

**Coordenadores**  
**Higor Vinicius Nogueira Jorge**

# **DIREITO CONSTITUCIONAL**

**PARA CARREIRAS POLICIAIS**

**[com questões de concursos]**

Ademir Gasques Sanches Júnior

Alcino Souza

Beatriz Bullo Borges

Denize dos Santos Ortiz

Edson Caetano dos Santos

Jaqueline Menon

Joaquim Leitão Júnior

José Antonio Branco

Milena Fernandes Gallardo Anhê

Rodrigo Gonçalves

Vagner Bertoli

Valéria Isabel dos Santos

**2024**



**EDITORA**  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## Responsabilidade Civil do Estado

### 27.1. INTRODUÇÃO À RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil constitui um dos pilares fundamentais do Direito, funcionando como mecanismo de regulação das relações sociais ao impor a reparação de danos causados a terceiros. Essencialmente, visa restaurar o equilíbrio rompido pelas ações ou omissões prejudiciais de uma parte em detrimento de outra, assegurando que o prejuízo seja compensado, normalmente através de indenização.

### 27.2. DEFINIÇÃO E FUNDAMENTOS

A responsabilidade civil é definida como a obrigação de uma pessoa reparar o dano que causou a outra, seja por ação ou omissão, voluntária ou involuntária. Este conceito abrange uma ampla gama de situações, desde acidentes de trânsito e danos ao meio ambiente até infrações de direitos autorais e prejuízos decorrentes de relações contratuais.

Os fundamentos da responsabilidade civil estão ancorados tanto na necessidade de proteger os interesses individuais prejudicados quanto em promover a justiça social e a solidariedade. Ao responsabilizar aqueles que, por suas ações, causam danos a outros, o Direito Civil busca não apenas compensar as vítimas, mas também desencorajar comportamentos negligentes ou imprudentes, contribuindo para a prevenção de futuros prejuízos.

## 27.3. DISTINÇÃO ENTRE RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL

A responsabilidade civil pode ser classificada em duas grandes categorias: contratual e extracontratual (ou aquiliana). A responsabilidade contratual surge quando o dano decorre do descumprimento de um contrato, ou seja, quando uma das partes não honra os termos acordados, causando prejuízo à outra. Neste contexto, a relação pré-existente entre as partes é regida por um contrato, e a responsabilidade decorre diretamente das obrigações ali estipuladas.

Por outro lado, a responsabilidade **extracontratual** ocorre independentemente de qualquer acordo prévio entre as partes. Ela se estabelece quando um indivíduo causa dano a outro em virtude de um ato ilícito, como negligência, imprudência ou imperícia, sem que haja uma relação contratual subjacente. Essa forma de responsabilidade é regida principalmente pelo princípio de que ninguém deve causar dano a outrem e, caso ocorra, deve repará-lo.

Quando se estuda o §6º do art. 37 da CF/88, falaremos especificamente sobre a responsabilidade extracontratual do Estado por danos que seus agentes, nesta qualidade, causarem a terceiros. A responsabilidade contratual do Estado se dá em outro ponto da matéria, especificamente nos contratos administrativos.

## 27.4. PRINCÍPIOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL NO CÓDIGO CIVIL

O Código Civil brasileiro, especialmente em seus artigos que tratam da responsabilidade civil, baseia-se em princípios fundamentais que orientam a aplicação e a interpretação da lei nos casos concretos.

### 27.4.1. Teoria da Culpa

Tradicionalmente, a responsabilidade civil esteve atrelada à teoria da culpa. Segundo este princípio, para que alguém seja obrigado a reparar um dano, é necessário que tenha agido com culpa, seja por negligência, imprudência ou imperícia. Essa abordagem **exige a comprovação de que o agente conhecia ou deveria conhecer o risco proveniente de sua conduta** e, mesmo assim, agiu (ou deixou de agir) de maneira a causar dano a terceiros.

A determinação da culpa envolve a análise do comportamento do agente em comparação com o de uma pessoa prudente e diligente, colocada na mesma situação. A culpa pode ser classificada em graus, como leve, média ou grave, dependendo do contexto e da previsibilidade do dano.

### 27.4.2. Teoria do Risco

Em contrapartida à teoria da culpa, desenvolveu-se a teoria do risco, que fundamenta a responsabilidade civil na ideia de que quem **exerce uma atividade capaz de gerar riscos para terceiros deve arcar com os danos que essa atividade eventualmente causar, independentemente de culpa**. Essa concepção amplia o escopo da responsabilidade civil ao considerar que certas atividades, por sua natureza, implicam um risco inerente para a coletividade, justificando a imputação de responsabilidade ao seu executor.

A teoria do risco é particularmente aplicável em contextos nos quais a atividade econômica ou profissional desenvolvida apresenta potenciais riscos para os indivíduos ou para o meio ambiente. Exemplos incluem a operação de indústrias químicas, a construção civil e o transporte de passageiros. Nesses casos, a responsabilidade civil é vista como um mecanismo de distribuição dos ônus decorrentes de atividades econômicas, visando à justiça social e ao equilíbrio das relações sociais.

### 27.5. ELEMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

**Ato Ilícito:** O ato ilícito é uma das pedras angulares da responsabilidade civil. Segundo o Código Civil, constitui ato ilícito a ação ou omissão voluntária que viole direitos e cause dano a outrem, ainda que exclusivamente moral. Isso implica que, para a configuração da responsabilidade civil, é necessário primeiro identificar uma conduta que contrarie o ordenamento jurídico, infringindo direitos subjetivos de terceiros ou normas objetivas de conduta.

A caracterização do ato ilícito envolve a análise da conduta do agente sob a ótica da **legalidade** e da **moralidade**, considerando-se também as circunstâncias que cercam o evento. Importante destacar que não apenas ações, mas também omissões podem configurar atos ilícitos, especialmente quando existe um dever legal ou contratual de agir para evitar o dano.

**Nexo Causal:** O nexo causal representa a ligação entre o ato ilícito praticado e o dano experimentado pela vítima. É essencial que se possa atribuir o resultado danoso à conduta do agente, estabelecendo uma relação de causa e efeito. Em outras palavras, o dano deve ser uma consequência direta e imediata do ato praticado ou da omissão ocorrida.

A determinação do nexo causal pode ser complexa, especialmente em casos em que múltiplos fatores contribuíram para o resultado, ou em situações

onde o dano decorre de uma cadeia de eventos. A jurisprudência e a doutrina têm elaborado teorias para lidar com essas complexidades, como a teoria da equivalência das condições e a teoria da causalidade direta e imediata, buscando estabelecer critérios para a identificação da causa predominante.

**Dano:** O dano é o prejuízo sofrido pela vítima, elemento indispensável para a configuração da responsabilidade civil. Sem dano, não há que se falar em indenização. O dano pode assumir diversas formas, sendo classificado, em linhas gerais, como material ou moral.

**Dano Material:** Refere-se aos prejuízos economicamente mensuráveis, abrangendo tanto o que a vítima efetivamente perdeu (*damnum emergens*) quanto o que razoavelmente deixou de ganhar (*lucros cessantes*).

**Dano Moral:** Diz respeito às lesões a atributos não patrimoniais da pessoa, como dor, sofrimento, humilhação, abalo psicológico, entre outros. Embora de difícil quantificação, o dano moral é plenamente reconhecido pelo ordenamento jurídico como passível de compensação.

A avaliação do dano envolve considerar a extensão do prejuízo, as circunstâncias pessoais da vítima e as repercussões do evento danoso na vida do prejudicado. O objetivo da reparação é, tanto quanto possível, restabelecer o *status quo ante* ou, quando isso não for viável, compensar o prejudicado de forma justa e adequada.

## 27.6. EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE

### 27.6.1. Caso Fortuito e Força Maior

O caso fortuito e a força maior são excludentes de responsabilidade que remetem a eventos externos, imprevisíveis ou inevitáveis, que impedem a ligação causal entre a ação do agente e o dano ocorrido. A distinção entre os dois termos é sutil e muitas vezes tratada de forma indistinta no direito brasileiro:

Caso fortuito refere-se a eventos **internos**, relacionados à atividade desenvolvida, mas que são imprevisíveis e escapam ao controle do agente, como uma falha súbita e inesperada em um equipamento.

Força maior diz respeito a eventos **externos**, naturais ou provocados pelo homem, que são igualmente imprevisíveis ou inevitáveis, como desastres naturais, guerras, ou atos de autoridade pública incontestáveis.

Em ambos os casos, a ocorrência desses eventos rompe o nexo causal entre o comportamento do agente e o dano, eximindo-o da responsabilidade, desde que comprovado que o evento foi a única causa do dano e que não houve negligência na prevenção ou mitigação de seus efeitos.

### **27.6.2. Culpa Exclusiva da Vítima**

A culpa exclusiva da vítima constitui outra importante excludente de responsabilidade. Nessa situação, o dano ocorre exclusivamente por ato ou omissão da própria vítima, sem qualquer contribuição do agente supostamente causador. Isso implica que a vítima agiu de forma imprudente, negligente ou imperita, e que seu comportamento foi o único responsável pelo prejuízo sofrido.

Um exemplo clássico dessa excludente é o pedestre que atravessa a rua fora da faixa de segurança e de forma imprudente, sendo atropelado por um veículo que transitava legalmente. Neste caso, se comprovado que o motorista agiu dentro das normas de trânsito e que não houve como evitar o acidente, a culpa exclusiva da vítima afasta a responsabilidade do motorista pelo dano.

### **27.6.3. Teoria da Culpa Concorrente**

Além das excludentes puras, é importante mencionar a culpa concorrente, que não elimina, mas pode reduzir a responsabilidade do agente causador do dano. Na culpa concorrente, tanto o agente quanto a vítima contribuem para a ocorrência do dano. Nesses casos, a indenização pode ser proporcionalmente diminuída, conforme a participação de cada parte na causação do dano.



# A Responsabilidade Civil do Estado

## 28.1. BREVE HISTÓRICO E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Historicamente, a responsabilidade do Estado evoluiu de uma postura inicial de irresponsabilidade, baseada na máxima “o rei não erra”, para um reconhecimento crescente da necessidade de responsabilizar o Estado por danos causados em virtude de suas ações ou omissões. Esse desenvolvimento reflete mudanças nas concepções de Estado, soberania e direitos individuais, especialmente com o advento do Estado Democrático de Direito, que coloca o cidadão no centro das preocupações do Estado e enfatiza a proteção dos direitos humanos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu de forma explícita a **responsabilidade objetiva do Estado** por danos causados a terceiros, tanto por ações quanto por omissões de seus agentes. Esse marco legal representou um avanço significativo, consolidando o entendimento de que o Estado deve garantir e reparar os direitos dos cidadãos, mesmo quando isso implica responsabilizar-se por atos de seus representantes.

### Comparação com a Responsabilidade Civil Comum

Ao compararmos a responsabilidade civil do Estado com a responsabilidade civil comum, algumas diferenças fundamentais se destacam:

Natureza da Responsabilidade: Enquanto a responsabilidade civil entre particulares é frequentemente baseada na culpa, a responsabilidade do Estado é **objetiva**, ou seja, independe da demonstração de culpa. O Estado é responsável pelos danos causados por seus agentes no exercício de suas funções, desde que haja nexo causal entre a conduta e o dano, e este último seja efetivamente comprovado.



**Teoria do Risco Administrativo:** A responsabilidade do Estado é frequentemente fundamentada na teoria do risco administrativo, segundo a qual aquele que desempenha atividade administrativa e se beneficia dela deve também responder pelos riscos ou prejuízos que essa atividade possa gerar à coletividade.

**Função Social:** A responsabilidade civil do Estado não visa apenas à reparação de danos, mas também desempenha uma função social importante, relacionada à distribuição dos riscos inerentes às atividades estatais e à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A transição para a responsabilidade civil do Estado implica, portanto, uma mudança de paradigma que reflete a posição especial do Estado nas relações sociais e jurídicas. Enquanto nas relações entre particulares prevalece a lógica da equivalência e da compensação, na relação entre Estado e cidadão emerge um princípio de proteção que coloca o indivíduo em posição de exigir do Estado a reparação por danos decorrentes de sua atuação, mesmo quando esta é exercida no legítimo interesse público.

## 28.2. PRINCÍPIO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA

§ 5º 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.

§ 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.

A responsabilidade objetiva do Estado significa que para a configuração da obrigação de indenizar, não é necessário demonstrar a culpa do agente público envolvido no ato que causou o dano. A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 37, § 6º, 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. Essa disposição legal implica que a responsabilização do Estado decorre diretamente da relação de causalidade entre a ação ou omissão do agente público e o dano experimentado pelo indivíduo, independentemente de qualquer consideração sobre a conduta culposa ou dolosa do agente.