

## Responsabilidade Civil da Administração Pública

### Descrição

A responsabilidade civil da Administração Pública é um tema fundamental no Direito Administrativo brasileiro, disciplinando as situações em que o Estado deve reparar danos causados a terceiros durante sua atuação. Este instituto jurídico tem como principal objetivo garantir que os cidadãos não fiquem desamparados quando sofrerem prejuízos decorrentes da atividade estatal, estabelecendo parâmetros para indenização.

O presente estudo abordará os principais aspectos da responsabilidade civil do Estado, partindo de seu conceito e fundamentos, passando pela análise das teorias aplicáveis, com ênfase na teoria do risco administrativo adotada no Brasil, além dos elementos caracterizadores do dano indenizável, hipóteses de exclusão da responsabilidade e, por fim, o direito de regresso contra o agente causador do dano.

### Conceito de Responsabilidade Civil

A responsabilidade civil, em seu sentido amplo, consiste na obrigação de reparar danos causados a outrem em virtude de atos ilícitos ou, excepcionalmente, de atos lícitos. Quando aplicada à Administração Pública, refere-se ao dever estatal de ressarcir prejuízos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, ilícitos ou lícitos, imputáveis aos agentes públicos.

**Observação:** A responsabilidade civil do Estado evoluiu historicamente, passando pela fase da irresponsabilidade estatal (Estado absolutista), da responsabilidade subjetiva com culpa civilística, da culpa administrativa (ou culpa in rebus), até chegar à responsabilidade objetiva, baseada nas teorias do risco.

Conforme a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, a responsabilidade estatal é a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, ilícitos ou lícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilidade civil do Estado está expressamente prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988:

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.â?•

## Teoria do Risco Administrativo

A teoria do risco administrativo constitui o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Segundo esta teoria, não é necessário comprovar a culpa da Administração Pública para que surja o dever de indenizar, bastando a demonstração do dano e do nexo causal entre este e a conduta do agente público.

Esta teoria fundamenta-se na ideia de que a atuação estatal, por sua natureza, implica riscos para os administrados. Como os benefícios da atividade pública são compartilhados por toda a coletividade, também os prejuízos sofridos por alguns indivíduos devem ser repartidos por todos, através do Estado.

**Atenção:** A teoria do risco administrativo não se confunde com a teoria do risco integral. Na primeira, admitem-se causas excludentes da responsabilidade, enquanto na segunda, o Estado responderia sempre, mesmo em casos de força maior, caso fortuito ou culpa exclusiva da vítima.

O STF tem reiteradamente confirmado a adoção da teoria do risco administrativo no Brasil, como se observa no seguinte julgado:

â??A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.â?• (RE 109.615, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 28-5-1996)

## Dano: Conceito e Tipos

O dano é pressuposto essencial da responsabilidade civil estatal e pode ser definido como a lesão a um bem ou interesse juridicamente tutelado. Para que seja indenizável, o dano deve ser certo (efetivo, não hipotético), atual ou futuro (desde que certo), e anormal (que ultrapasse os inconvenientes naturais da vida em sociedade).

### Tipos de Dano:

**Dano Material (ou Patrimonial):** Afeta diretamente o patrimônio da vítima, subdividindo-se em:

- **Dano Emergente:** Corresponde ao que efetivamente se perdeu, ao prejuízo imediato.
- **Lucros Cessantes:** Representa o que razoavelmente se deixou de ganhar em virtude do evento danoso.

**Dano Moral:** Atinge bens de natureza não econômica, como a honra, a imagem e a integridade psíquica do indivíduo. O STJ já pacificou o entendimento de que pessoas jurídicas também podem sofrer dano moral (Súmula 227).

**Dano Estético:** Relacionado à deformidade física permanente, causando constrangimento ou sofrimento à vítima. O STJ admite sua cumulação com o dano moral (Súmula 387).

**Dano Existencial:** Prejudica o projeto de vida ou as relações sociais da pessoa, comprometendo sua qualidade de vida e desenvolvimento pessoal.

**Observação:** Nos termos da jurisprudência do STJ, é possível a cumulação de indenizações por dano material, moral e estético decorrentes do mesmo fato, desde que os fundamentos sejam distintos.

### Súmula 387 do STJ:

Admite a cumulação das indenizações de dano estético e dano moral.

### Súmula 227 do STJ:

A pessoa jurídica pode sofrer dano moral.

## Exclusão da Responsabilidade

Embora o Estado responda objetivamente pelos danos causados, existem situações que podem excluir sua responsabilidade por romperem o nexo causal entre a conduta estatal e o dano.

### Principais Causas Excludentes:

**Força Maior:** Evento imprevisível, inevitável e externo à atividade administrativa, como fenômenos naturais de grande magnitude. Exclui a responsabilidade por não haver nexo causal entre a atuação estatal e o dano.

**Caso Fortuito:** Evento imprevisível e inevitável, mas relacionado à própria atividade administrativa. Há controvérsia doutrinária sobre sua natureza excludente.

**Culpa Exclusiva da Vítima:** Quando o próprio lesado já causa ao dano com sua conduta, eliminando qualquer participação causal do Estado.

**Culpa Exclusiva de Terceiro:** Quando o dano é causado exclusivamente por pessoa estranha aos quadros da Administração, sem qualquer participação estatal.

**Atenuação:** A culpa concorrente da vítima não exclui a responsabilidade do Estado, mas a atenua proporcionalmente ao grau de participação da vítima na produção do dano.

## Reparação do Dano e Ação Regressiva

### Reparação do Dano:

A reparação do dano causado pela Administração Pública deve ser integral, restituindo a vítima ao estado anterior ao evento danoso ou, quando impossível, oferecendo compensação financeira proporcional ao prejuízo sofrido.

O lesado pode pleitear a indenização diretamente contra:

- A pessoa jurídica de direito público (União, Estados, DF, Municípios e suas autarquias e fundações públicas); ou
- A pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público (empresas públicas, sociedades de economia mista e concessionárias/permissionárias de serviços públicos).

**Observação:** Não é necessário que o lesado acione simultaneamente o Estado e o agente causador do dano. A opção constitucionalmente adequada é acionar apenas a pessoa jurídica.

### Ação Regressiva:

A ação regressiva é o instrumento jurídico pelo qual o Estado, após indenizar o particular pelos danos causados, busca reaver o valor pago do agente público que, agindo com dolo ou culpa, deu causa ao prejuízo. Trata-se de uma obrigação do Estado, não mera faculdade, conforme entendimento doutrinário majoritário.

O direito de regresso está expressamente previsto na parte final do art. 37, § 6º da Constituição Federal, que estabelece: "assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa".

**Ponto de Atenção:** Para a ação regressiva, é indispensável a comprovação de dolo ou culpa do agente público, caracterizando responsabilidade subjetiva, diferentemente da responsabilidade objetiva do Estado perante o terceiro lesado.

O prazo prescricional para a ação regressiva é de 5 (cinco) anos, conforme o art. 1º do Decreto nº 20.910/32, aplicado por isonomia.

### Denúncia da Lide:

Tema controverso é a possibilidade de denunciação da lide ao agente causador do dano no processo movido pela vítima contra o Estado. A jurisprudência atual do STJ tem entendido que a denunciação da lide é facultativa, não obrigatória, nestes casos:

“A denunciação da lide ao agente público nos casos de ação de indenização fundada na responsabilidade civil objetiva do Estado é facultativa, consoante o entendimento firmado pela Primeira Seção desta Corte no julgamento do REsp 1.325.862/PR, sob o rito dos recursos repetitivos.” (AgRg no REsp 1.462.662/MT, 1ª Turma, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe de 27.10.2015)

### **Súmula 187 do STF:**

“A responsabilidade contratual do transportador, pelo acidente com o passageiro, não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva.”

## **Considerações sobre Casos Específicos**

### **Responsabilidade por Omissão:**

Há controvérsia doutrinária sobre a natureza da responsabilidade estatal por omissão. Uma corrente, liderada por Celso Antônio Bandeira de Mello, defende que seria subjetiva, dependendo da demonstração de culpa do serviço (não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente). Outra, capitaneada por autores como Gustavo Tepedino, sustenta que também seria objetiva, por força do texto constitucional.

O STF tem entendimentos em ambos os sentidos, mas predomina a tendência de considerar objetiva a responsabilidade por omissão específica (quando o Estado tinha o dever individualizado de agir) e subjetiva a responsabilidade por omissão genérica.

### **Responsabilidade por Atos Judiciais:**

A regra é a irresponsabilidade do Estado por atos jurisdicionais típicos, salvo nos casos expressamente previstos em lei, como o erro judiciário criminal (art. 5º, LXXV, CF) e a prisão além do tempo fixado na sentença. O STF tem adotado posição restritiva:

“Em regra, a responsabilidade objetiva do Estado não se aplica aos atos dos juizes, a não ser nos casos expressamente declarados em lei. Precedentes.” (ARE 828.027 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, DJe de 26.8.2016)

### **Responsabilidade por Atos Legislativos:**

A regra também é a irresponsabilidade estatal por atos legislativos típicos (leis abstratas e gerais), desde que constitucionais. O Estado responde, no entanto, por:

- Leis de efeitos concretos que causem danos;
- Leis declaradas inconstitucionais pelo STF que tenham produzido danos durante sua vigência.

## Conclusão

A responsabilidade civil do Estado constitui uma garantia fundamental dos cidadãos contra eventuais abusos ou falhas na prestação de serviços públicos. O sistema brasileiro adota predominantemente a teoria do risco administrativo, estabelecendo a responsabilidade objetiva como regra geral, mas admitindo causas excludentes.

É fundamental compreender que este sistema busca equilibrar dois valores importantes: de um lado, a proteção do cidadão lesado, garantindo-lhe a reparação independentemente da prova de culpa estatal; de outro, a preservação do erário público, mediante o exercício do direito de regresso contra o agente causador do dano quando este agir com dolo ou culpa.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem papel crucial na delimitação do alcance da responsabilidade estatal, especialmente em situações específicas como omissões, atos judiciais e legislativos, contribuindo para a segurança jurídica e para a efetivação da justiça no caso concreto.

### Data de criação

07/15/2025

### Autor

admin