

Responsabilidade Civil do Estado

Aleandro Lima de Queiroz

Acadêmico de Direito da Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Márcia Santos da Silva

Graduada em Turismo e Hotelaria (UNIFOR), Pós-graduação em Administração de Empresas – FGV. Professora de Cursos Gerenciais.

Antônio Walber M. Muniz

Doutorando do Programa de Integração da América Latina (USP 2011). Mestre em Direito Constitucional (Unifor 2008). Especialista em: Negócios Internacionais (Unifor 2005); em Direito Público (UFPE 2003); em Literatura Brasileira; em Língua Portuguesa. Graduado em: Direito; Pedagogia - Administração Escolar; Letras; Língua Espanhola. Professor. Membro do Núcleo de Estudos Internacionais - NEI-UNIFOR

Resumo: O presente artigo trata dos aspectos referentes à possibilidade do Poder Público ser responsabilizado por danos causados ao particular, ainda que não tenha agido culposamente. Sabe-se que o Estado possui personalidade jurídica, portanto, direitos e deveres; e um desses deveres é indenizar aquele que fora prejudicado por atos danosos praticados por seus representantes. A finalidade precípua desta pesquisa é enfatizar a dimensão da responsabilidade do Poder Público, dirimir eventuais dúvidas e apresentar as divergências doutrinárias existentes, bem como as importantes decisões do STF sobre tal assunto. A metodologia utilizada foi pesquisa bibliográfica em livros doutrinários, leis e jurisprudência do STF.

Palavras-Chave: responsabilidade civil do Estado; responsabilidade objetiva; responsabilidade extracontratual do Estado; ação regressiva.

Introdução

O Estado é considerado uma pessoa jurídica, portanto, possui direitos e deveres. Sabe-se, ainda, que o Estado age por meio de seus representantes – sejam eles do Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo – e estes, ao agirem em

nome do Poder Público, em cumprimento de suas atribuições, transferem toda a responsabilidade para o Poder Público, que assumirá todos os riscos decorrentes da atividade de seus agentes.

Caso o particular sofra danos decorrentes deste serviço, tem direito à indenização pelo Estado, e este, por sua vez, tem direito de ser ressarcido, podendo, depois, num segundo plano, responsabilizar o agente que realizou a conduta danosa.

No entanto, tal entendimento é bastante discutido entre os doutrinadores e aplicadores do direito. Além de ser um tema muito complexo, a lei muitas vezes é imprecisa ou até mesmo omissa em certas situações, dando margens a muitas controvérsias.

É com o intuito de apresentar o entendimento majoritário e jurisprudencial quanto a determinados pontos divergentes, bem como enfatizar a obrigação do Estado no que tange a reparar os prejuízos causados ao particular, que o presente trabalho foi elaborado.

É importante, antes de iniciar a leitura, chamar a atenção para a palavra Estado, Poder Público e ainda Administração. Devem ser interpretadas aqui sempre de forma ampla, englobando todas as pessoas jurídicas prestadoras de serviço público, ainda que privadas.

O artigo iniciar-se-á pelo estudo dos aspectos gerais sobre a responsabilidade civil do Estado, apresentando depois as teorias adotadas no ordenamento brasileiro, finalizando com algumas considerações acerca da responsabilidade do Estado pelos atos legislativos e jurisdicionais.

1. Aspectos gerais sobre o tema

O art. 37, parágrafo 6º, da nossa Constituição Federal, estabelece 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”.

Através dessa previsão, podemos conceituar a responsabilidade civil do Estado – também denominada de responsabilidade extracontratual do Estado – como a obrigação que o Poder Público tem de indenizar ou ressarcir aqueles que, de alguma maneira, foram prejudicados por atos praticados por seus agentes. É necessário, contudo, que estes tenham agido no exercício da sua função, isto é, como representante do Estado, na qualidade de agente público.

É importante deixar claro que tal dano não pode ser decorrente de descumprimento de contrato celebrado entre o Estado e o particular. Nesse caso, fala-se em responsabilidade contratual. A responsabilidade civil do Estado também não deve ser confundida com a sua obrigação de indenizar nos casos em que seus agentes agem visando a sacrificar o direito de alguém para atender a um interesse coletivo, como nos casos de desapropriação.

Quanto às pessoas jurídicas mencionadas no artigo citado acima, abarca todos os entes da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e as entidades da Administração Indireta de direito público (autarquias e fundações) e as de direito privado (fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) prestadoras de serviço público, bem como as empresas privadas desde que também prestem serviço tipicamente público (Correios, OI etc.). As empresas públicas e as sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica respondem nos moldes do Direito Civil.

Celso Antônio Bandeira de Mello vai mais além e acrescenta que tais comportamentos danosos podem ser “lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.” (2010, p.993). Já o mestre Diógenes Gasparini ressalta que, além disso, o dano deve ser certo no sentido de estar efetivado, especial no que concerne à individualização da vítima, devendo ser ainda uma situação protegida pelo direito e de valor economicamente significativo, para então ser reparável (2006, p. 974).

No que tange à reparação do dano, o particular (se não conseguir resolver administrativamente) deverá mover ação civil em face da pessoa jurídica representada pelo agente. Aquela deve responder diretamente perante o particular lesado, eliminando, assim, a possibilidade de litisconsórcio passivo (pessoa jurídica e agente), de ação direta contra o agente e de denúncia à lide (lesado → pessoa jurídica → agente). O agente só será responsabilizado pela própria pessoa jurídica a quem ele representa, e será por meio de ação regressiva. É importante frisar que este entendimento é motivo de muita divergência doutrinária e jurisprudencial, porém as mais recentes decisões do STF têm sido nesse sentido (RE nº 327.904/SP, de 15/8/2006).

É também controverso o prazo para que o particular mova tal ação civil. A Lei nº 9.494/1997, no seu art. 1º, - C estabelece o prazo de 5 (cinco) anos. Esta legislação refere-se expressamente às pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado prestadoras de serviço público. Já o nosso Código Civil de 2002 dispõe no seu art. 206, parágrafo 3º, V, que prescreve em 3 (três) anos a pretensão de reparação civil. Muitos doutrinadores defendem a ideia de que se aplica a

prescrição da lei especial (5 anos), mas outros entendem que deve ser aplicado o prazo de 3 anos, como José dos Santos Carvalho Filho. Este critica que:

“(...) se a ordem jurídica sempre privilegiou a Fazenda Pública, estabelecendo prazo menor de prescrição da pretensão de terceiros contra ela, prazo esse fixado em cinco anos pelo decreto 20.910/32, raia ao absurdo admitir a manutenção desse mesmo prazo quando a lei civil, que outrora apontava prazo superior àquele, reduz significativamente o período prescricional, no caso para três anos (...)” (2009, p. 550).

Já o prazo para a ação regressiva movida pelo Estado contra seu agente é imprescritível. De acordo com o que se extrai do parágrafo 5º do art. 37 da CF, “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Portanto, o Estado poderá mover ação de ressarcimento do erário em face do seu agente a qualquer tempo. Quanto a isso, tanto a doutrina quanto a jurisprudência são pacíficas.

2. Teoria adotada no ordenamento jurídico brasileiro

Hoje o Direito brasileiro adota, com o regra, a teoria do risco administrativo. Segundo esta, o Estado está obrigado a reparar os danos causados a terceiro praticados por seus agentes, independentemente de culpa ou dolo. Tal responsabilidade a doutrina qualifica como objetiva, pois basta comprovar a ocorrência do dano e onexo causal entre o prejuízo e a atuação do Estado, não importando se o serviço foi prestado de forma regular ou irregular, isto é, se o Estado tem ou não culpa.

Tal teoria não é absoluta, pois excepcionalmente o Estado poderá se eximir total ou parcialmente dessa responsabilidade nos casos: de culpa atribuível à própria vítima (sem a ação da vítima não teria ocorrido o evento danoso), de culpa de terceiro (o evento danoso ocorreu por culpa de outra pessoa, que não se confunde com o agente nem com a vítima) e nos casos de caso fortuito ou força maior. Nesses casos, há o rompimento do nexode causalidade entre o dano e a atuação do Estado.

Contudo, a doutrina diverge quanto a essa última excludente (ou atenuante). Di Pietro entende que apenas a força maior é objeto de afastamento de

responsabilidade, por ser imprevisível, independente e externo à atuação da administração (ex: tempestade, raio). O caso fortuito, segundo a professora, é imprevisível, mas decorre de falha da Administração, como no caso de rompimento de um cabo elétrico, causando dano a terceiro (2006, p. 624 – 625). Tal divergência é devido à falta de acordo quanto à definição de caso fortuito e força maior. Porém, o entendimento mais aceito é que tanto o caso fortuito (evento humano) como o de força maior (evento da natureza) afastam a responsabilidade objetiva do Estado.

É importante deixar claro que alguns doutrinadores defendem algumas situações em que a teoria do risco é utilizada de forma absoluta, ou seja, não admite o afastamento ou abrandamento da responsabilidade do Estado, é o que eles chamam de teoria do risco integral. Nos casos de danos nucleares, por exemplo, eles defendem que a União deve responder objetivamente, independentemente de acontecimentos imprevisíveis e externos a ela. Contudo, a doutrina majoritária não aceita esse posicionamento extremado.

No que tange às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, de acordo com o STF, a responsabilidade objetiva destas se aplica não só aos usuários dos seus serviços, mas aos terceiros não usuários também (RE nº 591.874/2009). Para isso, temos como exemplo clássico o caso da empresa de transporte coletivo. Quando um motorista de um dos seus ônibus atropela um transeunte, a empresa deverá ressarcir o lesado independentemente de ter culpa. O transeunte, neste caso, não é usuário do serviço de transporte, mas tem o direito de ser indenizado.

Outro ponto que deve ser destacado diz respeito à ação do agente. Esta deve ser comissiva para que o Estado responda independentemente de culpa. Quando a ação é omissiva, ou seja, quando o dano ocorre devido à falha do serviço público (serviço não presta do, mal prestado ou prestado com atraso), o Estado deve ser responsabilizado somente se o lesado provar o dano, o nexó causal e ainda a culpa daquele. Isso é o que a doutrina chama de responsabilidade subjetiva, e tal posição provém da denominada teoria da culpa civil, aplicada pelo nosso Código Civil. Contudo, como se refere à omissão na prestação do serviço público, a doutrina batizou como teoria da culpa administrativa.

Cabe lembrar também que o agente responde subjetivamente perante o Estado, isto é, só será responsabilizado pelo dano se este provar que aquele agiu com culpa ou dolo. A ação regressiva só será movida depois que o Estado for condenado, e, caso o agente morra antes de ressarcir os cofres públicos, seus herdeiros ficarão responsáveis de pagar a dívida até os limites da herança

recebida.

3. A responsabilidade do Estado por atos legislativos e jurisdicionais

Como regra, o Estado não deve ser responsabilizado pelos danos decorrentes de normas e dos atos praticados pelos juízes. Excepcionalmente, sim. São os casos de leis com efeitos concretos, as declaradas inconstitucionais pelo STF e nos casos de erro judiciário. No entanto, é bom deixar claro que esta regra vem gerando muitas controvérsias.

Segundo boa parte da doutrina, as normas gerais e abstratas editadas pelo Poder Legislativo incidem sobre toda a coletividade. Todos sofrem com os danos provenientes dessas normas. Além disso, os parlamentares são agentes escolhidos pelo próprio povo. Então, se não legislarem de modo a atender os anseios dele, a responsabilidade não é do Estado, mas de quem os elegeram. Contudo, quando são editadas leis que atingem determinadas pessoas ou classe, o Estado passa a responder civil e objetivamente. Nesse caso, o prejuízo não foi atribuído a todos, mas a uma determinada parcela, e, em respeito ao princípio da igualdade, o Estado deve indenizá-la.

A doutrina majoritária também tem se posicionado a favor da responsabilidade estatal no que diz respeito aos danos decorrentes de leis inconstitucionais, desde que declaradas pelo STF. Tal entendimento se fundamenta na ideia de que o povo elege os parlamentares para editarem leis constitucionais.

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, discorda destes posicionamentos. Segundo ele, não há nenhum fundamento jurídico capaz de responsabilizar civilmente o Estado por eventuais danos causados pela edição de leis, ainda que declaradas inconstitucionais (2008, p. 666).

Os atos normativos editados pelo Poder Executivo também podem se equiparar às leis, ensejando a responsabilidade do Estado, desde que, assim como as leis, sejam declarados inconstitucionais pelo STF (DI PIETRO, 2006, p.626).

Quanto aos atos praticados pelo Poder Judiciário, o Estado só será responsabilizado civilmente pelos danos decorrentes na esfera penal, nos casos de erro judiciário. Isto possui fundamento no art. 5º, LXXV, da nossa Carta Magna: “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

Quanto aos demais danos provocados, ou seja, os danos decorrentes de

erros cometidos em sentenças em outras áreas, estes não geram indenização para o lesado. Contudo, isso é criticado por muitos doutrinadores. Di Pietro, por exemplo, lamenta esse posicionamento jurisprudencial. Segundo ela:

“(...) podem existir erros flagrantes não só em decisões criminais, em relação às quais a Constituição adotou a tese da responsabilidade, como também nas áreas civil e trabalhista. Pode até ocorrer o caso em que o juiz tenha decidido com dolo ou culpa; não haveria como afastar a responsabilidade. Mas mesmo em caso de inexistência de culpa ou dolo, poderia incidir essa responsabilidade, se comprovado o erro da decisão” (2006, p. 629).

Vale ressaltar ainda o que está disposto no art. 133 do nosso Código de Processo Civil: “responderá por perdas e danos o juiz, quando: I - no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; II - recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício, ou a requerimento da parte”. Com isso, pode-se afirmar que haverá a responsabilidade pessoal do juiz se este agir dolosamente. Percebe-se, no entanto, um tratamento diferenciado em relação aos demais agentes públicos, pois os outros são responsabilizados nos casos de dolo e também de culpa; já o juiz, somente nos casos de dolo.

Conclusão

O instituto da responsabilidade civil do Estado gera segurança e harmonia para o povo, e está intimamente ligado à ideia de Estado Democrático de Direito. O Estado é obrigado a proteger todos que estão sob a sua custódia, agindo sempre com a finalidade precípua de proteger e garantir os direitos de todos.

O problema maior desse instituto estudado, que salta aos olhos, é que a lei é bastante sucinta no que concerne a esse tema, deixando muitas brechas, muitas dúvidas, ocasionando, conseqüentemente, muitas controvérsias. A doutrina diverge muito, e o STF, lentamente, vai se posicionando acerca das situações mais conflituosas.

Referências bibliográficas

BRASIL, **Constituição da República Federativa do**. Brasília, DF, Senado, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.