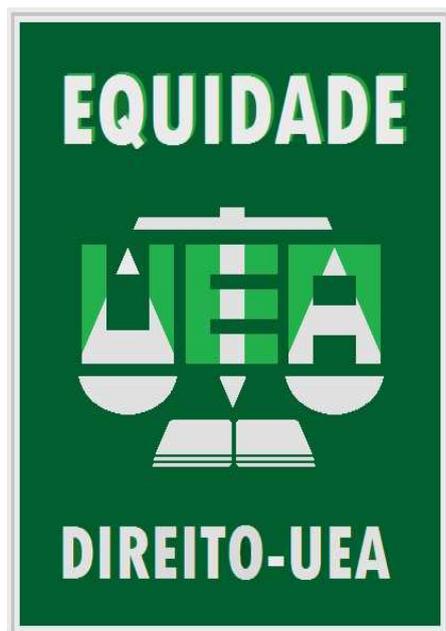


**UEA**  
UNIVERSIDADE  
DO ESTADO DO  
AMAZONAS



**ESCOLA DE  
DIREITO**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS



**EQUIDADE:**

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

UEA  
EDIÇÕES

editora  
UEA

## **GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS**

Wilson Lima  
**Governador**

### **UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

Prof. Dr. Cleinaldo de Almeida Costa  
**Reitor**

Prof. Me. Cleto Cavalcante de Souza Leal  
**Vice-Reitor**

Profa. Ma. Kelly Christiane Silsa e Souza  
**Pró-Reitor de Ensino de Graduação**

Profa. Ma. Samara Barbosa de Menezes  
**Pró-Reitora de interiorização**

Profa. Dra. Maria Paula Gomes Mourão  
**Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação**

Profa. Dra. Maria Olivia de A. Ribeiro Simão  
**Pró-Reitora de Planejamento**

Prof. Dr. André Luiz Tannus Dutra  
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos  
Comunitários**

Prof. Me. Orlem Pinheiro de Lima  
**Pró-Reitoria de Administração**

Profa. Dra. Maristela Barbosa Silveira e Silva  
**Diretora da Editora UEA**

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho  
**Coordenação do Programa de  
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga  
**Coordenadora do curso de Direito**

## **EQUIDADE: REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga, UEA  
**Coordenação do curso de Direito**

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira,  
UEA

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar, UEA  
**Editores Chefe**

Profa. Ma. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
**Editores Assistentes**

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, PUC-  
SP

Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS  
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP  
**Conselho Editorial**

Profa. Dr. Lidiane Nascimento Leão, UFOPA  
Prof. Me. Assis da Costa Oliveira, UFPA  
Prof. Dr. Nirson da Silva Medeiros Neto, UFOPA  
**Comitê Científico**

Prof. Dr. Daniel Gaio - UFMG/MG  
Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha, UEA  
Prof. Me. Alcian Pereira de Souza, UEA  
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, UEA  
Profa. Ma. Monique de Souza Arruda  
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
Profa. Ma. Adriana Almeida Lima  
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva  
Prof. Me. Neuton Alves de Lima  
**Avaliadores**

Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto  
**Primeira revisão**

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar  
**Revisão Final**

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 8. Nº 3, julho-dezembro-2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas**

R454

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/ Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Vol. 8. Nº 3. (2023). Manaus: Curso de Direito, 2023.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 8. Nº 3, julho-dezembro-2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

## **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E SUAS APLICAÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

### ***THE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE AND ITS APPLICATIONS IN THE BRAZILIAN LEGAL ORDER***

**Luiz Eduardo Jardim de Oliveira<sup>1</sup>**

**Alcian Pereira de Souza<sup>2</sup>**

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo discorrer acerca da Responsabilidade Civil do Estado, analisando e apresentando a partir de uma linha do tempo toda a trajetória pela qual essa matéria percorreu até sua atual aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. O estudo sincrônico realizado, seguiu a organização temporal que a ilustríssima escritora Maria Sylvia Zanella Di Pietro estruturou em seus estudos sobre o tema. Além de discorrer sobre a aplicabilidade da Responsabilidade Civil do Estado no hodierno direito pátrio, também serão apresentados casos concretos que receberam destaque nas últimas décadas. Sendo um assunto que concentra bastante importância, tem-se como objetivo explicar de forma didática a temática abordada, proporcionando a reflexão e o entendimento a seu respeito, ensejando, dessa forma, levar o conhecimento sobre alguns direitos que, por muitas vezes, são velados pelo desconhecimento.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil do Estado; Responsabilidade Objetiva; Indenização Estatal.

**Abstract:** *The purpose of the present article is to discuss about the Civil Liability of the State, analyzing and presenting, from a timeline, the entire trajectory through which this matter has covered until its current application in Brazilian legal system. The synchronic study conducted followed the temporal organization structured by the illustrious writer Maria Sylvia Zanella Di Pietro in her studies on the subject. In addition to discussing the applicability of Civil Liability of the State in the prevailing domestic law, it will also be presented concrete cases that received prominence in recent decades. Being a matter that concentrates a lot of importance, it's aimed to explain, didactically, the covered theme, providing reflection and understanding about the subject, therefore, giving rise to bring knowledge about some rights that are often veiled by ignorance.*

**Keywords:** *Civil Liability of the State; Strict Liability; State Compensation.*

---

<sup>1</sup> Discente do curso de Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: -  
lejo.dir18@uea.edu.br

<sup>2</sup> Professor da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. E-mail: alcian@uea.edu.br

**1 INTRODUÇÃO**

Os conflitos existem desde os primórdios da humanidade e o direito surge como possibilidade de suprimi-los. É natural que os indivíduos tenham litígios entre si, de fato é uma característica da vida em sociedade. Os seres humanos são dotados de direitos, no entanto, quando há o mínimo cerceamento de algum desses direitos, surge o conflito, mais especificamente as demandas judiciais.

Normalmente, as disputas judiciais são entre particulares. Contudo, o Estado, por meio de seus agentes na qualidade de prestadores de serviços, naturalmente também pode causar danos ou prejuízos para particulares, daí nascendo o direito de que esse particular afetado confronte o Estado para que obtenha a devida compensação. A responsabilização do Estado pelo ato de seu agente se mostra como a melhor maneira para que o dano sofrido pelo particular seja reparado, visto que o Estado existe para concretizar a manutenção do interesse público, não devendo trazer importunações para a vida particular dos indivíduos que o compõem.

Mostra-se pertinente a análise do conflito entre o Estado, detentor da máquina pública, que objetiva materializar o interesse público, e o indivíduo particular, que normalmente é o elo mais vulnerável dessa disputa. O estudo dessa temática permite a percepção de direitos que o particular detém frente a um adversário com notória superioridade de recursos.

Em virtude dos fatos citados, faz-se necessária a abordagem e uma conceituação mais didáticas acerca do tema: *Responsabilidade Civil do Estado e suas aplicações no ordenamento jurídico brasileiro*. Buscando suporte nos entendimentos de tribunais, análises doutrinárias de grandes estudiosos sobre o tema como MEIRELLES (2016) e DI PIETRO (2000), bem como trazendo à luz alguns casos concretos que permitam o total entendimento sobre a temática abordada.

Destarte, o presente artigo está estruturado em três capítulos principais, onde primeiramente se analisa as principais teorias e as trajetórias que perpassaram a evolução histórica dessa matéria, bem como, o atual regime brasileiro no que se refere à Responsabilidade Civil do Estado e sua aplicação em casos concretos.

O primeiro capítulo apresenta uma breve linha do tempo, baseada em um estudo síncrono - termo emprestado do lingüista francês Ferdinand Saussure - em que se dispõe apresentar todas as teorias de maior significância ao estudo dessa temática.

O segundo capítulo objetiva apresentar a teoria da Responsabilidade Civil do Estado no ordenamento jurídico atual. Por fim, o terceiro capítulo volta-se a analisar a teoria adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro em casos concretos que apontam a aplicação prática da matéria.

## **2 EVOLUÇÃO DAS TEORIAS ACERCA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

Assim como toda área do conhecimento, é inegável a necessidade de relacionar conceitos anteriores sobre o mesmo assunto ao decorrer do tempo para que assim, de maneira mais didática, alcancemos a melhor visão sobre determinado tema ou problemática. Dessa forma, negar a esse estudo da matéria de Responsabilidade Civil do Estado uma análise de toda sua trajetória de suas teorias que perpassam a evolução histórica de anos, seria um erro. Além disso, quando pensamos sobre a metodologia adotada para a realização dessa pesquisa, que beberá da fonte de um estudo comparativo, torna-se difícil não relacioná-la ao estudo célebre de Ferdinand Saussure com suas teorias a respeito da língua e seu estudo acerca da sincronia e diacronia, que, em linhas gerais, eram estudos que consideravam a evolução da Língua ao passar dos anos ou apenas em determinado recorte de tempo, respectivamente.

Em razão dessa lembrança e desse encontro entre duas grandes áreas do conhecimento, o Direito e a Linguística, é que se emprestará o conceito de *Sincronia* para melhor visualizar a evolução pela qual a Responsabilidade Civil do Estado passou nas passagens dos anos. Para que entendamos o hoje e sua aplicabilidade no Brasil, precisa-se lançar o olhar para sua trajetória e todas as teorias que com a evolução ou contestação, ajudaram a formular o que temos em vigência hoje.

Sendo assim, em primeiro lugar, urge-se ressaltar que nem sempre o entendimento foi de que a administração pública deveria ser responsável por danos que causasse aos indivíduos da sociedade. Várias teorias foram consideradas ao longo dos anos, com divergências e particularidades em cada sistema jurídico. Cabe, portanto, a análise das teorias formuladas

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 8. Nº 3, julho-dezembro-2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

pelo direito europeu-continental, por terem grandes influências no ordenamento jurídico brasileiro.

A partir desse ângulo adotado para realização desta pesquisa, reconhece-se que existe uma grande divergência doutrinária quanto a nomenclatura das teorias, por isso, para fins desse estudo, serão utilizadas as definições de DI PIETRO (2000), que enumera as teorias da seguinte maneira: teoria da irresponsabilidade, teorias civilistas compreendendo teoria dos atos de impérios e de gestão e teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva e as teorias publicistas quais sejam teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço público e teoria do risco integral ou administrativo ou teoria da responsabilidade objetiva. Seguindo essa ordem teórica, traçaremos uma linha do tempo que ajude a elucidar essa matéria tão necessária em nosso atual ordenamento jurídico.

## 2.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE

Em razão da proposta de criar aqui uma linha do tempo, iniciemos com a primeira teoria que se tem documentada. No período dos monarcas absolutistas, entre o século XV e XVIII, não existia a possibilidade de o Estado responder ou se responsabilizar por danos causados a terceiros. A máxima era “O Estado sou eu”, sendo assim, os monarcas “criavam” o Direito e impunham a seus súditos, que por sua vez, não poderiam se negar a seguir certas ordens e teorias. Essa impossibilidade de discordância advinha da ideia de que a soberania do rei era fruto de uma intervenção divina, um presente de Deus, estar em discordância do rei era discordar, paralelamente, da vontade soberana. Dito isso, com a forte pressão dos monarcas, era considerada a máxima de que responsabilizar o estado seria como colocá-lo no mesmo patamar de direitos que os súditos. Os Estados absolutistas não prezavam pelos direitos privados do cidadão de modo que a figura do rei era entendida como *intocável*. Celso Antônio Bandeira de Mello, (MELLO, 2015, p. 1029) em seu *Curso de Direito Administrativo* aponta:

Com efeito, é sobejamente conhecida a frase de Laferriere: "O próprio da soberania é impor-se a todos sem compensação"; bem como as fórmulas regalengas que sintetizavam o espírito norteador da irresponsabilidade: "*Le roi ne peut mal faire*", como se afirmava na França, ou: "The King can do not wrong", que é a equivalente versão inglesa.

Essas expressões fundamentavam a teoria da irresponsabilidade que confirmavam a máxima que vigorava segundo MONTEIRO FILHO (2006, p. 41) “o rei não pode errar!”, permitindo que o Estado subjugassem os indivíduos que sofressem danos. O entendimento vigorou por muitos anos, pois o regime absolutista também foi longo, incidindo em vários Estados da Europa, berço atual do direito. Contudo, apesar de ter vigorado por um tempo, não tardou muito para que passasse a ser combatida. De acordo com DI PIETRO (2000, p. 409): “Essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações.”

Segundo DI PIETRO (2000), com a queda do absolutismo no fim do século XVIII e a evolução do direito, o Estado começa a respeitar alguns limites legais. Certamente, essa mudança não ocorreu rapidamente, ainda havia situações em que o Estado não tinha certas obrigações em reparar seus danos causados. Após a evolução da teoria da irresponsabilidade do Estado para a teoria dos atos de império e a teoria dos atos de gestão, o direito passou a adotar teorias civilistas.

## **2.2 TEORIAS CIVILISTAS**

Com a teoria da irresponsabilidade finalmente superada, surgem as teorias civilistas baseadas na ideia de culpa. Nesse momento, o Estado iria indenizar o prejuízo causado caso o agente tivesse agido com culpa, bastando que o particular provasse que a ação ou omissão do agente deu causa àquele dano.

Inicialmente, com o enfraquecimento e a superação da teoria da irresponsabilidade do Estado, fazia-se a distinção entre os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros, eram atos típicos da soberania estatal, que demonstravam o caráter de superioridade do Estado perante o indivíduo e, por isso, não deveriam ensejar responsabilidade. Por outro lado, os atos de gestão seriam passíveis de indenização por serem o exercício da administração pública, como prestações de serviços. Nesses atos, está presente uma relação jurídica de igualdade entre o Estado e o particular, portanto, o ato lesivo da administração estaria passível de responsabilidade que dependeria da culpa. Sobre essa bifurcação de teorias, DI PIETRO (2000, p. 410) discorre:

distingua-se, para fins de responsabilidade, os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum.

A diferenciação entre atos de império e de gestão surge para contrapor a ideia de irresponsabilidade que existia. Porém, logo são observadas inconsistências principalmente no que tange a diferenciação dos atos da administração pública. Por conta disso, prevaleceu a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado, que só considera o dever de indenização quando comprovada a culpa, em sentido amplo, do agente público. Essa teoria ainda se mostra presente no contexto do direito civil brasileiro, tendo o Código Civil de 2002, Art. 927, disposto que: “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”

### **2.3 TEORIAS PUBLICISTAS**

A responsabilização passa a ser atrelada às bases do direito público com a teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço. Com base nessa teoria, a responsabilização passaria a se aplicar nos casos em que ficasse demonstrada a falta do serviço por parte da administração, ficando a cargo do particular comprovar essa abstenção para obter a reparação do dano.

Percebe-se nesse ponto que a responsabilização não recai sobre um agente do serviço público em específico, mas sobre o Estado propriamente dito, que falhou em seu papel prestacional com o particular. Nas palavras de MEREILLES (2016, p. 781):

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço/culpa da Administração. Já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de culpa administrativa.

O termo culpa, que deriva do francês *faute*, representa não somente a omissão da administração pública na prestação do serviço, mas também a demora ou seu mau funcionamento. Portanto, comprovada a falha na prestação do serviço público, fica o Estado obrigado a reparar os danos provenientes disso, sendo presumida sua culpa.

Adotando um entendimento ainda mais protetor, os tribunais franceses passaram a considerar a responsabilidade objetiva do Estado com base nas teorias do risco, divididas em teoria do risco integral e a teoria do risco administrativo. Disserta DI PIETRO (2000, p. 411) em *Direito Administrativo*: “Essa doutrina baseia-se no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais: assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos”.

Nesse ponto, a responsabilidade não seria mais decorrente de uma falta na prestação do serviço, mas uma consequência de determinado acontecimento envolvendo a administração e um terceiro com bens jurídicos atingidos. Para a implicação da responsabilidade civil objetiva do Estado, cabe a diferenciação entre as teorias do risco.

A teoria do risco integral visa a responsabilização total por conta dos atos lesivos causados pela administração pública. Caberia ao Estado a indenização por todo e qualquer dano causado por suas atividades. Essa teoria não foi adotada no Brasil por seu viés notadamente extremado, já que infere a responsabilização por qualquer fato, bastando que os serviços públicos estejam envolvidos. Na visão de CAVALIERI FILHO (2012, p. 155): “A teoria do risco integral é uma modalidade extremada da doutrina do risco destinada a justificar o dever de indenizar até nos casos de inexistência do nexos causal.” Desse modo, o sistema jurídico brasileiro adota a teoria do risco administrativo.

Dessa forma, o Estado está obrigado a indenizar todo dano que tenha sido causado por ocasião de suas atividades, bastando que seja comprovada a relação entre o fato e a atividade da administração. Porém, diferentemente da teoria do risco integral, são admitidas excludentes de responsabilidade, quais sejam, força maior, culpa da vítima ou culpa de terceiro. Segundo MEIRELLES (2016), o risco administrativo apenas retira da vítima o ônus de provar a culpa da Administração, sendo possível que seja demonstrada a culpa total ou parcial da vítima para que tenha ocorrido o dano, ocasião em que o Estado ficaria isento da obrigação de indenizar ou essa seria apenas parcial.

Em síntese, é possível identificar a partir dessa linha do tempo aqui apresentada, que a história da responsabilidade estatal teve que percorrer um longo caminho de teorias superando teorias e evoluindo cada vez mais. Desde meados do século XV até o hodierno momento, observamos que na história da Administração Pública ocorreram diversas mudanças. Sendo assim, após essa apresentação da evolução histórica das teorias, partiremos à discussão sobre a aplicabilidade da atual teoria que vigora em nosso ordenamento jurídico brasileiro.

### **3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

A responsabilização estatal busca fundamento no art. 37, §6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no qual dispõe que “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.”

Da análise desse dispositivo, a doutrina aponta que o ordenamento jurídico brasileiro adota a teoria da responsabilidade civil objetiva do Estado. À Administração pública no geral incumbe esse dever de indenizar, englobando as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços para a Administração, portanto, entende-se um conceito amplo de agente público. Nas palavras de MEIRELLES (2016, p. 785): “A Constituição atual usou acertadamente o vocábulo agente, no sentido genérico de servidor público, abrangendo, para fins de responsabilidade civil, todas as pessoas incumbidas da realização de algum serviço

público, em caráter permanente ou transitório.”. Para efeito de responsabilização deve o agente estar imbuído da função pública na ocasião do dano.

Dito isso, a regra é a responsabilização de forma objetiva, ou seja, demonstrado o nexo causal entre o dano e o serviço público, há o *dever* de indenizar, baseando-se na teoria do risco administrativo. Por consequência dessa exigência, a falta do nexo causal *exclui* a responsabilidade. Sobre essa matéria, CAVALIERI FILHO (2012 p. 257) disserta que o risco administrativo não sugere que a Administração deverá indenizar em todas as situações ou sempre os danos causados. Uma vez que o Estado, representado por seus agentes, não deu causa a determinado dano, ou seja, não há nenhum nexo causal entre a atividade administrativa e o ato lesivo, não há também possibilidade da aplicação da teoria do risco administrativo. Desse modo, não há como responsabilizar o Poder Público.

O dispositivo constitucional ainda exalta o instituto do direito de regresso. Direito esse que é exercido pelo Estado em face do agente que deu causa ao dano. Para assegurar a indenização devida ao lesado, o Estado arca com todos os custos de forma primária. Após isso, é assegurado o direito da Administração cobrar, de forma regressiva, todo o dispêndio em face do agente que, agindo de forma dolosa ou culposa, causou o dano. Ora, caso esse instituto não existisse, os agentes públicos poderiam cometer atos danosos sem que nunca fossem responsabilizados, fator que resultaria em grandes problemas para a prestação dos serviços públicos. Nas ações de regresso, o agente público responde de maneira subjetiva.

### **3.1 APLICABILIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA**

Preliminarmente, ressalta-se que nem todas as pessoas jurídicas de direito público responderão de forma objetiva. As entidades públicas prestadoras de serviços públicos, em regra, responderão de forma objetiva, excluindo-se as entidades da administração indireta que tenham como objetivo a exploração de atividades econômicas, ficando abarcadas pelas regras de direito privado, como discorre DI PIETRO (2000). No Direito Civil, a responsabilidade se dá de forma subjetiva.

Diante disso, cabe a afirmação de que a Administração, na qualidade de prestadora de serviços públicos, responde de forma objetiva pelos danos causados à terceiros. Há, portanto, três figuras para a caracterização da responsabilização objetiva: o dano, a atividade da

Administração para prestar serviços públicos e o nexos causal entre os dois primeiros. Sem um dos três elementos citados, não há que se falar em indenização de forma objetiva por parte do Estado.

Notadamente, condutas comissivas ou omissivas podem causar danos e, por consequência, gerar o dever de indenização, nessa linha de raciocínio, CAVALIERI FILHO (2012, p. 267), corrobora pontuando que “em nosso entender, o art. 37, § 6, da Constituição, não se refere apenas à atividade comissiva do Estado; pelo contrário, a ação a que alude engloba tanto a conduta comissiva como omissiva.”. Porém, é necessário apontar que a responsabilidade civil do Estado, por condutas omissivas, pode ser subjetiva. Para melhor entendimento, distingue-se omissão específica de omissão genérica.

É imperativo, portanto, discorrer sobre a omissão específica e a omissão genérica, para o melhor entendimento da matéria. Em primeiro lugar, a omissão específica é aquela que dá causa diretamente ao dano, quer dizer, o fato da Administração pública não ter agido em determinado momento causou o dano. Aqui, o Estado tinha o dever de prestação e, não tendo o feito, ocorreu o dano gerando lesões a bens jurídicos. Nos casos em que ocorra omissão específica da Administração, a responsabilidade civil do Estado se dará de forma objetiva.

Por outro lado, a omissão genérica ocorre quando o Estado, por sua inação, concorre para o dano, ainda que não tenha dado causa de forma direta e imediata, cabe ao lesado comprovar que, caso a Administração tivesse praticado determinada conduta, o dano não teria ocorrido, como cita CAVALIERI FILHO (2012). Nesse caso, a responsabilidade civil do Estado se dará de forma subjetiva, com base na teoria da culpa administrativa.

### **3.2 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE**

A teoria do risco administrativo, que fundamenta a modalidade de responsabilidade civil do Estado adotada no Brasil, permite que sejam arguidas pelos entes administrativos fatores que atenuem ou até mesmo excluam o dever de indenização. Esses fatores são os chamados excludentes ou atenuantes da responsabilidade, segundo DI PIETRO (2000) e, quais sejam, caso fortuito ou força maior e culpa da vítima. No que se refere a esses fatores que atenuam ou excluem a responsabilidade estatal, abordar-se-ão os respectivos conceitos de

acordo com Maria Zanella Di Pietro, fonte muito apreciada no presente trabalho. Para DI PIETRO (2000, p. 415): “São apontadas como causas excludentes da responsabilidade a força maior e a culpa da vítima.”, contudo, será discorrido sobre a visão da autora acerca do *caso fortuito*.

### **3.2.1 CASO FORTUITO OU FORÇA MAIOR**

Nas palavras de DI PIETRO (2000, p. 415), “Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio.” ou seja, uma força da natureza irreversível. Sendo assim, não se aplica imputação alguma à Administração, logo, não enseja responsabilização do Estado. Enquanto a *força maior*, fator que exclui a responsabilidade estatal trata-se de um acontecimento não esperado e sem comissão das partes, o *caso fortuito* decorre do “ato humano, de falha da Administração” DI PIETRO (idem). Vejamos, se algo decorre de um acontecimento imprevisível de *força maior* e o Estado se omitir no que se diz respeito a prestação de serviço, não haverá exclusão de responsabilidade. Um exemplo, nos períodos de enchente, muitas casas podem ser afetadas e muitos moradores podem não apenas perder seus bens como eletrodomésticos e móveis, como podem perder suas moradias. Nessa situação, o Estado pode ser responsabilizado e responderá se a omissão de serviços como desobstrução de esgotos, limpeza de ruas, estiver ocorrido. Essa omissão, comprovada, poderá ter dado causa a eventos que poderiam ser evitados.

### **3.2.2 CULPA DA VÍTIMA**

“Quando houver culpa da vítima, há que se distinguir se é sua culpa exclusiva ou concorrente com a do poder público; no primeiro caso, o Estado não responde; no segundo, atenua-se a sua responsabilidade, que se reparte com a da vítima (RTJ 55/50, RT 447/82 e 518/99).” defende DI PIETRO (idem). Em linhas gerais, há ressalvas no fator *culpa da vítima*, por essa razão faz-se necessário a distinção entre a culpa exclusiva e a concorrente. Se a culpa for exclusiva da vítima haverá a exclusão da responsabilidade da Administração.

#### **4 A RESPONSABILIDADE DE EMPRESAS PRIVADAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

O art. 37, § 6º da CRFB é objetivo ao definir que cabe a responsabilização também para empresas privadas prestadoras de serviços públicos. Essa disposição inclui a responsabilidade de empresas concessionárias, autorizatárias e permissionárias. Por consequência, essa responsabilidade não se dará na forma do direito privado, sendo regida pelas regras pertinentes à responsabilidade civil do Estado, portanto, objetiva.

Afirma CAVALIERI FILHO (2012, p. 213) que “a finalidade da norma constitucional foi estender aos prestadores de serviços públicos a mesma responsabilidade que tem a Administração Pública quando os presta diretamente. Quem tem os bônus deve suportar os ônus. Aquele que participa da Administração Pública, que presta serviços públicos, usufruindo os benefícios dessa atividade, deve suportar seus riscos, deve responder em igualdade de condição com o Estado, em nome de quem atua.”.

O regime jurídico administrativo a que se submetem as empresas privadas, na condição de prestadoras de serviços públicos, é o mesmo das entidades públicas. Nota-se que a responsabilidade é objetiva apenas quando as empresas estejam exercendo as atividades delegadas pela Administração, em suas atividades econômicas particulares, são regidas pelas regras do direito privado.

Ademais, o terceiro lesado deve buscar a responsabilização diretamente da empresa prestadora de serviço, ou seja, no caso concreto, a responsabilidade primária cabe à concessionária, autorizatária ou permissionária. O Estado só responderá nos casos em que a empresa não tenha condições de arcar com os danos, portanto, tem responsabilidade subsidiária na relação. O fator importante aqui é que o dano será indenizado sem a análise da presença de dolo ou culpa, bastando que seja comprovado o nexo causal entre o dano e a atividade da empresa delegatária. Aponta MELLO (2015, p. 781) que “os danos resultantes de atividade diretamente constitutiva do desempenho do serviço, ainda que realizado de modo faltoso, acarretam, no caso de insolvência do concessionário, responsabilidade subsidiária do poder concedente.”.

Surgiu como discussão no Supremo Tribunal Federal a possibilidade das delegatárias de serviços públicos não responderem de forma objetiva por danos causados a terceiros não-

usuários do serviço. A Corte Suprema firmou entendimento, com repercussão geral, de que a responsabilidade nesses casos continua sendo objetiva. A tese foi firmada, em sede de Recurso Extraordinário, ao qual foi negado provimento.

## **5 HOMICÍDIOS EM HOSPITAIS PODEM GERAR RESPONSABILIZAÇÃO PARA O ESTADO POR FALTA DO MÍNIMO DE SEGURANÇA**

Direito básico instituído pela Constituição Federal, a saúde é muitas vezes materializada pelos serviços disponibilizados por hospitais públicos. Porém, é dever do Estado zelar pela segurança e integridade física das pessoas que recebem atendimentos no local. Notadamente, um hospital público deve disponibilizar o mínimo de segurança para os usuários do serviço, visto que pode se configurar um ambiente de extrema vulnerabilidade. A ausência de medidas que assegurem a integridade e segurança de pessoas que estejam recebendo tratamento médico e seus acompanhantes, em hospitais públicos pode ensejar a ocorrência de diversos ilícitos criminais.

O Superior Tribunal de Justiça discutiu a possibilidade de responsabilização estatal por homicídio que ocorreu dentro de hospital. Na ocasião, foi alegada a falta de segurança no local, possibilitando a ocorrência da conduta criminosa que culminou com a morte de uma pessoa. Há, nesse caso, uma omissão estatal na prestação da segurança para o paciente que foi vítima do crime. Como citado anteriormente, nos casos em que houver uma omissão específica, a Administração terá responsabilidade objetiva.

No caso concreto, foi alegada a culpa de terceiro como excludente de responsabilidade. No entanto, esse argumento não se sustenta visto que é dever do Estado zelar pela segurança dos pacientes e seus familiares. Ora, o mínimo que se espera de um local onde se presta o serviço de saúde é a segurança para que sejam realizados os atendimentos. Essa omissão do Estado, pode acarretar lesão grave a direitos, nesse caso, a vida de pacientes dentro de uma unidade hospitalar que, teoricamente, tem como função zelar por sua saúde e bem-estar.

O entendimento foi divulgado pelo informativo 740 do STJ, *in verbis*:

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.

Nota-se que o informativo é incisivo ao pontuar a responsabilização objetiva pelo dano. Nos casos em que ocorre omissão genérica, a responsabilidade seria subjetiva. Aqui, a omissão se dá na sua forma específica, visto que, caso o hospital tivesse condições de prestar a segurança para o paciente, o crime não teria acontecido. O nexo causal entre o dano e a omissão estatal específica é aparente e enseja a responsabilidade objetiva.

O interesse público e a manutenção de direitos e garantias individuais é uma prestação contínua e necessária para a dignidade das pessoas que compõem a sociedade. Portanto, o indivíduo, na condição de usuário dos serviços públicos, deve estar imbuído de condições aceitáveis para o gozo de seus direitos. Do contrário, a Administração deve arcar com os danos impostos por suas condutas, prezando sempre pelo interesse público.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo versou sobre a Responsabilidade Civil do Estado, apresentando um estudo sincrônico da trajetória percorrida por essa temática até o hodierno cenário jurídico brasileiro. Com a intenção de elucidar e trazer de forma mais didática essa matéria tão importante, foi apresentada uma resumida linha do tempo que caracterizou a Responsabilidade Civil do Estado em alguns recortes temporais. Dessa maneira, conseguimos observar a evolução dessa matéria ao decorrer dos anos.

Por conseguinte, foi proporcionada a reflexão para que houvesse um entendimento maior sobre essa temática. Dessa maneira, a partir dessa aproximação e elucidação os direitos que cercam essa matéria passaram a ser debatidos em casos concretos e assim, analisados à luz das teorias adotada no direito pátrio.

Por fim, a partir de toda a reflexão realizada na presente pesquisa, ressalta-se a importância dessa matéria aqui refletida e sua função dentro do ordenamento jurídico do país. Partindo desse ponto, a realização da análise de casos concretos que receberam certo destaque

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 8. Nº 3, julho-dezembro-2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

durante a pesquisa serviu para demonstrar alguns exemplos da aplicabilidade da Responsabilidade Civil do Estado.

**7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo 740. **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**. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=0740.cod>>. Acesso em: 05 fev. 2023.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil!** Sergio Cavaliere Filho. - 10. ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Brasileiro - Vol. 7 Responsabilidade civil** 23º ed. - São Paulo: Saraiva, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17ª ed. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

MALUF, Said. **Teoria Geral do Estado**. 33ª ed. Atualizador prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. São Paulo: Saraiva, 2017.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015 São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

**Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA**

Vol. 8. Nº 3, julho-dezembro-2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

MONTEIRO FILHO, Edison do Rêgo. **Problemas de Responsabilidade Civil do Estado.**

In: FREITAS, Juarez de (org.). Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 37-69

SAUSSURE, Ferdinand. **Curso de Linguística Geral.** 28. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

Vade Mecum Juspodivm/ **Obra coletiva de autoria da editora Juspodivm** – 12. Ed. – São Paulo: Juspodivm, 2022.

Data de submissão: 16 de fevereiro de 2023.

Data de aprovação: 01 de março de 2023.