

Sobre a responsabilidade civil do Estado

Evolução e possibilidade em caso de atividade legislativa

Autora:

Lorena Junqueira Victorasso, advogada, graduada pela Faculdade de Direito Milton Campos, pós-graduada em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera-Uniderp.

Resumo:

Traçando um histórico da responsabilidade civil do Estado, o presente trabalho aborda as teorias adotadas no Brasil para danos causados por atos comissivos e omissivos e especificamente pela atividade legislativa.

Palavras-Chave:

Responsabilidade Civil. Estado. Atos comissivos. Atos omissivos. Atividade legislativa.

Introdução

De acordo com nosso ordenamento jurídico, o Estado responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Diante de atos comissivos dos agentes, entende-se que essa responsabilidade é objetiva, prevalecendo quanto aos atos omissivos, a responsabilidade subjetiva.

Especificamente quanto ao ato legislativo, a regra é a da irresponsabilidade do Estado, que, de acordo com o posicionamento majoritário, cede para a responsabilidade objetiva apenas em caso danos causados por lei inconstitucional ou lei de efeitos concretos, como se verificará com o presente trabalho.

Desenvolvimento

A responsabilidade civil do Estado consiste na obrigação do erário de reparar os danos que seus agentes públicos, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las, venham a causar a terceiros.

Celso Antônio Bandeira de Mello, a respeito, leciona:

“Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005. P. 937)

Há um consenso em todas as legislações do mundo, doutrina e jurisprudência quanto ao dever estatal de ressarcir as vítimas dos seus comportamentos danosos.

Tal responsabilidade, sobretudo, em razão da posição de supremacia do Estado perante os administrados, é regida por princípios próprios. Não se podendo olvidar que decorre de danos causados na realização do interesse público, de toda a Sociedade. De modo que não é equânime que apenas um ou alguns poucos arquem com os prejuízos de atividades em favor de todos.

A responsabilidade civil do Estado é uma consequência do próprio Estado de Direito, a sujeitar pessoas de Direito Privado ou Público, indistintamente, ao ordenamento jurídico. Respondendo todas elas por seus atos que violem direito alheio.

O tema da responsabilidade estatal perpassou por um longo processo evolutivo para chegar às acepções atuais. Seguindo seu desenvolvimento na direção da ampliação da proteção do administrado em face do Estado.

Durante muitos séculos, a ideia de irresponsabilidade do Estado foi a reinante. Ficando muito conhecida a frase de Laferrière: “O próprio da soberania é impor-se a todos sem compensação”; além da máxima: “Le roi ne peut mal faire”, como se afirmava na França, ou “The king can do no wrong”, a versão equivalente inglesa.

Apenas excepcionalmente, admitia-se a responsabilização estatal quando leis específicas fossem expressas nesse sentido (como no caso de danos oriundos de obras públicas segundo a Lei 28 pluvioso do Ano VIII na França).

Até que, na segunda metade do século XIX, começou a difusão da doutrina da responsabilidade do Estado.

Inicialmente, os atos estatais eram diferenciados: atos de império, regidos pelo regime de direito público, com prerrogativas e privilégios próprios, mantendo a irresponsabilidade do Estado quanto a esses; e atos de gestão, sem imperatividade, aproximando-se do regime privado, a atrair a responsabilidade subjetiva.

A responsabilidade subjetiva consiste na obrigação de indenizar o dano causado a alguém em razão de procedimento doloso ou culposos.

Na sistemática dessa doutrina, que ficou conhecida como teoria da culpa civil, ficava a cargo do lesado demonstrar, no seu caso em concreto: a diferenciação, se praticado ato de império ou de gestão; e a identificação se o agente público agiu com dolo ou culpa. Gerando muita dificuldade na sua aplicação.

Deu-se, então, a superação dessa doutrina com a contribuição francesa da teoria de "*faute du service*", conhecida também como teoria da culpa do serviço, da culpa anônima, da culpa não individualizada.

À luz dos princípios publicísticos, não é mais necessário identificar a culpa individual de um agente público para a responsabilização do Estado, tampouco se o ato é de império ou gestão.

Exige-se, tão somente, a demonstração de que o Estado foi falho: seja porque não prestou o serviço; prestou de forma insuficiente; ou prestou com atraso. Presumindo-se, de qualquer dessas hipóteses, a necessária culpa do Estado para sua responsabilização civil.

Ampliando a proteção do administrado, sem abandonar essa teoria, a jurisprudência francesa passou a adotar em algumas situações a responsabilidade estritamente objetiva do Estado, ou seja, independente de culpa. Bastando a mera relação causal entre o comportamento e o dano.

Baseada nos princípios da isonomia e igualdade na distribuição dos ônus e bônus sociais da atividade Estatal, os prejuízos deveriam ser divididos a toda a coletividade, beneficiária que é da prestação.

Reconheceu-se, então, que, ainda que o Estado atue de forma legítima, vindo a causar prejuízo a um ou alguns poucos, esse deve ser suportado pela Fazenda Pública em face do risco inerente da atividade pública. Ficando essa doutrina conhecida como teoria do risco administrativo.

Para situações extremadas, já se fala na teoria da responsabilidade integral, também baseada na responsabilidade objetiva. Veda-se, contudo, a possibilidade de invocação pelo Estado de excludentes de responsabilidade, tais como caso fortuito, forma maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima.

Com relação à evolução do tema no Brasil, a tese da irresponsabilidade do Estado jamais foi aceita.

Inicialmente, prevaleceu a teoria da culpa civil. Evoluindo, depois, para a teoria da falta do serviço e, finalmente, para a teoria do risco administrativo.

Seguindo a tradição que remonta a Constituição Federal de 1946, que introduziu no nosso plano normativo a teoria da responsabilidade objetiva, ou seja, a possibilidade de o Estado responder por danos causados por atos lesivos mesmo na ausência de dolo ou culpa do seu agente, prevê o §6º do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

“§ 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.”

O Código Civil, por sua vez, reproduz essa orientação nos seguintes termos:

“Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

A despeito de omitir-se quanto às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, não há dissenso tratar-se de mera impropriedade.

Confira-se:

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. ATIVIDADE DE ALTA PERICULOSIDADE. TEORIA DO RISCO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. CONSERVAÇÃO INADEQUADA DA REDE DE TRANSMISSÃO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CULPA DA

EMPRESA RECONHECIDA PELA INSTÂNCIA DE ORIGEM. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. 1. A empresa que desempenha atividade de risco e, sobretudo, colhe lucros desta, deve responder pelos danos que eventualmente ocasione a terceiros, independentemente da comprovação de dolo ou culpa em sua conduta. 2. **Os riscos decorrentes da geração e transmissão de energia elétrica, atividades realizadas em proveito da sociedade, devem, igualmente, ser repartidos por todos, ensejando, por conseguinte, a responsabilização da coletividade, na figura do Estado e de suas concessionárias, pelos danos ocasionados.** (...) 7. Recurso especial não conhecido. (REsp 896.568/CE, Rel. Ministro FERNANDO GONÇALVES, Rel. p/ Acórdão Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 30/06/2009) (original sem grifo)

A doutrina majoritária, contudo, não aplica a responsabilidade civil objetiva de forma irrestrita. Em caso de ação do Estado causadora de dano, sua incidência é incontroversa. Contudo, em caso de omissão, a regra é a responsabilidade subjetiva, com base na culpa do serviço, devendo-se demonstrar a falha do serviço, a falha da administração.

Oswaldo de Aranha Bandeira de Mello, interpretando a norma constitucional sintetiza:

“A responsabilidade fundada na teoria do risco-proveito pressupõe sempre ação positiva do Estado, que coloca terceiro em risco, pertinente à sua pessoa ou ao seu patrimônio, de ordem material, econômica ou social, em benefício da instituição governamental ou de coletividade em geral, que atinge individualmente, e atenta contra a igualdade de todos diante dos encargos públicos, em lhe atribuindo danos anormais, acima dos comuns, inerentes à vida em Sociedade.

Consiste em ato comissivo, positivo do agente público, em nome do e por conta do Estado, que redunde em prejuízo a terceiro, consequência de risco decorrente da sua ação, repita-se, praticado tendo em vista proveito da instituição governamental ou da coletividade em geral. Jamais de omissão negativa. Esta, em causando dano a terceiro, não se inclui na teoria do risco-proveito. A responsabilidade do Estado por omissão só pode ocorrer na hipótese de culpa anônima, da organização e funcionamento do serviço, que não funcionou ou funcionou mal ou com atraso, e atinge os usuários do serviço ou os nele interessados.” (Mello, Oswaldo de Aranha Bandeira de. Apud Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005. P. 976)

Com relação à omissão, registre-se que tem ganhado força uma diferenciação. Diante de omissões genéricas do Estado, incide, como dito, a responsabilidade subjetiva com base na culpa do serviço, com demonstração da falha do serviço. No entanto, excepcionalmente, quando não se está diante de uma omissão genérica, mas sim de uma

omissão diferenciada, em que o Estado assume um risco acima do normal, já se vem adotando a responsabilidade objetiva. Fala-se que o Estado se coloca na posição de garantidor, atraindo uma responsabilidade maior e, portanto, objetiva.

A propósito, alguns julgados bastante elucidativos:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - QUEDA EM VIA PÚBLICA - OBRAS REALIZADAS PELA PREFEITURA - AUSÊNCIA DE SINALIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ENTE PÚBLICO - CONFIGURADA - DEVER DE INDENIZAR - DANOS MATERIAIS E MORAIS - MANTIDOS.

- Não obstante a divergência doutrinária e jurisprudencial a respeito do tema, adota-se o entendimento de que a Responsabilidade do Estado estabelecida na Constituição da República (art. 37, § 6º, da CR/88), além da conduta comissiva (responsabilidade objetiva do Estado), cobre a hipótese da conduta omissiva (responsabilidade subjetiva do Estado), essa última nas situações de omissão ou pela má-prestação do serviço público (Faute du Service).

(...)

(TJMG - Apelação Cível 1.0386.13.000636-7/001, Relator(a): Des.(a) Luís Carlos Gambogi , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/09/2015, publicação da súmula em 17/09/2015)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - DENUNCIAÇÃO DA LIDE DECIDIDA SOMENTE NA SENTENÇA - NULIDADE - ART. 70 DO CPC - NÃO CABIMENTO - NULIDADE - AUSÊNCIA DE PREJUÍZO - LESÃO SOFRIDA POR ALUNO DE ESCOLA PÚBLICA NAS DEPENDÊNCIAS DA INSTITUIÇÃO DE ENSINO - RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA CONFIGURADA - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - ART.37, §6º, CR/88 - CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS MORATÓRIOS - Lei 11.960/09.

(...)

Quanto o Estado assume a posição de garante, assegurando a integridade das pessoas ou coisas sob sua custódia, guarda ou proteção direta, a Administração Pública responderá com base na Teoria do Risco Administrativo, tendo responsabilidade extracontratual objetiva pelo dano decorrente de sua omissão.

Pela Teoria do Risco Administrativo surge a obrigação econômica de reparar o dano sofrido injustamente pelo particular, independentemente da existência de falta do serviço e de culpa do

agente público. Para que surja a obrigação de indenizar, basta o dano causado à vítima, sem a concorrência desta para o evento.

(...)

(TJMG - Apelação Cível 1.0042.05.011664-1/001, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides , 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/09/2015, publicação da súmula em 04/09/2015)

Especificamente com relação a atos legislativos, prevalece a regra da irresponsabilidade do Estado. É que a edição de leis, em face da sua abstração, não tem o condão de, por si só, acarretar danos indenizáveis.

A questão, contudo, como bem pondera José dos Santos de Carvalho Filho, nem sempre apresenta essa simplicidade, assumindo variadas soluções no direito estrangeiro. No caso do Brasil, diz o autor:

“Apesar da divergência existente entre os autores nacionais, entendemos que o ato legislativo não pode mesmo causar a responsabilidade civil do Estado, se a lei é produzida em estrita conformidade com os mandamentos constitucionais. Com a devida vênia dos que pensam em contrário, não vemos como uma lei, regularmente disciplinadora de certa matéria, cause prejuízo ao indivíduo, sabido que os direitos adquiridos já incorporados a seu patrimônio jurídico são insuscetíveis de serem molestados pela lei nova, ex vi do art. 5º, XXXVI, da CF. Acresce, ainda, que a lei veicula regras gerais, abstratas e impessoais, não atingindo, como é óbvio, direitos individuais.

Pode ocorrer, isto sim, e frequentemente ocorre, que a lei nova contrarie interesses de indivíduos ou de grupos, mas esse fato, por si só, não pode propiciar a responsabilidade civil do Estado para obrigá-lo à reparação de prejuízos. Parece-nos incoerente, de fato, responsabilizar civilmente o Estado, quando as leis, regularmente editadas, provêm do órgão próprio, integrado exatamente por aqueles que a própria sociedade elegeu.” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 506-507)

O contrário, verifica-se em caso de leis inconstitucionais.

É que a soberania do Estado permite aqueles que representam a sociedade produzir atos legislativos. Estes, todavia, devem ser compatíveis com a Constituição, sob pena de serem ilícitos.

Se surge, pois, dano ao particular em razão de lei inconstitucional, ou seja, de uma atuação indevida do órgão legislativo, deve o Estado ser responsabilizado.

Nesse sentido:

“Ato legislativo – Inconstitucionalidade – Responsabilidade Civil do Estado. Cabe responsabilidade civil pelo desempenho inconstitucional da função do legislador.” (STF – RE nº 158.962 – Rel. M. Celso de Mello – RDA 191/175)

Como as leis gozam de presunção de constitucionalidade, faz-se mister a declaração expressa de sua inconstitucionalidade por um órgão do Judiciário.

A propósito, Fernando Baltar destaca que:

“O entendimento dominante no STJ e no STF é pela necessidade de declaração de inconstitucionalidade da lei em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Todavia, há doutrinadores que sustentam a possibilidade de responsabilização estatal por danos decorrentes de lei declarada inconstitucional em controle difuso.” (Baltar Neto, Fernando Ferreira; Charles, Ronny. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para concursos 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015, p. 486)

Nessa toada, explica José dos Santos de Carvalho Filho:

“Primitivamente, admitia-se a responsabilidade apenas quando houvesse controle concentrado de constitucionalidade; entretanto, atualmente já se considera que controle incidental pode, da mesma forma, gerar a responsabilidade do Estado, eis que inexistente óbice no direito positivo para tal conclusão.” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 508)

Demonstrando a resistência do Superior Tribunal de Justiça a respeito, a exigir declaração expressa de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado, confira-se:

ADMINISTRATIVO. CRUZADOS NOVOS BLOQUEADOS. MP N. 168/90. LEI N. 8.024/90. CORREÇÃO MONETÁRIA. BTNF. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI. NÃO-CABIMENTO.(...) 2. **Apenas se admite a responsabilidade civil por ato legislativo na hipótese de haver sido declarada a inconstitucionalidade de lei pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado.** 3. Recurso especial provido. (REsp 571.645/RS, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/09/2006, DJ 30/10/2006, p. 265) (original sem grifo)

DIREITO FINANCEIRO E PROCESSUAL CIVIL. CRUZADOS NOVOS BLOQUEADOS E CONVERTIDOS EM CRUZEIROS (PLANO COLLOR), COM A RESPECTIVA TRANSFERÊNCIA PARA O BANCO CENTRAL. CORREÇÃO MONETÁRIA E MARCO TEMPORAL DE SUA INCIDÊNCIA (LEIS N.ºS. 7.730/89 E 8.024/90). DIES A QUO EM QUE SE CONFIGUROU A RESPONSABILIDADE DO BACEN PELO PAGAMENTO DA

CORREÇÃO MONETÁRIA E SUA LEGITIMIDADE PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA AÇÃO. ATUALIZAÇÃO DA MOEDA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA. DESCONSIDERAÇÃO, NO JULGAMENTO DO ESPECIAL, DE QUESTÕES CONSTITUCIONAIS E FÁTICAS CUJA APRECIÇÃO COMPETE A SUPREMA CORTE E AOS TRIBUNAIS ORDINÁRIOS – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PARA FINS DE PREQUESTIONAMENTO – SÚMULA 98/STJ – MULTA PREVISTA NO art. 538 DO CPC – NÃO APLICAÇÃO.

(...)

O Estado só responde (em forma de indenização, ao indivíduo prejudicado) por atos legislativos quando inconstitucionais, assim declarados pelo Supremo Tribunal Federal.

(...)

Recurso especial conhecido e provido parcialmente. Decisão unânime.

(REsp 201.972/RS, Rel. Ministro DEMÓCRITO REINALDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/06/1999, DJ 30/08/1999, p. 41) (original sem grifo)

Quanto aos atos legislativos constitucionais, José dos Santos de Carvalho Filho é absolutamente contrário à possibilidade de responsabilização civil do Estado, conforme se infere de citação anterior.

Pesa, contudo, grande divergência doutrinária a respeito. Ressaltando Fernando Baltar:

“(...) podem ocorrer situações em que a lei, apesar de ser abstrata em sua essência, traga sacrifícios a pessoas determinadas. Por exemplo, as limitações administrativas impõem um sacrifício a todos os componentes de um grupo social, mas há casos de limitações que podem acarretar sacrifícios particulares, surgindo direito à indenização, como no caso de lei que cria reserva florestal, prejudicando totalmente o direito de propriedade de um determinado proprietário.” (Baltar Neto, Fernando Ferreira; Charles, Ronny. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para concursos 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015, p. 486-487)

Nesse sentido, em defesa da responsabilização do Estado decorrente de atos legislativos constitucionais de abstração mitigada, passou a ser a postura francesa a partir do famoso caso “arrêt La Flerette”, em que uma sociedade anônima (“La Flerette”), começou a fabricar, sob o nome de “grandine”, um creme que usava a nata como matéria-prima. Até que, em junho de 1934, sobreveio lei de iniciativa do Poder Executivo interditando a fabricação, exposição, colocação à venda, importação,

exportação ou transporte de qualquer produto destinado ao mesmo uso que as natas que não proviessem exclusivamente do leite.

Tendendo a disposição diretamente interditar a fabricação de grandine, com cessação da exploração, o Conselho de Estado considerou que a restrição não teve fundamento em lesão concreta ou potencial à saúde pública, nem qualquer outra razão que não o interesse do Estado Francês em proteger os fabricantes de leite. Razão pela qual, a carga imposta deveria ser suportada pela coletividade, sendo o Estado condenado a reparar os danos.

Este, contudo, não é o entendimento majoritário na doutrina e jurisprudência pátrias. Prevalecendo, em regra, a irresponsabilidade do Estado por normas abstratas constitucionais.

Com relação à lei de efeitos concretos, aquelas que se apresentam formalmente como leis, mas materialmente como meros atos administrativos, já que seus efeitos não são gerais, abstratos e impessoais, atingindo a esfera jurídica de indivíduos determinados, é pacífico na doutrina e jurisprudência que, se provocados danos aos indivíduos, o Estado deve responder.

Para tanto, aqueles que tiveram a órbita de interesse jurídico atingida podem lançar mão de ações em geral, inclusive por mandado de segurança. Não sendo suscetível, contudo, ante sua ausência de normatividade, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

É de se registrar, que Hely Lopes Meireles não encontra fundamento jurídico para qualquer responsabilidade do Estado por ato legislativo.

No que tange à responsabilidade do Estado por danos aos particulares decorrentes de omissão legislativa, esta já é realidade na França. No Brasil, todavia, não é o que predomina.

Malgrado já tenha havido no Supremo Tribunal Federal debate ventilando a possibilidade de o Estado responder civilmente diante de dano por mora legislativa (STF – RE 424584 – MG – 2ªT. – Rel. Min. Carlos Velloso – j. 04.10.2005), é em sentido contrário, pela sua irresponsabilidade, que se firma nossa jurisprudência, consoante decisões mais recentes.

Nessa esteira:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS. OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. DEVER DE INDENIZAR. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO. Não sendo possível, pela via do controle abstrato, obrigar o ente público a tomar providências legislativas necessárias para prover omissão declarada inconstitucional - na espécie, o encaminhamento de projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos -, com mais razão não poderia fazê-lo o Poder Judiciário, por via oblíqua, no controle concreto de constitucionalidade, deferindo pedido de indenização para recompor perdas salariais em face da inflação. (RE 510467 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 02/03/2007, DJ 30-03-2007 PP-00075 EMENT VOL-02270-19 PP-03593)

Conclusão

Destarte, observando-se a evolução da responsabilidade civil do Estado por danos causados a terceiros por seus agentes, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las, verifica-se uma tendência de sua ampliação em favor dos administrados.

Pode-se afirmar que no Brasil, como regra, em relação aos atos comissivos, adota-se a Teoria do Risco administrativo, respondendo o Estado objetivamente; quantos aos atos omissivos, a regra é a da responsabilidade subjetiva, de acordo com a Teoria da Culpa do Serviço.

Já quanto ao ato legislativo, a regra firmada é a da irresponsabilidade do Estado, que, de acordo com o posicionamento majoritário, cede para a responsabilidade objetiva apenas em caso danos causados por lei inconstitucional ou lei de efeitos concretos.

Referências

Augusto Júnior, Antônio. Direito Administrativo. Coleção provas discursivas respondidas e comentadas. Salvador: JusPodivm. 2014.

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007.

Charles, Ronny; Baltar Neto, Fernando Ferreira. Direito Administrativo. Coleção Sinopses para concursos 5 ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm. 2015.

Marinela, Fernanda. Direito Administrativo. 7 ed. rev., ampl., atual. Niterói: Impetus, 2013.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros. 2005.