadas excludentes de responsabilidade, que atuam sobre o nexos causal, tornando o agente não responsável pelo ato danoso.

---

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed., São Paulo: Atlas, 2014. p. 728.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed., São Paulo: Malheiros, 2010. p. 683.

Assim, reafirma-se que para configurar a responsabilidade civil do Estado há de se verificar o nexo causal entre ação ou omissão do poder público e evento danoso.

Adotada a teoria do risco administrativo, o Estado só se exonera da obrigação de reparar o dano se provar alguma das causas de irresponsabilidade.

São apontadas como causas de irresponsabilidade o caso fortuito, a força maior e a culpa da vítima.

## CONCLUSÃO

A responsabilidade objetiva fixada pelo texto constitucional exige, como requisito para que o Estado responda pelo dano que lhe for imputado, a fixação do nexo causal entre o dano produzido e a atividade funcional desempenhada pelo agente estatal. Responde o Estado pela indenização ou ressarcimento, pois é ele que possui a personalidade jurídica para tal e não a Administração Pública, recompondo o patrimônio lesado, tendo o direito de reembolso daquilo que despendeu, por meio da ação regressiva contra o agente causador do dano, nos casos de dolo ou culpa daquele.

Cabe ao Estado, para eximir-se de sua responsabilidade sobre o dano ou atenuá-la, utilizar-se das causas de irresponsabilidade. Assim, torna-se evidente a hipótese de acontecer dano suscetível de reparação estatal não apenas na ação como na omissão, sendo que no caso desta última entende-se constituir o dever de análise sob a ótica da culpa administrativa.

## REFERÊNCIAS

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed., São Paulo: Atlas, 2014.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8ªed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.