

A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Jordelino Faria Dos Santos¹

¹Universidade Estadual De Goiás – Unidade Universitária de Iporá, jordelinosanto20@gmail.com

Resumo: A presente pesquisa analisa a evolução histórica e teórica do Estado, culminando no Estado Democrático de Direito e relacionando-o com a responsabilidade civil estatal. Parte então, das definições clássicas de Estado, desde Aristóteles, perpassando pelas contribuições de Maquiavel, Malmesbury, Locke, Montesquieu com teoria tripartida do poder; até alcançar a concepção moderna de Estado, fundada no tripé: povo, território e soberania, segundo o conceito de Dallari. Nesse aspecto, o objetivo geral do estudo orbita em demonstrar de que maneira a responsabilidade estatal atua como instrumento do Estado Democrático de Direito, destacando sua relevância na tutela da dignidade da pessoa humana. A metodologia da pesquisa é de caráter qualitativo e bibliográfico, tendo por fundamento, produções acadêmicas e obras clássicas da Filosofia Política, desenvolvendo sob o prisma da Teoria Geral do Estado, do Texto Constitucional em vigor e do Direito Administrativo. Assim, os resultados obtidos sustentam que a evolução histórica do Estado se relaciona progressivamente com a limitação do poder político, sendo este, obrigado a reparar danos causados no exercício das funções estatais, conforme a atual teoria do risco administrativo. Logo, ao responsabilizar o Poder Estatal pelos seus erros, afirma-se então, o compromisso do Estado Democrático de Direito com a dignidade da pessoa humana e com a justiça social, através do princípio da legalidade, ou seja, parametrizado pela lei.

Palavras-chave: (Estado; Estado Democrático de Direito; Responsabilidade Civil; Teoria do Risco Administrativo).

INTRODUÇÃO

O processo de formação do Estado e seu desenvolvimento ao longo do tempo, sempre esteve junto às formas de pensamento político e jurídico do homem em sociedade. Desde as definições clássicas da filosofia de Aristóteles, que entendia o Estado como uma comunidade ética e natural voltada ao bem comum, chegando às concepções modernas de pensadores como Maquiavel, Malmesbury, Locke e Montesquieu, que buscava-se compreender a organização estatal, os seus limites e sua finalidade.

Nesse aspecto, o Renascimento elevou o mundo ocidental ao Estado Moderno, em seu teor liberal, caracterizado pela intervenção mínima e pelos ideais de legalidade, igualdade e soberania. A lei então passou limitar o poder do governante, além de proteger as liberdades individuais. Porém, devido a esse afastamento, problemas sociais frutos do capitalismo surgiram, sendo necessário, agora, uma reaproximação do Estado com a sociedade, para suprir essas demandas. Tal modelo social, só se aperfeiçoaria se além de tratar os dilemas sociais, enfatizasse a soberania e a efetivação da participação popular no governo, ou seja, estamos nos referindo ao Estado Democrático de Direito,

caracterizado pela a efetivação da justiça social, tendo como um dos princípios, a tutela da dignidade humana.

Surge então, de maneira correlata à evolução do Estado, a ideia da responsabilidade civil do Estado, firmado por valores democráticos, de proteção ao patrimônio alheio e da dignidade da pessoa humana. Pois, após o período absolutista, caracterizado pela irresponsabilidade estatal, transformações no mundo jurídico após avanços teóricos, reconheceram a obrigação do Estado em reparar danos por ele cometidos.

Sendo assim, a presente pesquisa tem como problemática entender de que maneira a responsabilidade civil do estado contribui para a efetivação do Estado Democrático de Direito? Tendo como objetivo geral, analisar de que maneira a responsabilidade estatal atua como instrumento do Estado Democrático de Direito, destacando sua relevância na tutela da dignidade da pessoa humana. E objetivos específicos analisar a evolução conceitual e as mais diversas formas de Estado, investigar o avanço histórico e doutrinário da responsabilidade civil estatal, destacando seus influxos no contexto democrático.

METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia foi de caráter qualitativo, através de uma revisão bibliográfica, tendo por base, produções acadêmicas, obras clássicas da Filosofia Política, permeando pela Teoria Geral do Estado, pelo Texto Constitucional em vigor e pelo Direito Administrativo, tendo como referencial teórico Mazza (2023); Dallari (1998); Alexandrino e Paulo (2023) e Di Pietro (2025),

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

1 - ESTADO: CONCEITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1.1 ASPECTOS CONCEITUAIS DO ESTADO

O Estado, como forma de organização política e social, como bem conhecemos, não surgiu de maneira pronta ou acabada, mas passou por profundas transformações ao longo da história da humanidade. Conhecer os mecanismos conceituais e as estruturas organizacionais em torno do que de fato é o Estado, torna-se imprescindível para o desenvolvimento do presente estudo.

A exemplo disso, ao escrever sobre *A Política* de Aristóteles, Miller (2022) afirma que, a cidade-estado, em sua clássica estrutura grega, é um conjunto hilemórfico, ou seja,

composto de matéria e forma, tendo uma população dentro de um território e uma constituição. É importante já adiantar que, desse conceito de Aristóteles, formado ainda no período Antigo, surge uma profunda ligação com as principais definições de Estado sustentadas nos dias de hoje.

Ao escrever *O Príncipe*, Maquiavel (1996, p.3), introduziu no capítulo I da referida obra, que “todos os Estados, todos os domínios que exerceram e exercem poder sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados”. De acordo com Oliveira *et al* (2024), o Estado em Maquiavel trata-se de ente autônomo, garantidor de segurança e de organização interna do território, de seus habitantes, além de defende-los contra as ameaças externas. Para tanto, segundo os referidos autores Oliveira *et al* (2024, p.4), Maquiavel (1996) “defende a necessidade de um poder centralizado e forte, capaz de impor toda a sua autoridade e de manter certa estabilidade política e social”, ou seja, trata-se do Estado, como uma entidade organizada e de punho forte.

Para Malmesbury (1974, p.61) em *O Leviatã*, “a multidão unida numa só pessoa, se chama Estado”. Para chegar a essa premissa, o filósofo inglês Hobbes, escritor de *O Leviatã*, defendeu que a única forma de instituir um ente capaz de fazer o povo ter proteção e viverem satisfeitos “é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade”. Isto é, segundo o mesmo autor, há aqui um contrato social, pactuado entre a sociedade e um corpo gigante, chamado por ele de Leviatã, gerido por um indivíduo eleito ou por uma assembleia, detentora do poder. Dessa forma, os indivíduos cedem seus direitos em troca de segurança e bem estar, protegendo-os das ameaças externas e do estado de natureza, ou seja, aqui temos o próprio Estado enquanto organização.

Diferentemente dessa concepção de Estado autoritário descrito por Malmesbury (1974), Locke ([s.d.]. p.61), ao escrever sua célebre obra política, denominada *Segundo Tratado de Direito Civil*, explana dois tipos de Estados: o Natural e o Político. O natural, segundo Horta (2002, p.11) seria um “estágio de guerra potencial, um estágio em que a humanidade não deveria persistir — e, assim, por sua livre vontade os homens consentiram em instituir o Estado Político”. Esse, porém, sendo limitado e racional, existindo para servir aos cidadãos, e não o contrário. Assim, Locke ([s.d.]. p.61) ainda afirma que “a única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens”.

Pois segundo, Locke ([s.d.]. p.61), criam-se “uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros, desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade”.

Ao explicar os pensamentos do filósofo ora discutido anteriormente, Horta (2002, p.22) conceitua o Estado Político com base em Locke([s.d.]. p.61), como “salvaguarda mútua de suas vidas, liberdades e bens, o que designa pelo nome geral de propriedade”. O Estado político então, é um contrato social, garantidor de direitos naturais. Sobre a propriedade dita por Locke ([s.d.]. p.61), Horta (2002, p.22) entende como sendo “aquela que o homem tem sobre sua pessoa, e não somente sobre seus bens”. Ou seja, o Estado aqui, é uma salvaguarda dos seus integrantes juntamente com seus bens.

Já o Francês, iluminista e filósofo político, Montesquieu (1996, p.31), não tratou de conceituar o Estado de maneira concreta. Porém, ao elaborar a referida obra *O Espírito das Leis*, ele trabalhou os três principais tipos de governos, a saber: o governo no modelo republicano em que “o povo em conjunto, ou certas famílias, possuem o poder soberano”; o governo monárquico, “que o príncipe nele possui o poder soberano, mas exerce-o segundo leis estabelecidas”; e também o governo despótico, “que um só nele governa segundo suas vontades e seus caprichos”.

O mesmo autor destacou ainda, que o modelo mais conhecido de um Estado, é o poder tripartido, na qual um poder contém os abusos do outro. Tal arranjo, é utilizado em diversas composições de Estados pelo mundo, inclusive pela Constituição Federal de 1988. Segundo Montesquieu (1996. p.166), “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”. Trata-se do *sistema de freios e contrapesos*, com como sustenta Almeida e Costa (2023).

Para o alemão Jellinek (2000, p. 160), que, por muitos estudiosos é considerado o pai da Teoria Geral do Estado, ao escrever a *Teoría General del Estado (Allgemeine Staatslehre*, publicada de maneira original em 1900, seguidamente traduzida ao espanhol, sendo reeditada no ano 2000), desenvolve a célebre concepção da dúplice natureza do Estado, sendo este, uma realidade sociológica e jurídica. Segundo ele, “*La primera tiene como objeto el estudio del Estado como fenómeno social: aquellos hechos reales, que consiste la vida concreta del Estado*” Ou seja, a primeira natureza, de cunho sociológico, visa estudar o Estado como fenômeno social e as relações de poder que as envolvem. Trata-se aqui, fatos reais, que constituem a vida concreta do Estado. Por outro lado, Jellinek (2000, p. 160) “*La segunda concepción tiene como objeto el aspecto jurídico del*

Estado como uma totalidade de normas que exigem ser transformadas em acciones”. De maneira objetiva para Jellinek (2000, p. 160), “é uma totalidade de normas que exigem ser transformadas em ações”.

No entanto, na concepção do sociólogo Weber (2011, p.56), “o Estado é uma comunidade humana que pretende com êxito, o monopólio do uso legítimo da força, física dentro de um determinado território”. O autor ainda chama a atenção que o “território” é uma das características do Estado, refletindo diretamente na concepção moderna do termo. Ele reforça ainda que, o poder coercitivo que este exerce sobre seu povo, é de forma legítima, ou seja, dentro da lei.

Já o professor brasileiro Dallari (1988, p.44), define o Estado de forma próxima à Weber (2011, p.56), apresentado no parágrafo anterior. Segundo Dallari (1988, p.44), o Estado é uma “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Nessa concepção, o *Povo*: é a base humana, ou seja, um conjunto de indivíduos submetidos à mesma ordem jurídica; *Território*: é a base física no qual se exerce o poder e *Soberania*: é o poder supremo de autodeterminação e de auto-organização do Estado.

1.2 HISTORICIDADE E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

Ao trabalhar os aspectos iniciais das diversas formas de Estados, em sua obra *Estado Governo Sociedade Para uma teoria geral da política*, Bobbio (2007, p.73) afirma que, o Estado possui suas origens no derretimento organizacional das sociedades primitivas que, segundo o autor, era “fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa)”. Pelo mesmo autor, é possível compreender que, a partir do momento em que o homem se organiza em sociedade, este se submete a um ordenamento, que visa assim a organização e a estruturação do bem comum. Já entende-se com isso, o nascimento do Estado em sua forma mais antiga.

Nesse contexto, Dallari (1988, p.44), depreende que, nesse tempo a família, a religião, o Estado e a organização econômica se misturavam, sem muitas distinções. Dessa forma, não se diferenciavam a política da religião, da moral, da filosofia e economia, estando todas centradas nas mãos do governante, que na sua imensa maioria o poder se perpetuava de forma hereditária e revestido de soberania divina. Logo, o Estado Antigo sempre aparece como uma unidade, não admitindo qualquer divisão interior, nem

territorial, nem de funções, tendo como principal característica, a Teocracia.

Embora seja comum a ênfase no Estado Grego Antigo de forma generalizada, não se tem notícia da existência de um Estado único que abarcava toda a civilização helênica. Porém, haviam certas características comuns a todos os independentes Estados desse período, desde estrutura política interna, dialeto, busca pelo conhecimento e até alianças com outros Estados próximos, para fins comerciais e proteção militar. Segundo Mendes ([s.d.], p. 4) “na Grécia, a figura da cidade-estado, a polis, era a expressão maior da sociedade política. Contudo, a classe política, os cidadãos, era uma minoria privilegiada”. Nessa fase do Estado, percebemos o nascimento da democracia, com direitos políticos aos cidadãos, “apenas aos cidadãos”.

Já o Estado Romano, em suas diversas formas de governo, sendo a Monarquia (aproximadamente 753 a.C. a 509 a.C.), a República (509 a.C. a 27 a.C.) e o Império (27 a.C. a 476 d.C.) iniciou-se através de um pequeno grupo de indivíduos, que segundo Dallari (1988, p.27), “experimentou várias formas de governo, expandiu seu domínio por uma grande extensão do mundo, atingindo povos de costumes e organizações absolutamente díspares, chegando à aspiração de constituir um império mundial”. Mesmo dentre as diversas transições de formas de Governos ditas pelo autor, O Estado Romano aqui discutido, nunca perdeu as características de cidade-Estado.

A própria Igreja estimulou a afirmação do Império um corpo de ordem política, com ascensão, no período medieval, dito como Império da Cristandade. Não se tem dúvidas ainda que, organizacionalmente falando, foi um dos períodos mais conturbados do Estado, devido à instabilidade política e heterogeneidade geográfica. Três características marcam esse período do Estado Medieval que foram: o cristianismo, as invasões dos bárbaros e o feudalismo com o sistema de suserania e vassalagem.

Porém, com os feudos entrando em crise, impulsionado pelo crescimento do comércio e da burguesia, o poder repousou de maneira centralizada nas mãos dos monarcas, culminando na formação dos Estados absolutistas. Em sua obra *Dicionário De Política*, Bobbio (1998, p.12) afirma que “a organização administrativa do Estado absolutista não tem, portanto, características estruturais autônomas em relação às da autoridade soberana”, de modo que todos estavam sob às mãos do rei. Essa centralização representou a principal transição rumo ao Estado moderno, ao concentrar a autoridade em um poder soberano que passa a deter o monopólio da força e da legislação.

Dessa forma, o Estado Moderno se fortalece pela concentração de poderes,

somados à ascensão do pensamento renascentista, que, através da filosofia, deslocou o eixo da sociedade teocentrista à um eixo antropocentrista, reconfigurando as relações sociais, religiosas e políticas da Europa, dando legitimidade à razão, à ciência e a participação ativa dos indivíduos na política. Além de pensar em um poder tripartido como mecanismos de freios ao inconsequente Estado monárquico, a limitação do Estado a um texto constitucional, garantidor de liberdades, como defendia os já referidos Locke ([s.d.]) e Montesquieu (1996), somados às teorias de Adam Smith e Jean-Jacques Rousseau.

Nas lições de Sgarbossa e Ien (2018, p.139), em *Teoria Do Estado Moderno e Contemporâneo*, devido à ênfase nos direitos, liberdades e garantias, além da separação dos poderes, culminou-se na limitação do poder do Estado. Ainda segundo os autores citados, restou ao Estado, “respeitar os limites traçados pelo direito, donde surge o conceito Estado de Direito e a separação fundamental entre Estado e sociedade civil”. Percebe-se uma intersecção entre o Estado de Direito, sujeito ou estrito à Lei (*rule of law*) e o Estado Liberal de Direito, em que, pela Lei torna-se garantidor dos direitos básicos principais, como a liberdade e propriedade. Pois, a base do Estado liberal é a sociedade livre da intervenção radical e desenfreada do poder, conforme a lei.

Porém, devido ao avanço do capitalismo e a presença discreta do Estado na sociedade, característica do modelo estatal Liberal de Direito, houve a evocação, novamente, para que este intervisse e resolvesse problemas básicos, como saúde, moradia, alimentação, habitação e previdência, regulando o mercado e as relações trabalhistas, opondo a ideia abstencionista, passando então, a assumir o papel de Estado interventor nas questões sociais. Segundo Donadeli e Canavez (2014), a proposta do modelo de Estado Social de Direito, como evolução do modelo de Estado Liberal de Direito, traz em seu bojo, o objetivo de reduzir ou combater problemas sociais como a disparidade social fruto do capitalismo e da exploração do trabalho e de falta de acesso da população aos benefícios sociais, afirmam os autores.

A grande questão é que, nesse momento, o Estado garantia liberdades fundamentais, ele era o interventor dos problemas sociais, mas faltava ainda a soberania popular e o sufrágio universal, ou seja, o povourgia estar em evidência. Tais problemas foram sanados com a evolução do Estado Social para o Estado Democrático de Direito, modelo que rege o Texto Constitucional em vigor em nosso país. Segundo a Constituição Federal do Brasil de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, art. 1º).

Em resumo, Calgaro e Burgel (2015) sustentam que o Estado de Direito ao torna-se também Democrático de Direito, firmou-se na Constituição Federal de 1988 como o garantidor do pleno dos direitos civis, sociais, de liberdades, entre outros direitos elencados no Texto Constitucional, enfatizando sobretudo, o princípio da dignidade da pessoa humana. Logo, além do Estado se submeter à letra fria da Lei, criada pelo povo, este promove também, o bem comum de forma democrática.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL

Conforme preceitua o Art. 927, do Código Civil, Lei nº 10.406 de 2002: “aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. É certo que, o Estado tem como fator primordial, *o bem comum de um povo*, como já dito anteriormente. Mas, e se pensando no bem comum, o Estado, por intermédio de seus agentes causarem danos à terceiros, estaria o Poder Público sujeito ao teor jurídico do artigo 927 do Código Civil, código que por sinal, trata essencialmente das relações entre privados? O princípio da *supremacia do interesse público* seria suficiente para isenta-lo de qualquer reparação à terceiros, ou seja, da responsabilidade civil?

Como resposta a isso, a Constituição Federal em vigor, no artigo 37, §6º afirma 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”. Percebe-se então que, tem o Poder Público, em alguns casos, o dever de reparação a danos causados à terceiros, de modo que, a responsabilidade civil ou dita extracontratual do Estado é regida por normas e princípios de direito público, embora previstos pelas normas de direito privado. É importante frisar que responsabilidade civil, se exaure com a indenização do dano causado.

Vale de início, salientar a não redução ao termo *administração pública*, pois, segundo Di Pietro (2025, p.739) “a responsabilidade é do Estado, pessoa jurídica; por isso é errado falar em responsabilidade da Administração Pública, já que esta não tem personalidade jurídica”. Segundo a autora, a capacidade é do Estado, enquanto Executivo,

Legislativo e Judiciário e das pessoas jurídicas públicas ou privadas e a responsabilidade que recai sobre o Estado é de ordem civil, ou seja, de ordem pecuniária.

Alexandrino e Paulo (2023, p.806), ensina que o Estado tem o dever de ressarcir os danos que os seus servidores, empregados e prepostos, atuando na qualidade de agentes públicos, causem a terceiros. Os autores destacam ainda que, são indenizáveis “as lesões que configurem dano patrimonial, dano moral e dano estético (nossa jurisprudência admite a cumulação de indenizações de dano moral e dano estético”. Dessa forma, para Pinto (2015), buscar e trabalhar o fundamento da responsabilidade civil do Estado implica em pesquisar os princípios e as razões que levam o ordenamento jurídico e a jurisprudência a reconhecer o dever do Estado de ressarcir o lesado em algumas hipóteses. Porém, para chegarmos a tal objetivos, precisamos antes, permear a evolução das teorias da responsabilidade do Estado para com terceiros.

2.1 EVOLUÇÃO TEÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Para compreendermos melhor o tema, precisamos, antes trazer ao debate a evolução das teorias da responsabilidade do Estado para com terceiros. Em primeiro plano, trataremos da *Irresponsabilidade do Estado*, onde o Poder Público não era responsabilizado pelos seus atos. Essa teoria era fruto dos já mencionados regimes absolutistas, onde o rei, como expoente máximo do poder estatal, não recaía sobre ele os erros em suas ações. Alexandrino e Paulo (2023, p.154) aduz que essa inerrância dos governantes foi enfatizada em duas frases que sintetizam bem o contexto do período: “o rei não erra” (“the king can do no wrong” ou “le roi ne peut mal faire”) e “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (“quod principi placuit habet legis vigorem”).

Superada a ideia de que *o rei não erra*, de que era perfeito em suas ações, respectivamente pelos Estados Unidos e a Inglaterra, por meio do Federal Tort Claim Act, de 1946, e Crown Proceeding Act, de 1947 e depois por outros países, começou-se a admitir, inicialmente, que na responsabilidade do Estado, adotavam-se os princípios do Direito Civil, apoiados na ideia de culpa; falando então, em teoria civilista da culpa.

Entretanto, em *Teoria Civilista da Culpa*, ou *Teoria da Responsabilidade Subjetiva*, para fins de responsabilização, diferenciavam-se os atos de *império* e os atos de *gestão*. Di Pietro (2025, p.741) afirma que “os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade unilateral e

coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial.” Já os atos de gestão, segundo a renomada professora, seriam praticados pela Administração pública, porém “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”.

No entanto, suscitou diversas objeções a esse pensamento, devido a impossibilidade de dividir-se a personalidade do Estado em atos de *império e os atos de gestão*; além da impossibilidade, taxar como atos de gestão todos aqueles praticados pelo Estado na administração do patrimônio público e na prestação de seus serviços. É importante destacar que, segundo Mazza (2023, p.155) necessitava “vítima comprovar, para receber a indenização, a ocorrência simultânea de quatro requisitos: a) ato; b) dano; c) nexa causal; d) culpa ou dolo”, em conformidade com lógica do ordenamento civil.

Já a *Teoria Da Culpa Do Serviço*, também chamada de Teoria da *Culpa Administrativa*, ou também conhecida como *Teoria Do Acidente Administrativo*, buscava separar a responsabilidade do Estado da ideia de culpa do agente que a praticou. Dessa forma, começou a caracteriza-la como culpa do serviço público. Segundo Di Pietro (2025) havia uma cisão, onde poderia recair a culpa de forma individual à que a praticou, ou, a culpa seria anônima do serviço público; onde o indivíduo não é identificável entendendo que o serviço funcionou mal; sendo então, a responsabilidade ao Estado. Afirma ainda a autora que, se o serviço público não funcionou seria então uma omissão. Já se funcionou, mas atrasado ou funcionou mal, incide a culpa (*faute*) do serviço ou acidente administrativo, onde a responsabilidade decai ao Estado, para que este ressarça o prejudicado.

Por fim, consolidou-se até os dias de hoje, a *Teoria Do Risco Administrativo*, segundo a qual o Estado tem o dever de indenizar os prejuízos decorrentes de sua atuação, bastando apenas a demonstração, do nexa causal entre a conduta administrativa e o dano causado ao terceiro. Aqui ocorrerá a indenização, independentemente de dolo ou culpa, assegurando apenas a possibilidade de o Estado em sua defesa, suscitar as excludentes de responsabilidade, como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior.

Nessa teoria, a atuação estatal que trazer danos a terceiros, fará nascer para a administração pública a obrigação de indenizar a vítima, bastando apenas que exista o dano, gerando fruto da atuação administrativa; detalhe: sem que para resultar em dano tenha concorrido o terceiro prejudicado. Diz-se então que, essa modalidade de

responsabilidade é do tipo objetiva. Para Mello (2015, p.1031), a *Teoria Do Risco Administrativo* trata-se da “obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem”. De acordo com o autor, basta apenas configurar mera relação entre o comportamento e o dano causado a quem for prejudicado.

Conforme leciona Alexandrino e Paulo (2023),

Comprovado o fato do serviço e o nexo direto de causalidade entre o fato e o dano ocorrido, nasce para o poder público a obrigação de indenizar. Ao terceiro que sofreu o dano não incumbe comprovação de qualquer espécie de culpa do Estado ou do agente público. A administração é que, na sua defesa, poderá, se for o caso, visando a afastar ou a atenuar a sua responsabilidade, comprovar - e o ônus da prova é dela - a ocorrência de alguma das chamadas excludentes. Embora haja divergência na doutrina, são usualmente aceitos como excludentes a culpa exclusiva da vítima, a força maior e o caso fortuito. Caso a administração pública demonstre que houve culpa recíproca - isto é, dela e do particular, concomitantemente -, a sua obrigação de indenizar será proporcionalmente atenuada. (Alexandrino e Paulo, 2023, p.808)

Meirelles (1990, p.619) preceitua que a presente teoria, “baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais”. O autor ainda explana que, a sua finalidade é a compensação devido a desigualdade entre o indivíduo e o Estado de modo que, toda a sociedade deve concorrer para o ressarcimento do dano, podendo o poder Público demonstrar a culpa da vítima, como defesa, isentando-a ou atenuando o ressarcimento.

Em último plano, trataremos sobre a *Teoria do Risco Integral*, onde Estado assume integralmente a responsabilização pelos danos causados, extrapolando a teoria do risco administrativo. Mesmo que configurada a culpa exclusiva de terceiros, ou ampliando ainda mais para situações de caso fortuito e força maior, se afasta aqui, até as causas excludentes de responsabilidade. Destaca-se, as lições de Knoplock (2025,) que “essa teoria é muito mais radicalizada que a do risco administrativo”. Afirmar ainda que essa teoria não é adotada no Brasil. Porém, percebe-se, de forma excepcional, sua aplicação no caso da responsabilidade estatal por danos nucleares, conforme o art. 21, XXIII, *alínea d*, da Constituição Federal: “a responsabilidade civil da União por danos nucleares independe da existência de culpa”. A doutrina majoritária e a jurisprudência, no entanto, não adotam essa teoria, segundo Knoplock (2025). Também em casos de danos ambientais, preceitua Alexandrino e Paulo (2023) que, a Teoria do Risco Integral nesses casos trata-se da obrigação de reparação, excluindo a possibilidade do Estado

suscitar as excludentes.

Concluindo nas palavras de Filho (2014, p.557) “Verifica-se, portanto, que os postulados que geraram a responsabilidade objetiva do Estado, buscaram seus fundamentos na justiça social, atenuando as dificuldades e impedimentos que o indivíduo teria que suportar quando prejudicado por condutas de agentes estatais”. Ou seja, percebemos nas palavras do autor, aqui há um Estado que se submete à lei, enfatizando o cidadão, como fundamento da democracia, como veremos à diante.

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático de Direito representa o ápice da sua própria evolução, seja no aspecto jurídico ou estrutural, criando mecanismos que visam limitar o Poder Estatal frente ao próprio povo a quem o legitima, ou seja, submetendo Estado à lei, tendo como princípio basilar, a *dignidade da pessoa humana*. Desse modo, a responsabilidade extracontratual do Estado, que o obriga a reparar danos causados a terceiros, surge como um dos grandes aspectos do Estado Democrático de Direito, afinal, nesse modelo, o Poder Público é um concretizador de direitos e garantias fundamentais.

Para Hupffer *et al* (2012), à obrigação do Poder Público ter que responsabilizar civilmente por seus erros cometidos no exercício de suas funções, é primordial à construção do Estado Democrático de Direito, pois trata do restabelecimento do desequilíbrio violado pelo dano. Logo, o indivíduo é colocado na relação jurídica, ao mesmo patamar em que está o Gigante Público, inclusive com paridade de armas.

Nesse sentido sustenta Temponi (2017) que, devido a consolidação da teoria da responsabilidade objetiva e o declínio da teoria da irresponsabilidade por danos causados a terceiros pelo Estado no exercício de suas funções, o indivíduo no Estado Democrático de Direito encontra-se munido para se proteger dos erros do Poder Público, por meio do direto de ação, contra os erros cometidos seja em suas funções legislativas, executivas ou jurisdicionais.

Desse modo, a obrigação de indenizar imposto pela lei ao Estado, consolida os princípios da legalidade, moralidade e, sobretudo, da dignidade da pessoa humana, pilares do Estado Democrático de Direito, sendo esses princípios insculpidos na Constituição Federal de 1988. Quando o Estado, por meio do erário, indeniza o cidadão prejudicado, não evidencia apenas um ato reparatório, em conformidade com a legislação civil, mas

uma verdadeira garantia constitucional, reestabelecendo a confiança da sociedade no Poder Público.

Em suma, a responsabilização do Poder Público frente aos cidadãos por danos, traz à tona o amadurecimento seu próprio conceito. Pois, ao se afirmar na qualidade de Estado Democrático, este se submete ao Direito e reconhece a primazia dos direitos do indivíduo frente ao poder público, pois este é estruturalmente muito maior e mais poderoso do que os cidadãos que o compõem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Diante de todo o exposto, percebemos que, ao longo da história do homem em sociedade, o pensamento sobre a organização e a composição Estatal, passou por profundas transformações. Dos Estados antigos, passando pelos absolutistas, centralizados e imune a erros, evoluiu-se para o Estado Liberal, que, mesmo limitando o poder estatal, havia ainda a irresponsabilidade do ente público pelos danos causados à terceiros.

Alçando para o Estado Social, garantidor dos direitos fundamentais, como no Estado Liberal, mas também sanador de demandas sociais, sendo este, atuante na promoção do bem-estar coletivo, assumindo, por consequência, maiores encargos perante a sociedade. Em seu patamar máximo de evolução, o Estado Democrático de Direito, que por sinal está explícito na Constituição Federal de 1988, firmou a promoção de direitos e garantias aos cidadãos, deu ao povo soberania popular e submeteu o Poder à legalidade, responsabilizando-o visando a justiça social.

Em suma, verifica-se que o presente estudo alcançou seu objetivo geral, ao analisar de que maneira a responsabilidade civil do Estado diante de danos por ele cometido, efetiva-se como um dos meios de justiça social, igualdade, equidade, a preservação da integridade do patrimônio alheio e claro, promovendo a dignidade da pessoa humana, pilares do Estado Democrático de Direito. É plausível abordar ainda que, a evolução da teoria da responsabilidade estatal reflete não apenas um avanço jurídico, mas também, o avanço teleológico do Estado contemporâneo em sua missão de proteger, suprir, respeitar e reparar, quando necessário, aqueles a quem o Poder Público deve sua própria existência: os cidadãos que o compõem.

REFERÊNCIAS:

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO. Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 32ªed. Ed. Rio de Janeiro: Método.

ALMEIDA, Paulo Henrique Carvalho. COSTA, Sebastião Patrício Mendes da. **O (Des)Controle Do Poder Judiciário No Brasil: Uma Análise Crítica Sobre O Sistema De Freios E Contrapesos Na Contenção Do Exercício Do Supremo Tribunal Federal**. REVISTA VIDERE. Dourados-MS | V.15, n. 33 | Jul.-Dez. 2023.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade; Por Uma Teoria Geral Da Política**. tradução Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino **Dicionário de política I**; tradução: Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1998.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de outubro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em 18 de outubro de 2025.

CALGARO Cleide. BURGEL Caroline Ferri. **O Estado Democrático De Direito E A Garantia Dos Direitos Fundamentais Individuais: Um Repensar Do Modelo De Formação Política**. XI Seminário Nacional Demandas Sociais E Políticas Públicas Na Sociedade Contemporânea. Unisc, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2ªed, - São Paulo, Saraiva-1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** 38. ed., rev. e atual. - [2. Reimp.] - Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DONADELI, Paulo Henrique Miotto. CANAVEZ, Luciana Lopes. **O ESTADO SOCIAL DE DIREITO NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA (1934-1988): O Reconhecimento E A Aplicabilidade Dos Direitos Sociais E A Teoria Da Reserva Do Possível**. I Seminário Internacional De Pesquisa Em Políticas Públicas E Desenvolvimento Social. Franca, 22 a 24 de setembro de 2014.

FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ªed. Rev, ampl. e atual. São Paulo: Atlas 2014.

HORTA, José Luiz Borges. **Horizontes jusfilosóficos do Estado de Direito; uma investigação tridimensional do Estado liberal, do Estado social e do Estado democrático, na perspectiva dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2002. (Tese, Doutorado em Filosofia do Direito).

HUPFFER, Haide Maria. NAIME, Roberto. ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. CORRÊA, Iose Luciane Machado. **Responsabilidade Civil Do Estado Por Omissão Estatal**. REVISTA DIREITO GV, SÃO PAULO 8(1) | P. 109-130 | JAN-JUN 2012.

JELLINEK, Georg. **Teoría General Del Estado**. trad. y prólogo de Fernando de los Ríos. - México: FCE, 2000.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. [S.l.] Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Clube do Livro Liberal, [s.d.]. Disponível em: https://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

MILLER, Fred. **A teoria política de Aristóteles**. Poliética. São Paulo, v. 10, n. 1, pp. 167-207, 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron, de. **O Espírito das Leis**. Apresentação: Renato Janine Ribeiro; Tradução: Cristina Murachco, - São Paulo, Martins Fontes, 1996, - (Paidéia).

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser – 2º ed - São Paulo: Martins Fontes, 1996 – (Classicos).

MALMESBURY, Thomas Hobbes De. **Leviatã Ou Matéria, Forma E Poder De Um Estado Eclesiástico E Civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva São Paulo - SP: Abril Cultural, 1974.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 13. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2023.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27º ed. Atualizado por Eurico de Andrade, Azevedo, Délcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores, São Paulo, 1990

MENDES, Antonio Herbster Barbosa. **Elementos Históricos Da Origem Do Estado Constitucional Brasileiro**. THEMIS - Revista Da Escola Superior Da Magistratura Do Estado Do Ceará. [s.d.]. Disponível em: [file:///C:/Users/home/Desktop/artigo%20COSEMP/1%20Histórico%20do%20Estado/admin,+Gerente+da+revista,+58-156-1-CE%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/home/Desktop/artigo%20COSEMP/1%20Histórico%20do%20Estado/admin,+Gerente+da+revista,+58-156-1-CE%20(1).pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

KNOPLOCK, Gustavo Mello. **Manual de Direito Administrativo [recurso eletrônico]: teoria, doutrina e jurisprudência**. - 12. ed., rev. e atual. - Rio de Janeiro: Forense, 2025.

OLIVEIRA, Renato Campos; JÚNIOR, João Alfredo Costa de Campos Melo; CAMPOS, Marilene de Souza. **Estados E Regimes De Governo Em Maquiavel, Malmesbury E Weber: Uma A Nálise Teórica**. Problemata – Revista Internacional de Filosofia v.15. n.1 (2024), p. 64-84 ISSN 2236-8612 doi:10.7443 / problemata. v15i1.69222.

PINTO, Helena Elias. **Fundamentos Da Responsabilidade Civil Do Estado**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública | e-ISSN: 2526-0073 | Minas Gerais | v. 1 | n. 2 | p. 87 - 102 | Jul/Dez. 2015.

SGARBOSSA, Luís Fernando. IENSUE, Geziela. **Teoria Do Estado Moderno E Contemporâneo Fundamentos do Direito Público e do Direito Constitucional**. 1ª ed./ Campo Grande: Instituto Brasileiro de Pesquisa Jurídica, 2018.

TEMPONI, Italo Rotelli. **Responsabilidade Civil Do Estado Pela Função Jurisdicional**. Monografia apresentada ao Curso de Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências do Estado. Belo Horizonte – MG 2017.

WEBER, Max. **Ciência e Política Duas Vocações**. Prefácio Manoel T. Berlinck; tradução Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. — São Paulo: Cultrix, 2011.