

Rayssa Ismael Tarradt Rocha



**RESPONSABILIDADE  
CIVIL DO  
ESTADO  
POR OMISSÃO**



**AYA EDITORA**  
2025



**RESPONSABILIDADE  
CIVIL DO  
ESTADO  
POR OMISSÃO**

Rayssa Ismael Tarradt Rocha



**RESPONSABILIDADE  
CIVIL DO  
ESTADO  
POR OMISSÃO**



**AYA EDITORA**  
2025

**Direção Editorial**

Prof.º Dr. Adriano Mesquita Soares

**Autora**

Rayssa Ismael Tarradt Rocha

**Capa**

AYA Editora©

**Revisão**

A Autora

**Executiva de Negócios**

Ana Lucia Ribeiro Soares

**Produção Editorial**

AYA Editora©

**Imagens de Capa**

br.freepik.com

**Área do Conhecimento**

Ciências Sociais Aplicadas

**Conselho Editorial**

Prof.º Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva (UNIDAVI)

Prof.ª Dr.ª Adriana Almeida Lima (UEA)

Prof.º Dr. Aknaton Toczec Souza (UCPEL)

Prof.º Dr. Alaerte Antonio Martelli Contini (UFGD)

Prof.º Dr. Argemiro Midonês Bastos (IFAP)

Prof.º Dr. Carlos Eduardo Ferreira Costa (UNITINS)

Prof.º Dr. Carlos López Noriega (USP)

Prof.ª Dr.ª Claudia Flores Rodrigues (PUCRS)

Prof.ª Dr.ª Daiane Maria de Genaro Chioli (UTFPR)

Prof.ª Dr.ª Danyelle Andrade Mota (IFPI)

Prof.ª Dr.ª Déa Nunes Fernandes (IFMA)

Prof.ª Dr.ª Déborah Aparecida Souza dos Reis (UEMG)

Prof.º Dr. Denison Melo de Aguiar (UEA)

Prof.º Dr. Emerson Monteiro dos Santos (UNIFAP)

Prof.º Dr. Gilberto Zammar (UTFPR)

Prof.º Dr. Gustavo de Souza Preussler (UFGD)

Prof.ª Dr.ª Helenadja Santos Mota (IF Baiano)

Prof.ª Dr.ª Heloísa Thaís Rodrigues de Souza (UFS)

Prof.ª Dr.ª Ingridi Vargas Bortolaso (UNISC)

Prof.ª Dr.ª Jéssyka Maria Nunes Galvão (UFPE)

Prof.º Dr. João Luiz Kovaleski (UTFPR)

Prof.º Dr. João Paulo Roberti Junior (UFRR)

Prof.º Dr. José Enildo Elias Bezerra (IFCE)

Prof.º Dr. Luiz Flávio Arreguy Maia-Filho (UFRPE)

Prof.ª Dr.ª Marcia Cristina Nery da Fonseca Rocha Medina (UEA)

Prof.ª Dr.ª Maria Gardênia Sousa Batista (UESPI)

Prof.º Dr. Myller Augusto Santos Gomes (UTFPR)

Prof.º Dr. Pedro Fauth Manhães Miranda (UEPG)  
Prof.º Dr. Rafael da Silva Fernandes (UFRA)  
Prof.º Dr. Raimundo Santos de Castro (IFMA)  
Prof.ª Dr.ª Regina Negri Pagani (UTFPR)  
Prof.º Dr. Ricardo dos Santos Pereira (IFAC)  
Prof.º Dr. Rômulo Damasclin Chaves dos Santos (ITA)  
Prof.ª Dr.ª Sílvia Gaia (UTFPR)  
Prof.ª Dr.ª Tânia do Carmo (UFPR)  
Prof.º Dr. Ygor Felipe Távora da Silva (UEA)

### **Conselho Científico**

Prof.º Me. Abraão Lucas Ferreira Guimarães (CIESA)  
Prof.ª Dr.ª Andreia Antunes da Luz (UniCesumar)  
Prof.º Dr. Clécio Danilo Dias da Silva (UFRGS)  
Prof.ª Ma. Denise Pereira (FASU)  
Prof.º Dr. Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues (UFPR)  
Prof.º Me. Ednan Galvão Santos (IF Baiano)  
Prof.ª Dr.ª Eliana Leal Ferreira Hellvig (UFPR)  
Prof.º Dr. Fábio José Antonio da Silva (HONPAR)  
Prof.ª Ma. Jaqueline Fonseca Rodrigues (FASF)  
Prof.ª Dr.ª Karen Fernanda Bortoloti (UFPR)  
Prof.ª Dr.ª Leozenir Mendes Betim (FASF)  
Prof.ª Dr.ª Lucimara Glap (FCSA)  
Prof.ª Dr.ª Maria Auxiliadora de Souza Ruiz (UNIDA)  
Prof.º Dr. Milson dos Santos Barbosa (UniOPET)  
Prof.ª Dr.ª Pauline Balabuch (FASF)  
Prof.ª Dr.ª Rosângela de França Bail (CESCAGE)  
Prof.º Dr. Rudy de Barros Ahrens (FASF)  
Prof.º Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares (UFPI)  
Prof.ª Dr.ª Sílvia Aparecida Medeiros Rodrigues (FASF)  
Prof.ª Dr.ª Sueli de Fátima de Oliveira Miranda Santos (UTFPR)  
Prof.ª Dr.ª Tássia Patrícia Silva do Nascimento (UEA)  
Prof.ª Dr.ª Thaisa Rodrigues (IFSC)

© 2025 - AYA Editora

O conteúdo deste livro foi enviado pela autora para publicação em acesso aberto, sob os termos e condições da Licença de Atribuição Creative Commons 4.0 Internacional (**CC BY 4.0**). Este livro, incluindo todas as ilustrações, informações e opiniões nele contidas, é resultado da criação intelectual exclusiva da autora, que detém total responsabilidade pelo conteúdo apresentado.

As informações e interpretações aqui expressas refletem unicamente as perspectivas e visões pessoais da autora e não representam, necessariamente, a opinião ou posição da editora. A função da editora foi estritamente técnica, limitando-se aos serviços de diagramação e registro da obra, sem qualquer interferência ou influência sobre o conteúdo ou opiniões apresentadas. Quaisquer questionamentos, interpretações ou inferências decorrentes do conteúdo deste livro devem ser direcionados exclusivamente à autora.

---

F852 Rocha, Rayssa Ismael Tarradt

Responsabilidade civil do Estado por omissão [recurso eletrônico]. / Rayssa Ismael Tarradt Rocha, -- Ponta Grossa: Aya, 2025. 58 p.

Inclui biografia

Inclui índice

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-5379-823-6

DOI: 10.47573/aya.5379.1.399

1. Responsabilidade do Estado – Brasil. 2. Função judicial – Brasil. 3. Arbitragem e sentença - Brasil. I. Título

CDD: 347.81

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Bruna Cristina Bonini - CRB 9/1347

---

## **International Scientific Journals Publicações de Periódicos e Editora LTDA**

**AYA Editora©**

**CNPJ:** 36.140.631/0001-53

**Fone:** +55 42 3086-3131

**WhatsApp:** +55 42 99906-0630

**E-mail:** contato@ayaeditora.com.br

**Site:** <https://ayaeditora.com.br>

**Endereço:** Rua João Rabello Coutinho, 557  
Ponta Grossa - Paraná - Brasil  
84.071-150

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>11</b>
O Histórico da Responsabilidade Civil do Estado no Brasil.....	11
Os Fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado .....	18
A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão .....	26
O Entendimento do Supremo Tribunal Federal Sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Omissão.....	32
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>43</b>
<b>ANÁLISE CRÍTICA</b> .....	<b>44</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>
<b>SOBRE A AUTORA</b> .....	<b>51</b>
<b>ÍNDICE REMISSIVO</b> .....	<b>52</b>

# APRESENTAÇÃO

O presente volume se insere em um campo de estudo que ganha crescente atenção nos debates jurídicos nacionais: a responsabilidade civil do Estado por omissão. Em um cenário marcado pela necessidade de maior clareza quanto aos deveres da Administração Pública, a obra propõe-se a investigar os fundamentos e os limites da responsabilização estatal frente à inatividade diante de situações lesivas a direitos individuais.

A análise tem início com um resgate histórico e doutrinário das fases pelas quais passou a concepção de responsabilidade estatal, passando da ideia de imunidade à atual normatização da responsabilidade objetiva. Esta trajetória permite compreender como se estruturou o entendimento vigente no ordenamento brasileiro, particularmente a partir das Constituições de 1946 e 1988.

Ao longo dos capítulos, a autora confronta as principais interpretações sobre a aplicação da teoria do risco administrativo, especialmente no que diz respeito à distinção entre ações comissivas e omissivas. A exposição teórica é acompanhada de uma leitura crítica da jurisprudência, com destaque para os entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal. Isso contribui para uma compreensão mais densa da oscilação entre as teorias objetivista e subjetivista nos julgados que envolvem omissão estatal.

A obra ainda diferencia conceitualmente os tipos de omissão e suas repercussões jurídicas, explorando noções como culpa do serviço, omissão específica e omissão genérica. Essa distinção permite avaliar com maior precisão os elementos exigidos para o reconhecimento da responsabilidade do Estado, especialmente quando há debate sobre a existência do dever jurídico de agir.

Com base em metodologias claras e uma argumentação que busca o equilíbrio entre teoria e prática, o livro propicia subsídios tanto para pesquisadores quanto para profissionais que lidam com o controle da atuação pública. Ao problematizar os fundamentos jurídicos da reparação civil e a posição institucional da Administração Pública, oferece suporte à consolidação de práticas mais seguras e compatíveis com os princípios constitucionais.

Por fim, este trabalho representa uma contribuição relevante à literatura jurídica contemporânea por reunir, de forma sistemática, discussões que

dialogam com a realidade dos tribunais e as exigências da sociedade em face da atuação estatal. Seu conteúdo favorece a formação crítica de leitores que se dedicam ao estudo do Direito Administrativo e suas implicações no cotidiano institucional.

Boa leitura!

# INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico objetiva abordar a responsabilidade civil da Administração Pública por atos omissivos, tema bastante controvertido no âmbito doutrinário e jurisprudencial. A pesquisa científica limita-se à análise dos atos omissivos estatais, excluídos assim os atos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário no desempenho da função administrativa.

Doutrina e jurisprudência são unânimes no sentido de que o art. 37, §6º, da Constituição Federal coroa a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos. Entretanto, no que tange a responsabilidade civil da Administração Pública por atos omissivos, há grande divergência doutrinária e jurisprudencial sobre a incidência ou não da teoria do risco administrativo, insculpida no mencionado dispositivo constitucional. Em decorrência disso, há vários questionamentos, abordando o tipo de responsabilidade nas situações de lesões causadas por omissão estatal, qual o entendimento da doutrina e do Supremo Tribunal Federal.

Para esclarecer tais questionamentos, iniciaremos com o estudo da evolução histórica e doutrinária da responsabilidade civil do Estado, enfatizando as teorias dominantes em cada fase. O segundo capítulo aborda um panorama geral das dimensões doutrinárias da responsabilidade civil da Administração Pública, como conceito, tratamento constitucional e inferências. O terceiro capítulo abordará a fixação do conceito de omissão estatal, os pressupostos essenciais para a caracterização da responsabilidade civil da Administração Pública por atos omissivos, apontando as correntes doutrinárias sobre a matéria.

Por fim, no último capítulo, investigamos as decisões do Supremo Tribunal Federal, para verificar o modo como a Suprema Corte tem interpretado o art. 37, §6º, da Constituição Federal, na resolução das situações em que a violação do dever legal da Administração Pública em atuar ocasiona lesões aos administrados.

Concluindo, associam-se os resultados alcançados com o objetivo apresentado, focando, principalmente, a posição da Corte Suprema no tratamento da matéria.

# REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir, tem-se a explanação do referencial teórico da pesquisa, em que serão abordadas considerações acerca: do histórico e dos fundamentos da responsabilidade civil do Estado no Brasil; da responsabilidade civil do Estado por omissão; e, por fim, do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a responsabilidade civil do estado por omissão.

## O Histórico da Responsabilidade Civil do Estado no Brasil

A responsabilidade do Estado passou por diversas fases até chegar ao estágio atual. Inicialmente, destacam-se as Constituições Federais de 1824 e 1891, que não previam nenhum tipo de responsabilização estatal por prejuízos causados aos particulares, exceto no caso de agentes públicos agindo com abuso de poder ou omissão no exercício de suas funções.

Nessa época, entre o século XVIII e início do século XIX, vigorava a teoria da irresponsabilidade estatal, também conhecida como teoria feudal, regalista ou regaliana, própria dos Estados absolutistas, em que a vontade do Rei era soberana e tinha força de lei. Na fase do absolutismo, o Estado era soberano e liberal, pouco intervindo nas relações entre particulares.

Vigorava a máxima *“the king can do no wrong”*, que representava bem o sistema político da época. O Estado soberano era totalmente imune a qualquer tipo de sanção referente a danos decorrentes de sua atividade, pois se sustentava na ideia de que por ser órgão gerador do Direito, não atentaria contra a ordem jurídica, sendo esse período marcado pela injustiça por parte do próprio Estado que, como responsável pela tutela do Direito, violava-o impunemente.

Nas palavras da autora a seguir, tem-se que:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo por isso, agir contra ele; daí os princípios que o rei não pode errar (*the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire*) e de que ‘aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei’ (*quod principi placuit habet*

*legis vigorem*). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania (Di Pietro, 2002, p. 502).

Assim, a teoria da irresponsabilidade defendia a tese de que o Estado era pleno e incondicional, soberano, o monarca nunca errava, já que suas ações eram reflexos da vontade divina, por isso nunca responderia civilmente por seus atos ou omissões, eximindo totalmente o Poder Público do dever de reparar os danos causados aos particulares. Restava apenas a possibilidade de acionar o funcionário que agiu ilicitamente e causou o dano.

A responsabilidade civil do Estado é discutida a partir da Revolução Francesa, em 1789, quando começaram a ser promovidas ações contra o Estado, requerendo a reparação por danos causados pelo movimento revolucionário. Porém, a teoria da irresponsabilidade ainda prevalecia na França até o ano de 1873, quando foi prolatada sentença acerca do caso Blanco, admitindo a responsabilização estatal conforme a teoria publicista, tendo-se concluído pela não adoção das normas do Código Civil para conciliar os direitos privados com os do Estado, consoante explicação da professora a seguir, referente ao caso Blanco:

A menina Agnès Blanco, ao atravessar uma rua da cidade de Bordeaux, foi colhida por uma vagonete da Cia. Nacional de Manufatura do Fumo; seu pai promoveu ação civil de indenização, com base no princípio de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos causados a terceiros, em decorrência de ação danosa de seus agentes. Suscitado conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, o Tribunal de Conflitos decidiu que a controvérsia deveria ser solucionada pelo tribunal administrativo, porque se tratava de apreciar a responsabilidade decorrente de funcionamento do serviço público. Entendeu-se que a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque se sujeita a regras especiais que variam conforme as necessidades do serviço e a imposição de conciliar os direitos do Estado com os direitos privados (Di Pietro, 2002, p. 526).

O professor Bittencourt (2005, p. 168) afirma que: “Foi a partir do famoso *arrêt* Blanco que se estabeleceu o entendimento de que o Estado teria realmente o dever de reparar danos causados na esfera patrimonial de terceiros, mas com fundamento em princípios de direito público (teorias publicistas)”.

Diante dos princípios da isonomia e da legalidade, a teoria da irresponsabilidade foi superada em todos os ordenamentos jurídicos, dando lugar ao Estado de Direito, que adquiriu direitos e deveres comuns as pessoas jurídicas. Nesse período de evolução ideológica foi feita a distinção entre atos de gestão (*jure gestionis*) e atos de império (*jure imperii*). Sendo o ato classificado como de império, restaria isento de qualquer julgamento, mesmo sendo danoso para terceiro. E sendo ato de gestão, seria verificada a culpa do funcionário no caso concreto, situação em que a vítima seria indenizada.

O autor a seguir diferencia:

Atos *iure imperii* seriam os atos praticados sob o manto de Potestade Pública, no exercício da soberania do Estado, praticados por ele na qualidade de poder supremo, supra-individual, impostos unilateralmente e de forma coercitiva e, portanto, insuscetíveis de gerar direito à indenização.

Atos *iure gestionis* seriam aqueles exercidos pelo Estado em situação de desigualdade, de equiparação ao particular, no intuito da conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para gestão de seus serviços, o que levava ao reconhecimento da responsabilidade civil nas mesmas condições e proporções a que se submetem os cidadãos (Bacellar, 2006, p. 305).

Nesse contexto, surgiu a teoria da responsabilidade com culpa, conhecida como teoria da responsabilidade subjetiva, ou teoria civilista, adotada no Brasil com o advento do Código Civil de 1916. Para ser indenizada pelo Estado, a vítima teria que indicar o agente causador do dano, além de comprovar sua culpa.

Essa teoria deu ensejo à criação do artigo 15 do Código Civil de 1916, que consolidou a teoria da responsabilidade do Estado por culpa, sendo, algum tempo depois, interpretado como teoria da culpa anônima, senão vejamos:

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (Brasil, 1916, p. 2).

Foi a primeira teoria a explicar o dever do Estado de indenizar particulares por prejuízos advindos da prestação de serviços públicos, prevendo o direito de regresso do Poder Público contra o causador do dano.

A teoria civilista estabelecia como principal elemento caracterizador do dever de ressarcimento do Estado o elemento subjetivo, sendo necessária a prova concreta da culpa ou dolo do agente público que praticou a conduta lesiva. Portanto, para fins de indenização, a vítima teria que comprovar a ocorrência simultânea do ato, dano,nexo causal, culpa ou dolo.

As Constituições de 1934 e 1937 reforçaram a aplicação da teoria subjetiva, estabelecendo a responsabilidade civil solidária e conjunta entre o Estado e o funcionário, por danos causados. No entanto, devido à dificuldade da vítima comprovar judicialmente a ocorrência de dolo ou culpa por parte do agente público, a aplicação e efetividade da teoria subjetiva perdeu força, advindo as teorias publicistas.

A teoria da culpa anônima inspirou uma nova interpretação do supra transcrito artigo 15 do Código Civil de 1916, tendo sido criada na França, no final do século XIX, para acabar com a controvertida distinção entre ato de império e de gestão. Essa teoria retirou da vítima o ônus de identificar o agente estatal causador do dano para fins de responsabilidade civil, bastando comprovar o mau funcionamento do serviço. A culpa do serviço - *faute du service* para os franceses- ficava reservada para casos em que o serviço não funcionasse, funcionasse mal ou extemporaneamente (com atraso).

Alguns doutrinadores defendem que a teoria subjetiva é aplicável no direito brasileiro em relação aos danos causados por omissão do Estado, e em ação regressiva do Estado contra o agente público.

Com o tempo e a ascensão dos princípios da igualdade e equidade de direitos e deveres sociais, a doutrina da culpa civil foi perdendo força, uma vez que as normas de direito público foram predominando sobre as de direito privado nas relações entre Administração e administrados.

Assim, surgiu a teoria do risco administrativo, formulada nas seguintes palavras:

A Administração Pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer decorrência da normal ou anormal atividade do Estado. Tendo em vista que essa atividade é exercida em favor de todos, seus ônus devem ser também suportados por todos, e não apenas por alguns. Consequentemente, deve o Estado, que a todos representa, suportar os ônus da sua atividade, independentemente de culpa dos seus agentes (Cavalieri, 2010, p. 224).

Percebe-se que a ideia de responsabilidade objetiva se baseia no princípio da equidade e encontra razão de ser nas amplas atividades e prerrogativas de poder do Estado, que conseqüentemente geram um maior risco de causar danos a terceiros. Essa teoria atribui ao Estado a responsabilidade pelo risco criado por sua atividade administrativa, isto é, não é necessário suscitar o dolo ou a culpa do agente, apenas deve-se demonstrar a relação de causa e efeito (nexo causal) e o dano sofrido pela vítima.

A Constituição brasileira de 1946 consagrou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado. Também conhecida como teoria da responsabilidade sem culpa ou teoria publicista, fundamenta o dever de indenizar no risco, afastando a necessidade de comprovação de culpa ou dolo por parte do agente público, e ainda, transferindo a discussão sobre culpa ou dolo do agente público para a ação regressiva a ser intentada pelo Estado.

O advento da Carta Constitucional de 1946 proporcionou grande alteração da responsabilidade civil do Estado, posto que esse diploma inseriu a teoria da responsabilidade civil objetiva, ou seja, responsabilidade estatal quanto aos danos decorrentes de atos lesivos de seus agentes, mesmo não havendo procedimento irregular, não se analisando o mérito de ter havido ou não culpa ou falta do serviço para configurar tal responsabilidade.

Esse entendimento foi disciplinado na Constituição Federal de 1946, artigo 194, e reproduzido na atual Constituição Federal, artigo 37, § 6:

§ 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 (Brasil, 1946, p. 4).

O Código Civil vigente também sustenta a aplicação da teoria objetiva para os danos causados pelo Estado, conforme o artigo 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” (Brasil, 2002, p. 8).

Desde então, a responsabilidade civil do Estado passou a ser objetiva, sendo essencial a demonstração do nexo de causalidade entre o fato do serviço e o dano e dispensável a demonstração de culpa do agente público.

Conforme as palavras a seguir, tem-se que:

A teoria do risco administrativo, baseada na responsabilidade objetiva, é portanto, a teoria adotada no ordenamento jurídico contemporâneo, haja vista que a prova de culpa é necessária somente para o Estado, quando pretender obter o ressarcimento do valor indenizatório que pagou à vítima, na hipótese dos seus agentes terem provocado o dano de forma intencional ou com imprudência, imperícia ou negligência. Em outras palavras, tem-se que o Poder Público, via de regra, responde objetivamente perante o particular, enquanto o agente causador do prejuízo responderá de forma subjetiva em face do ente estatal, se este demonstrar que a sua conduta fora praticada com dolo ou culpa (Barreto, 2010, p. 80).

Nota-se que a atual Constituição Federal adotou a responsabilização objetiva para o Estado em relação aos particulares prejudicados, e a responsabilidade subjetiva em relação ao agente público, em eventual ação regressiva.

Atualmente, duas correntes doutrinárias divergem sobre o modo de compreensão da responsabilidade objetiva do Estado: a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral. A teoria do risco integral orienta que é suficiente para determinar a responsabilidade do Estado em qualquer circunstância apenas a comprovação do ato e do dano, sendo devida a indenização sempre que o Estado causa prejuízo aos particulares, sem excludentes.

Para a teoria do risco integral, a responsabilidade civil do Estado é genérica e indiscriminada, existindo o dever de reparação dos prejuízos em razão de tudo o que acontece na sociedade, inclusive quando há o rompimento do nexo causal. Por isso, essa teoria é tida como injusta e inadmissível para alguns doutrinadores.

A teoria do risco administrativo entende de forma diferente, reconhecendo a existência de excludentes do dever de indenizar. Essa teoria tem como origem remota a teoria francesa da *faute du service* (culpa do serviço), baseada no seu funcionamento ineficaz e na culpa do serviço público, quando este não funciona ou funciona de forma insuficiente ou atrasado.

Cavaliere Filho (2007), defende que a teoria do risco administrativo atribui ao Estado a responsabilidade pelo risco criado em sua atividade administrativa. Assim, não seria necessário comprovar culpa ou dolo do agente, apenas o nexo causal e o dano sofrido.

O autor abaixo ressalta a distinção entre risco administrativo e risco integral:

O risco administrativo é qualificado pelo seu efeito de permitir a contraprova de excludente de responsabilidade, efeito que se pretende seria inadmissível se qualificado como risco integral, sem que nada seja enunciado quanto à base ou natureza da distinção (Cahali, 2007, p. 40).

Atualmente, a teoria do risco administrativo é plenamente aceita na doutrina e tribunais pátrios, com fundamento na culpa anônima ou do serviço, e não mais a culpa subjetiva e pessoal do agente público. Assim, o elemento subjetivo encontra-se presente e vinculado ao funcionamento e à execução do serviço. Essa é a teoria adotada como regra geral pela atual Constituição Federal. Para conseguir a reparação do dano, a vítima deve comprovar o nexo de causalidade entre o fato ocorrido e o dano. Além disso, a Lei maior garante o direito de regresso da pessoa jurídica contra o agente causador do dano, desde que este tenha agido com dolo ou culpa.

Carvalho Filho (2009, p. 524) cita ainda uma nova teoria, como a mais ajustada aos tempos atuais, afigurando ampla proteção à vítima do dano:

Em tempos atuais, tem-se desenvolvido a teoria do risco social, segundo a qual o foco da responsabilidade civil é a vítima, e não o autor do dano, de modo que a reparação estaria a cargo de toda a coletividade, dando ensejo ao que se denomina de socialização dos riscos – sempre com o intuito de que o lesado não deixe de merecer a justa reparação do dano sofrido.

A teoria do risco social propõe então que os riscos inerentes a certas atividades, notadamente aquelas que trazem benefícios para a coletividade, devem ser suportados por todos e não apenas pelo indivíduo que sofre o dano. Desse modo, a citada teoria surge como forma de socializar os prejuízos, ou seja, distribuir o ônus financeiro de certos danos para a coletividade, atuando como ferramenta de promoção da justiça social, permitindo que os custos de certos danos sejam distribuídos de forma mais equitativa na sociedade.

No entanto, o doutrinador assevera que tal caráter genérico da responsabilidade poderia provocar grande insegurança jurídica e graves agressões ao erário, na medida em que a socialização de riscos pode gerar custos adicionais para a sociedade como um todo, prejudicando em última análise os próprios contribuintes. Portanto, sua aplicação requer um equilíbrio entre a proteção social e a necessidade de segurança jurídica e eficiência.

# Os Fundamentos da Responsabilidade Civil do Estado no Brasil

A responsabilidade civil pode ser definida como aquela que decorre da existência de um fato que atribui a determinado indivíduo o caráter de imputabilidade no direito privado. São as condutas lesivas que ensejam a responsabilização do Estado, seja por ação ou omissão.

Barreto (2010) define responsabilidade civil como a expressão utilizada para designar o conjunto das normas que disciplinam a situação de todo aquele a quem, por qualquer razão, incumbem as consequências jurídicas de um fato danoso, conceituando assim a responsabilidade civil do Estado como a obrigação dos entes públicos de reparar os danos morais ou materiais causados a terceiros no exercício de suas funções administrativas, judiciais ou legislativas, mediante o pagamento de indenização equivalente.

Gagliano e Pamplona (2004, p. 16) assevera que:

Deriva da transgressão de uma norma jurídica civil preexistente, impondo ao infrator a consequente obrigação de indenizar o dano. A responsabilidade civil provém da violação de uma norma jurídica preexistente, a qual gerará uma obrigação ao causador do dano de indenizar o lesionado. É a consequência jurídica e patrimonial do descumprimento de uma obrigação.

O principal fundamento da responsabilidade civil reside no *neminem laedere*, que significa que não se deve prejudicar uma pessoa ou seu patrimônio, e não se deve deixar qualquer ofensa ou dano sem ressarcimento. Esse princípio expressa a responsabilidade civil impondo que ninguém pode causar prejuízo a outrem, e aquele que causou danos à esfera do bem jurídico alheio, em regra, tem a obrigação de indenizar. No mesmo sentido, tem-se a seguinte posição:

Todo ordenamento jurídico, com maior ou menor intensidade, contém, como básico, o princípio da incolumidade das esferas jurídicas individuais, consideradas estas, em sentido lato, o conjunto de direitos e deveres mensuráveis, ou não, economicamente, relacionados a alguém. Em consequência desse princípio, concretizado na fórmula latina do *neminem laedere*, a ninguém é dado interferir, legitimamente, na esfera jurídica alheia, sem o consentimento de seu titular ou autorização de seu titular

ou autorização do ordenamento jurídico, donde haver um dever genérico, absoluto, no sentido de que cabe a todos, de não causar danos aos outros (Mello, 1999, p. 195).

Sabe-se que a responsabilidade civil tem como pressuposto o dano, a ocorrência do prejuízo, e o nexo de causalidade. Por isso, o indivíduo só é civilmente responsável se sua conduta provocar danos a terceiros, se não há dano, não haverá dever de indenizar.

Entende-se por dano toda lesão a um bem tutelado pelo ordenado jurídico, gerando prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial. Não ocorrendo dano a alguém, não há que se falar em responsabilidade civil. Por isso, na esfera civil o dano constitui elemento essencial para a responsabilidade civil.

O dano pode ser material ou patrimonial, moral e estético. O dano material, também chamado de dano patrimonial, refere-se a qualquer prejuízo financeiro ou perda de bens materiais que uma pessoa ou empresa sofre devido à ação ou omissão de outrem. Esse tipo de dano inclui tanto o prejuízo efetivamente sofrido (danos emergentes), quanto o que a vítima deixou de ganhar (lucros cessantes).

O dano moral é subjetivo, atinge a esfera interna e a moral do lesado. Refere-se a lesões na esfera extrapatrimonial de uma pessoa, ou seja, aquelas que afetam seus direitos da personalidade, como honra, imagem, intimidade, liberdade, e dignidade, causando dor, sofrimento, angústia e constrangimento. Diferentemente do dano material, o dano moral não se refere a perdas financeiras, mas sim a prejuízos imateriais que afetam o bem-estar psicológico e emocional da vítima.

O dano estético está relacionado ao aspecto físico do indivíduo prejudicado, é uma alteração na aparência física de uma pessoa. Sobre o tema, elucidativa é a lição a seguir:

[...] Conceitua-se, então, o dano como sendo a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a conhecida divisão do dano em patrimonial e moral (Carvalho Filho, 2005, p. 95-96).

Carvalho Filho (2005) assevera que o Estado por si só não pode causar danos a ninguém, na medida em que é um ser intangível e somente se

faz presente no mundo jurídico através de seus agentes, pessoas físicas cuja conduta é a ele imputada. Nesse contexto, destaca-se a teoria do órgão, também chamada de teoria da imputação volitiva. De acordo com essa teoria, os atos praticados pelos agentes públicos no exercício de suas funções são considerados atos do próprio Estado, como se o órgão estatal estivesse agindo diretamente.

Destaca-se que o sentido de agente independe do conceito de servidor. Na legislação brasileira, agente público é toda pessoa física que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, função pública por meio de vínculo com a Administração Pública. Isso inclui agentes políticos, servidores públicos, militares, empregados públicos e particulares em colaboração com o Estado. Ou seja, agente é quem está a serviço do ente estatal, não importando para tanto do pagamento ou não de contraprestação por parte do Estado.

A responsabilidade civil do Estado está prevista no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal brasileira e estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados por seus agentes a terceiros, tanto pessoas jurídicas de direito público quanto as de direito privado prestadoras de serviços públicos. Isso significa que o Estado responde independentemente da comprovação de culpa ou dolo, com base na teoria do risco administrativo. No entanto, a Constituição também assegura o direito de regresso contra o agente responsável, em casos de dolo ou culpa.

Vejamos:

[...] § 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 (Brasil, 1988, p. 8).

Este dispositivo constitucional objetiva conferir garantia de proteção aos cidadãos contra os danos causados pela atuação do poder público, assegurando que as vítimas de danos causados por agentes públicos tenham acesso à reparação dos danos. Ao mesmo tempo em que protege o agente público, assegurando que ele não seja responsabilizado de forma injusta, caso tenha agido dentro da lei e sem intenção de causar danos.

Importante ressalva faz Di Pietro (2007), ao defender que o artigo 37 da Constituição Federal exige cinco requisitos indispensáveis à caracterização da responsabilidade civil do Estado:

1. Que se trate de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos [...];
2. Que essas entidades prestem serviços públicos, o que exclui as entidades da administração indireta que executem atividade econômica de natureza privada [...];
3. Que haja um dano causado a terceiros em decorrência da prestação de serviço público; aqui está o nexo de causa e efeito;
4. Que o dano seja causado por agente das aludidas pessoas jurídicas [...];
5. Que o agente, ao causar o dano, aja nessa qualidade; não basta ter a qualidade de agente público, pois, ainda que o seja, não acarretará a responsabilidade estatal se, ao causar o dano, não estiver agindo no exercício de suas funções (Di Pietro, 2007, p. 602).

Portanto, a responsabilidade objetiva do Estado exige a ocorrência de um ato ilícito praticado por agente público no exercício de suas funções; que represente pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviço público; que o dano causado a terceiro seja em decorrência da prestação de serviço público; e a ligação entre a conduta do agente e o dano causado, ou seja; o nexo causal.

A ação ou omissão decorrente da conduta humana podem ocasionar prejuízos a outrem. A conduta positiva representa a ação de um indivíduo, configurando o dolo, e a conduta negativa representa a omissão, um ato que o agente deliberadamente deixou de praticar, seja por negligência, imprudência ou imperícia, caracterizando a culpa.

Destaca-se que a omissão só ensejará a obrigação de ressarcimento quando a ação do agente público era indispensável para impedir o dano, ou seja, o agente tinha o dever jurídico de praticar a conduta e não praticou ou quando o agente público agiu de forma negligente, imprudente ou imperita, ocasionando prejuízos ao particular.

Cumpre destacar que, quando o agente público causador do prejuízo não estiver agindo em nome do Estado, em conformidade com suas atividades funcionais, não recairá responsabilidade civil sobre o Estado, em virtude do disposto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, que prevê a responsabilidade estatal apenas sobre a conduta de agente estatal que agindo nessa qualidade, causar danos a outrem.

Nesse sentido, tem-se que:

Para que haja a responsabilidade pública importa que o comportamento derive de um agente público. O título jurídico da

investidura não é relevante. Basta que seja qualificado como agente público, é dizer, apto para comportamentos imputáveis ao Estado (ou outras pessoas, de Direito Público ou de Direito Privado, prestadoras de serviços públicos, quando atuarem nesta qualidade). Importa, outrossim, que o dano tenha sido produzido por alguém graças a esta qualidade de agente público, e não em situação alheia ao qualificativo em causa. A condição de agente, no sentido ora indicado, não se descaracteriza pelo fato de este haver agido impulsionado por sentimentos pessoais ou, por qualquer modo, estranhos à finalidade do serviço. Basta que tenha podido produzir o dano por desfrutar de posição jurídica que lhe resulte da qualidade de agente atuando em relação com o serviço público, bem ou mal desempenhado (Mello, 1999. p. 687).

A responsabilidade civil do Estado também pode decorrer de atos lícitos, que são aqueles autorizados por lei, ou ilícitos, com base nos princípios da igualdade e legalidade, os quais estabelecem limites à atuação do Poder Público que acaso violados, ensejam reparação a quem suportou o dano.

Em relação aos atos lícitos, tem-se que:

O princípio constitucional da igualdade é o fundamento da responsabilização estatal, posto que não se pode conceber que certos indivíduos suportem ônus maiores que aqueles normalmente impostos aos demais membros do agrupamento social, quando do desempenho de atividades voltadas à coletividade (Barreto, 2010, p. 82).

E quanto aos atos ilícitos, o mesmo autor assevera que:

O dever de indenizar lastreia-se no princípio da legalidade (juridicidade), que condiciona a validade de atuação dos agentes públicos à observância das normas vigentes, sob pena de anulação dos atos eivados de antijuricidade e responsabilização pecuniária do ente estatal em nome do qual foram editados (Barreto, 2010, p. 83).

A maior parte dos doutrinadores reconhecem a responsabilidade civil da Administração Pública por atos lícitos, desde que se vislumbre a ocorrência de dano anormal e específico, fundamentando-se no princípio da isonomia. Assim, no caso dos atos lícitos, o dano ocorre mesmo quando o Estado age dentro dos limites da lei e no interesse da coletividade.

O fundamento principal dessa responsabilidade é o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, ou seja, quando um indivíduo so-

fre um prejuízo devido a uma ação estatal que beneficia a sociedade, essa perda deve ser compensada pelo Estado, evitando que um ônus excessivo recaia sobre apenas uma pessoa.

Os Tribunais pátrios já se posicionaram no sentido de responsabilizar o Estado por atos lícitos, como RE 422.941-DF, 2a Turma, Rel. Min. Carlos Velloso, 06.12.2005. Nesse julgado, a União é condenada a indenizar prejuízos decorrentes de lícita intervenção no domínio econômico, com a fixação de preços do açúcar em patamar inferior aos apurados pela própria administração.

A configuração da responsabilidade estatal independe da licitude ou ilicitude da ação ou da omissão do Estado. O objetivo do ordenamento jurídico moderno é consertar o dano causado, mesmo que decorrente de conduta lícita. Portanto, para a caracterização da responsabilidade civil do Estado é necessário apenas que o dano seja indenizável e que exista um ato ou omissão estatal, ainda que lícito ou ilícito, juntamente com o nexo de causalidade.

Por isso é que a responsabilidade civil impede as arbitrariedades do Poder Público, funcionando como instrumento de controle de legalidade, protegendo os direitos e garantias fundamentais, os direitos dos cidadãos, e o ordenamento jurídico pátrio.

O doutrinador Moraes (2007) acrescenta ainda a ausência de causas excludentes de responsabilidade do Estado:

A responsabilidade objetiva do risco administrativo exige a ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano, ação ou omissão administrativa, existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (Moraes, 2007, p. 233).

Ainda que existam os pressupostos formadores da responsabilidade do Estado, este poderá eximir-se da obrigação de reparar o dano quando demonstrar a ocorrência de causas excludentes de responsabilidade, ou seja; o caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e culpa de terceiro. Assim, para que a responsabilidade civil seja descaracterizada é necessário ocorrer o rompimento do nexo de causalidade diante das causas excludentes elencadas.

Contudo, é necessário investigar a participação do lesado no fato gerador do dano, pois, se a suposta vítima contribuiu para a ocorrência do dano ou foi a única causadora do seu próprio dano, configura-se a culpa concor-

rente ou culpa exclusiva da vítima e o valor da reparação em face do Estado deve ser atenuado ou excluído conforme o caso.

Sobre a culpa exclusiva da vítima, tem-se que:

Pode ocorrer que o lesado tenha sido o único causador do seu próprio dano, ou que ao menos tenha contribuído de alguma forma para que o dano tivesse surgido. No primeiro caso, a hipótese é de autolesão, não tendo o Estado qualquer responsabilidade civil, eis que faltantes os pressupostos do fato administrativo e da relação de causalidade. O efeito danoso, em tal situação, deve ser atribuído exclusivamente àquele que causou o dano a si mesmo (Carvalho Filho, 2005, p. 502).

Quanto à culpa concorrente, o mesmo autor destaca que:

Se, ao contrário, o lesado, juntamente com a conduta estatal, participou do resultado danoso, não seria justo que o Poder Público arcasse sozinho com a reparação dos prejuízos. Nesse caso, a indenização devida pelo Estado deverá sofrer redução proporcional à extensão da conduta do lesado que também contribuiu para o resultado danoso. Desse modo, se o Estado e o lesado contribuíram por metade para a ocorrência do dano, a indenização devida por aquele deve atingir apenas a metade dos prejuízos sofridos, arcando o lesado com a outra metade. É a aplicação do sistema de compensação das culpas no direito privado (Carvalho Filho, 2005, p. 519).

Assim, a culpa exclusiva da vítima exclui o dever de reparar do Estado, na medida em que não há nexos de causalidade entre conduta do Estado e o dano suportado. Portanto, nestas situações, o efeito danoso deve ser atribuído unicamente àquele que causou o dano a si mesmo. Para o caso de culpa concorrente entre o Estado e o lesado, a responsabilidade do Estado é atenuada e repartida com a vítima. Tal entendimento é previsto no artigo 945 do Código Civil vigente:

O caso fortuito e força maior são tidos como sinônimos, inclusive porque a lei não os diferencia. O parágrafo único do artigo 393 do Código Civil estabelece que o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível impedir. O doutrinador Barreto (2010) defende que não há distinção entre caso fortuito e força maior, sendo ambos excludentes de responsabilidade civil do Estado, pois não é razoável atribuir ao Estado um dever absoluto de ressarcimento quando os danos decorressem de fatos impossíveis de serem evitados pelo Estado.

Corrente doutrinária diverge, diferenciando caso fortuito de força maior, sendo caso fortuito os casos em que os danos decorrem de atos humanos ou de falha da Administração Pública, e força maior um acontecimento imprevisível e estranho à vontade das partes.

Nas palavras de Di Pietro (2006, p. 624-625), tem-se que:

Força maior é o acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável a Administração, não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há nexo de causalidade entre o dano e o comportamento da Administração. Já o caso fortuito – que não constitui causa excludente da responsabilidade do Estado – ocorre nos casos em que o dano seja decorrente de ato humano ou de falha da Administração; quando se rompe, por exemplo, uma adutora ou um cabo elétrico, causando danos a terceiros, não se pode falar em força maior, de modo a excluir a responsabilidade do Estado.

Defende ainda a mesma doutrinadora que, ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado só existirá se aliada ela ocorrer omissão do poder público na realização de um serviço. Exemplo comum encontrado nas doutrinas acerca do tema são as enchentes que inundam casas e destroem objetos, em que o Estado só será civilmente responsável se restar comprovada a falta de serviços de limpeza dos rios, bueiros e galerias de águas pluviais, que seriam capazes de impedir a inundação.

Essa é a tese defendida a seguir por outro autor, vejamos:

Vale ressaltar que, mesmo em se tratando de eventos da natureza, é possível a responsabilização patrimonial do Estado, com base na teoria da culpa administrativa (falta do serviço), se comprovada a omissão do poder público em tomar providências que evitariam os prejuízos experimentados pelos particulares (Barreto, 2010, p. 84).

Nos casos em que resta caracterizada a falta de serviço, ou seja, quando o serviço não funciona ou funciona de maneira ineficiente, de modo que não evita o evento danoso iminente, entende-se que a omissão do Estado gera o dano, mas não o causa. Nessas hipóteses, não existe consenso acerca da aplicação da responsabilidade objetiva, tema que será trabalhado no capítulo que segue.

# A Responsabilidade Civil do Estado por Omissão

A responsabilidade civil do Estado estará presente sempre que os atos ou comportamentos lícitos ou ilícitos do Estado e a sua omissão causarem prejuízos a determinadas pessoas. Apenas quando o dano causado ao administrado decorrer de omissão da Administração Pública por descumprir um dever legal imposto, surgirá o dever de indenizar. Portanto, a responsabilidade civil do Estado por omissão ocorre quando o poder público deixa de agir ou se omite diante de uma situação em que tinha o dever legal de agir, causando danos a terceiros.

Nessa visão, elementar é a lição a seguir:

A consequência, dessa maneira, reside em que a responsabilidade civil do Estado, no caso de conduta omissiva, só se desenhara quando presentes estiverem os elementos que caracterizam a culpa. A culpa origina-se, na espécie, do descumprimento do dever legal, atribuído ao Poder Público, de impedir a consumação do dano (Carvalho Filho, 2005, p. 436).

Vejamos alguns julgados do Supremo Tribunal Federal, em situações que a Administração Pública respondeu por omissão, notadamente pela quebra de dever legal de impedir resultado danoso.

Extrai-se do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 272839, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, em que a Corte Suprema imputou a responsabilidade civil objetiva à Administração Pública por ter descumprido dever constitucional de garantir a integridade física do preso, morto por colegas de carceragem:

Recurso extraordinário. 2. Morte de detento por colegas de carceragem. Indenização por danos morais e materiais. 3. Detento sob a custódia do Estado. Responsabilidade objetiva. 4. Teoria do Risco Administrativo. Configuração do nexo de causalidade em função do dever constitucional de guarda (art. 5º, XLIX). Responsabilidade de reparar o dano que prevalece ainda que demonstrada a ausência de culpa dos agentes públicos. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento (Brasil, 2005, p. 1).

O Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário nº. 283989, responsabilizou a Administração Pública por violar o dever legal de cumprir decisão judicial. O STF, ao analisar o caso, entendeu que a Administração Pública tinha o dever de cumprir a decisão judicial e, ao não fazê-lo, causou prejuízos aos proprietários, incorrendo em responsabilidade. Conforme decisão RE 283989. Rel. Min. Ilmar Galvão abaixo:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ARTIGO 37, § 6.º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DANOS CAUSADOS POR TERCEIROS EM IMÓVEL RURAL. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. INDENIZAÇÃO. ILEGITIMIDADE DE PARTE. DENUNCIÇÃO DA LIDE. Esta Corte já firmou entendimento de que é incabível, na via extraordinária, alegação de ofensa indireta à Constituição Federal, por má interpretação de normas processuais, contidas na legislação infraconstitucional. Caracteriza-se a responsabilidade civil objetiva do Poder Público em decorrência de danos causados, por invasores, em propriedade particular, quando o Estado se omite no cumprimento de ordem judicial para envio de força policial ao imóvel invadido. Recursos extraordinários não conhecidos (Brasil, 2002, p. 1).

Percebe-se que os julgados acima são claros ao estabelecer que a omissão estatal que caracteriza o dever de indenizar é apenas aquela que configura a quebra do dever legal ou constitucional de evitar o resultado lesivo. Com relação ao alcance da expressão serviços públicos, prevista no art. 37, §6º, da Constituição Federal, a interpretação do Supremo Tribunal Federal é ampla, incluindo os serviços públicos *strictu sensu*, o exercício do poder de polícia administrativa e os danos decorrentes da execução ou falta de execução de obras públicas.

Existe controvérsia decorrente da interpretação do art. 37, § 6o da Constituição Federal, que estabelece que “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros [...]” (Brasil, 1988, p. 8), evidenciando que o dever de indenizar do Estado surge independentemente de culpa ou dolo, seja a conduta comissiva ou omissiva.

A expressão “causarem a terceiros” é ponto da discussão controvertida, pois há doutrinadores que defendem que “causar” refere-se a uma situação positiva, não incluindo as omissões, sob pena do Estado assumir um dever geral de indenizar e transformar-se em uma espécie de garantidor universal.

Ressalta-se que a responsabilidade do Estado diante da Constituição Federal é sempre objetiva, mesmo por atos omissivos, o que não significa defender irrestritamente a teoria do risco integral, por ser necessário a comprovação da existência do dano e do nexo causal.

Nesse contexto, a renomada autora Di Pietro (2010, p. 643) destaca que: “A responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”

A responsabilidade estatal é quase sempre considerada pela teoria do risco administrativo, estabelecendo ao Estado a reparação do dano sofrido pelo particular, independente da ocorrência de culpa, dolo ou qualquer tipo de ilicitude, conforme a teoria da responsabilidade objetiva.

Nas condutas omissivas, é necessário analisar se a omissão constituiu o fato gerador da responsabilidade civil do Estado, posto que nem toda conduta omissiva retrata um descaso do Estado em cumprir o dever legal. Somente recairá responsabilidade civil se o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano.

Atualmente percebe-se que a doutrina e jurisprudência vem consolidando que a responsabilidade civil do Estado por omissão pode ser objetiva ou subjetiva, a depender da análise do caso. Parte dos doutrinadores defendem que a responsabilidade do Estado por condutas omissivas deve ser subjetiva, sob o fundamento de que a omissão estatal não é a causa do resultado danoso, mas apenas a condição para o resultado.

Nesses casos, é necessário analisar o elemento subjetivo culpa, a fim de constatar se a omissão estatal foi realmente a causa do dano. São defensores dessa teoria, Mello (1999) e Di Pietro (2010), entre outros.

Nas palavras de Di Pietro (2010, p. 530-531):

Mesmo ocorrendo motivo de força maior, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer omissão do Poder Público na realização de um serviço. Por exemplo, quando as chuvas provocam enchentes na cidade, inundando casas e destruindo objetos, o Estado responderá se ficar demonstrado que a realização de determinados serviços de limpeza dos rios ou dos bueiros e galerias de águas pluviais teria sido suficiente para impedir a enchente. Porém, neste caso, entende-se que a responsabilidade não é objetiva, porque decorrente de

mau funcionamento do serviço público; a omissão na prestação de serviço tem levado à aplicação da teoria da culpa do serviço público [...]; é a culpa anônima, não individualizada; o dano não decorreu de atuação de agente público, mas de omissão do poder público.

Destaca o autor a seguir que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado [...] é de aplicar-se teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo (Mello, 2010, p. 1021).

Assim, nos casos em que a conduta estatal for omissa, essa corrente entende haver necessidade de avaliar o elemento subjetivo culpa, posto que nesses casos o Estado somente será obrigado a reparar o dano se, no caso em tela, tinha a obrigação de agir e culposamente deixou de fazer, causando danos a terceiros, aplicando-se a teoria da responsabilidade civil subjetiva.

Por isso, não basta o simples nexos causal entre a ausência do serviço e o dano sofrido para a configuração da responsabilidade civil estatal. É necessário que o Estado tenha agido com culpa, seja por negligência, imprudência, imperícia além da obrigação jurídica de impedir o dano.

No entanto, a presunção de culpa por si só não é capaz de elidir o caráter subjetivo da responsabilidade estatal, posto que, se o ente estatal provar que agiu com diligência, perícia e prudência, pode ser isento da obrigação de indenizar, ante as causas excludentes de responsabilidade civil.

A maior parte da doutrina e jurisprudência entendem que para caracterização da responsabilidade civil do Estado por omissão é essencial que haja o descumprimento do ente público de um dever imposto pelo ordenamento jurídico. Assim, só haveria responsabilidade civil do Estado por ato omissivo se a omissão em questão implicar uma afronta direta a um dever expresso na norma jurídica. Nesse sentido, a responsabilidade deixaria de ser objetiva para tornar-se subjetiva, posto que seria necessário verificar a existência da culpa anônima da administração.

Há corrente doutrinária que defende a aplicação da teoria objetiva independente se o dano adveio de conduta positiva (ação) ou omissão estatal, não sendo necessário a prova de culpa ou dolo do agente, mas apenas o nexos de causalidade, conforme entendimento defendido a seguir:

Informada pela teoria do risco, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como responsabilidade objetiva. Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexa causal ou nexa de causalidade. Deixa-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta, o questionamento do bom ou mau funcionamento da Administração. Demonstrado o nexa de causalidade, o Estado deve ressarcir (Medauar, 2005, p. 435).

A autora destaca que a responsabilidade objetiva do Estado por omissão se dá em decorrência dos princípios da equidade, atribuindo o sentido de justiça, e o princípio da igualdade, posto que, se todos são beneficiários da atividade estatal, devem arcar igualmente os danos oriundos.

Existe ainda uma corrente intermediária, defendida por Cavalieri Filho (2010), que divide a responsabilidade civil do Estado de acordo com a ocorrência de omissão estatal genérica ou específica. Caracteriza-se a omissão específica quando o Estado tem a obrigação de evitar o dano, como nas hipóteses de bueiros destampados que causam a queda de uma pessoa, gerando danos. Entretanto, há situações que não há possibilidade do Estado de impedir o evento danoso por meio de seus agentes, como ocorre em lesões sofridas por atos de vandalismo em campos de futebol.

Esse é o entendimento sustentado por Cavalieri Filho (2010), que, em linhas gerais, defende que omissão específica ocorre quando o Estado tem o dever legal específico de agir para evitar um dano e não o faz, já a omissão genérica refere-se à falha do Estado sem que haja um dever específico direcionado a evitar um dano particular, ou seja quando o Estado não tinha o dever específico de agir e não o faz.

O autor abaixo utiliza-se do seguinte exemplo para ilustrar seu pensamento:

Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo. Assim, por exemplo, se o motorista embriagado atropela e mata pedestre que estava na beira da estrada, a Administração (entidade de trânsito) não poderá ser responsabilizada pelo fato de estar esse motorista

ao volante sem condições. Isso seria responsabilizar a Administração por omissão genérica. Mas se esse motorista, momentos antes, passou por uma patrulha rodoviária, teve o veículo parado, mas os policiais, por alguma razão, deixaram-no prosseguir viagem, aí já haverá omissão específica que se erige em causa adequada do não-impedimento do resultado. Nesse segundo caso haverá responsabilidade objetiva do Estado (Cavaliere Filho, 2010, p. 231).

Podemos citar como exemplo de omissão específica da Administração Pública os casos de dano provocado em aluno durante o horário escolar e no prédio da escola pública; lesão em detento dentro da penitenciária, em uma rebelião; suicídio de paciente em hospital psiquiátrico público, estando o médico ciente das intenções suicidas do mesmo, sem que fossem adotadas as necessárias medidas para evitar sua morte, etc. Nessas hipóteses, presume-se a existência de culpa administrativa do Estado, emergindo a responsabilidade objetiva, na modalidade risco administrativo.

A omissão genérica existe quando o dano provocado por um ato omisso estatal não surgir diretamente da inércia do Estado, mas da culpa administrativa no fornecimento do serviço em uma de suas espécies: o serviço público não funcionou, funcionou mal ou funcionou extemporaneamente. Nessas situações, a Administração Pública não tinha o dever específico de agir, não estava em posição de garante, configurando tão somente o dever genérico de impedir o resultado. Diante disso, aplica-se a responsabilidade subjetiva, devendo o prejudicado provar que a deficiência na prestação do serviço público contribuiu para o resultado lesivo.

Assim, o prejudicado deve provar que a falta do serviço concorreu para o dano, posto que, na omissão genérica, o resultado lesivo não decorre diretamente da omissão estatal. Ou seja, se o Estado tivesse prestado o serviço público adequadamente a lesão não teria ocorrido. Por esse motivo a responsabilidade será subjetiva. São hipóteses de omissão genérica: acidente automobilístico ocasionado pela falta de sinalização adequada da pista, e a destruição de estabelecimentos comerciais e bancários provocados por populares em protesto.

Em síntese, configurada a responsabilidade civil por omissão específica, o Estado responderá objetivamente por danos sofridos aos administrados, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição. No entanto, configurando-se a omissão genérica, a responsabilidade do Poder Público será subjetiva, devendo verificar-se a culpa no caso concreto.

Nos casos em que não for possível identificar o agente causador do dano, é necessário que a vítima comprove a falta do serviço ou que este funcionou ineficientemente. É a responsabilidade civil por culpa anônima do serviço, espécie de responsabilidade subjetiva da Administração Pública. Verifica-se a existência de culpa anônima quando o serviço, de responsabilidade do Estado: a) não funciona, b) funciona em atraso ou c) funciona mal.

Ante o exposto, conclui-se que não há consenso doutrinário quanto a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas.

## O Entendimento do Supremo Tribunal Federal Sobre a Responsabilidade Civil do Estado por Omissão

A discussão doutrinária sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão também reflete no âmbito jurisprudencial, havendo decisões dos Tribunais pátrios em ambos os sentidos. Por se tratar de assunto de cunho constitucional, abordaremos a forma como o Supremo Tribunal Federal tem se posicionado sobre o tema, principalmente quanto à interpretação do art. 37, §6º, do texto constitucional.

O Supremo Tribunal Federal diverge entre a aplicação da responsabilidade subjetiva e a objetiva nos casos de condutas omissivas do Estado. Há acórdãos em ambos os sentidos, aplicando a responsabilidade objetiva do Estado, sem verificar a culpa do agente, ou adotando a teoria da responsabilidade subjetiva, verificando a presença de dolo ou culpa na omissão estatal.

A Segunda Turma da Suprema Corte se posicionou em 2004, de forma unânime, no sentido de que a responsabilidade do Estado por condutas omissivas deveria ser subjetiva, conforme acórdãos proferidos em Recurso Extraordinário, relatados pelo então RE 369820 Ministro Carlos Velloso:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS PÚBLICAS. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: LATROCÍNIO PRATICADO POR APENADO FUGITIVO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art. 37, § 6º.

**I. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo**

**ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.**

**II. - A falta do serviço - faute du service dos franceses - não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro.**

III. - Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexo de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio. Precedentes do STF: RE 172.025/RJ, Ministro Ilmar Galvão, “D.J.” de 19.12.96; RE 130.764/PR, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 143/270. IV. - RE conhecido e provido (Rio Grande do Sul, 2003, p. 1, grifo nosso).

E, ainda tem-se que o RE: 382054 RJ, Relator: Carlos Velloso:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: DETENTO FERIDO POR OUTRO DETENTO. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FALTA DO SERVIÇO. C.F., art.37, § 6º.

**I. – Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por esse ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três vertentes - a negligência, a imperícia ou a imprudência não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. [...] (Brasil, 2004, p. 1, grifo nosso).**

Percebe-se que os julgados acima transcritos aplicaram a teoria subjetiva para a responsabilidade civil do Estado por omissão, sendo necessária a comprovação do dolo ou culpa do agente público, seja por negligência, imprudência ou imperícia, de forma individualizada ou genérica, baseada na falta do serviço.

Ainda, a simples comprovação da falta do serviço não basta para a caracterização da responsabilidade civil estatal, sendo necessário o nexo de causalidade entre a omissão atribuída ao Estado e o dano sofrido, ou seja; a comprovação de que o Estado tinha o dever de agir e se omitiu, conforme já exposto linhas atrás.

Posteriormente, pode-se perceber o novo posicionamento da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a responsabilidade civil do Estado será objetiva também com relação aos atos omissos, vejamos RE 409203, Rel. Ministro Joaquim Barbosa:

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FAUTE DU SERVIÇE PUBLIC CARACTERIZADA. ESTUPRO COMETIDO POR PRESIDIÁRIO, FUGITIVO CONTUMAZ, NÃO SUBMETIDO À REGRESSÃO DE REGIME PRISIONAL COMO MANDA A LEI. CONFIGURAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

Impõe-se a responsabilização do Estado quando um condenado submetido a regime prisional aberto pratica, em sete ocasiões, falta grave de evasão, sem que as autoridades responsáveis pela execução da pena lhe apliquem a medida de regressão do regime prisional aplicável à espécie. **Tal omissão do Estado constituiu, na espécie, o fator determinante que propiciou ao infrator a oportunidade para praticar o crime de estupro contra menor de 12 anos de idade, justamente no período em que deveria estar recolhido à prisão.**

Está configurado o nexo de causalidade, uma vez que se a lei de execução penal tivesse sido corretamente aplicada, o condenado dificilmente teria continuado a cumprir a pena nas mesmas condições (regime aberto), e, por conseguinte, não teria tido a oportunidade de evadir-se pela oitava vez e cometer o bárbaro crime de estupro. Recurso extraordinário desprovido (Brasil, 2007, p. 1, grifo nosso).

A seguir, tem-se AR 1376, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Plenário:

EMENTA: Ação Rescisória. 2. Ação de Reparação de Danos. Assalto cometido por fugitivo de prisão estadual. Responsabilidade objetiva do Estado. 3. Recurso extraordinário do Estado provido. Inexistência de nexo de causalidade entre o assalto e a omissão da autoridade pública que teria possibilitado a fuga de presidiário, o qual, mais tarde, veio a integrar a quadrilha que praticou o delito, cerca de vinte e um meses após a evasão. 4. Inocorrência de erro de fato. Interpretação diversa quanto aos fatos e provas da causa. 5. Ação rescisória Improcedente (Brasil, 2006, p. 1).

Atualmente, percebe-se a aplicação da teoria do risco administrativo nos julgados recentes, com base na culpa ou falta do serviço, aplicando-se a responsabilidade civil objetiva, conforme julgados por AI 852215 AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes abaixo:

Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Direito Administrativo. 3. Acidente de trânsito decorrente de má conservação de rodovia. **Omissão. Falta do serviço. Responsabilidade civil objetiva do Estado.** Precedentes. 4. Necessidade de revolvimento da matéria fático-probatória. Impossibilidade. Súmula 279. 5. O agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento (Brasil, 2013, p. 1, grifo nosso).

E, ARE 720215 AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Queda em bueiro. **Omissão estatal. Falta de serviço. Responsabilidade civil do Estado.** Precedentes. 4. Necessidade de revolvimento da matéria fático-probatória. Impossibilidade. Súmula 279. 5. Alegação de violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Controvérsia que depende do exame prévio de normas infraconstitucionais. Ofensa reflexa à Constituição Federal. 6. Inexistência de argumentos suficientes para infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento (Brasil, 2013, p. 1, grifo nosso).

EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO – ELEMENTOS ESTRUTURAIIS – PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – **TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO** – hospital público que integrava, à época do fato gerador do dever de indenizar, a estrutura do ministério da saúde – **responsabilidade civil da pessoa estatal** que decorre, na espécie, da inflição de danos causada a **paciente em razão de prestação deficiente de atividade médico-hospitalar desenvolvida em hospital público** – lesão esfínteriana obstétrica grave – fato danoso para a ofendida resultante de episiotomia realizada durante o parto – omissão da equipe de profissionais da saúde, em referido estabelecimento hospitalar, no acompanhamento pós-cirúrgico – danos morais e materiais reconhecidos – ressarcibilidade – doutrina – jurisprudência – recurso de agravo improvido (Brasil, 2013, p. 1, grifo nosso).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OMISSÃO ESTATAL.** ROMPIMENTO DE BARRAGEM. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (Brasil, 2012, p. 1, grifo nosso).

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento público de ensino. Acidente envolvendo alunos. **Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva.** Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. **1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexa causal entre o dano e a omissão do Poder Público.** 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido (Brasil, 2013, p. 1, grifo nosso).

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento de ensino. Ingresso de aluno portando arma branca. Agressão. **Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva.** Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. **1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexa causal entre o dano e a omissão do Poder Público.** 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos

e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido (Brasil, 2013, p. 1, grifo nosso).

Ainda, destaca-se as lições do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, quanto à aplicação da responsabilidade objetiva do Estado por omissão, no julgamento do Agravo de Instrumento n. 734.689, de 01 de março de 2011:

[...] Como se sabe, a teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, revela-se fundamento de ordem doutrinária subjacente à norma de direito positivo que instituiu, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetivado Poder Público, pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, por ação ou por omissão (CF, art. 37, § 6º). Essa concepção teórica - que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público - faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpados agentes estatais, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado, consoante enfatiza o magistério da doutrina [...] (Brasil, 2011, p. 8).

Verifica-se uma tendência do Supremo Tribunal Federal de objetivar a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, nas situações de “omissão específica”, em que o Estado exerce o papel de garante e tem o dever legal específico de evitar o resultado danoso.

O *leading-case* do tema, ou seja a decisão que criou o precedente, foi a do Recurso Extraordinário nº. 109.615, pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, cujo relator era o RE: 109615 RJ Ministro Celso de Mello:

INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. - A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). - O princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias - como o caso fortuito e a força maior - ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima (RDA 137/233 - RTJ 55/50). RESPONSABILIDADE CIVIL DO PODER PÚBLICO POR DANOS CAUSADOS A ALUNOS NO RECINTO DE ESTABELECIMENTO OFICIAL DE ENSINO. - O Poder Público, ao receber o estudante em qualquer dos estabelecimentos da rede oficial de ensino, assume o grave compromisso de velar pela preservação de sua integridade física, devendo empregar todos os meios necessários ao integral desempenho desse encargo jurídico, sob pena de incidir em responsabilidade civil pelos eventos lesivos ocasionados ao aluno. - A obrigação governamental de preservar a intangibilidade física dos alunos, enquanto estes se encontrarem no recinto do estabelecimento escolar, constitui

encargo indissociável do dever que incumbe ao Estado de dispensar proteção efetiva a todos os estudantes que se acharem sob a guarda imediata do Poder Público nos estabelecimentos oficiais de ensino. Descumprida essa obrigação, e vulnerada a integridade corporal do aluno, emerge a responsabilidade civil do Poder Público pelos danos causados a quem, no momento do fato lesivo, se achava sob a guarda, vigilância e proteção das autoridades e dos funcionários escolares, ressalvadas as situações que descaracterizam o nexo de causalidade material entre o evento danoso e a atividade estatal imputável aos agentes públicos (Brasil, 1996, p. 1).

No caso em comento, o Supremo Tribunal Federal adotou a teoria do risco administrativo, reconhecendo a responsabilidade objetiva da Administração Pública por violação do dever legal específico de assegurar a incolumidade física e mental de estudante da rede pública de ensino, desde o momento em que o mesmo ingressa nas dependências do estabelecimento escolar. Aqui, tem-se omissão específica, que gera a responsabilidade objetiva do Estado.

A Suprema Corte ampliou a abrangência da teoria do risco administrativo, considerando que as condutas omissivas do Estado também se inserem no âmbito do art. 37, §6º, da Constituição Federal, sobretudo nos casos em que ocorre a quebra de um dever jurídico específico pela Administração Pública. Trata-se de uma tendência da Suprema Corte, que ainda não vincula os demais Tribunais nacionais, muito embora tenha sido reconhecida repercussão geral no Recurso Extraordinário nº. 608880, do relator Ministro Marcos Aurélio:

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – DANO DECORRENTE DE CRIME PRATICADO POR PRESO FORAGIDO.** Possui repercussão geral a controvérsia acerca da responsabilidade civil do Estado em face de dano decorrente de crime praticado por preso foragido, haja vista a omissão no dever de vigilância por parte do ente federativo (Brasil, 2013, p. 1).

Estatisticamente, o STF tem se posicionado no sentido de adotar a teoria objetiva determinada no artigo 37, § 6º, da Carta Magna, sem a necessidade de que o lesionado comprove culpa ou dolo do ente estatal, bastando tão somente a comprovação do nexo de causalidade entre o dano suportado e a omissão estatal.

No ano de 2016 o Supremo Tribunal Federal fixou tese em sede de repercussão geral: fixou esta tese em sede de repercussão geral: Em caso de inobservância de seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da CF/88, o Estado é responsável pela morte de detento.

Reforça, em suma, que se o dano decorreu por omissão genérica da Administração Pública, o Supremo Tribunal Federal tem adotado a teoria da responsabilidade civil subjetiva, com base na teoria da culpa anônima do serviço. Nas hipóteses de omissão específica, apesar de existirem decisões no sentido de aplicar a responsabilidade subjetiva, a tendência jurisprudencial evidenciada é para a aplicação da responsabilidade objetiva. Percebe-se uma inclinação à adoção da teoria sugerida por Cavalieri Filho (2010).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se orientando no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa (Brasil, 2016).

Em análise mais específica, a Suprema Corte fixou, no ano de 2020, o tema 362 de repercussão geral, no sentido de que para caracterizar omissão específica do ente público, é necessário demonstrar que era possível a atuação estatal no sentido de garantir o direito fundamental violado, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (art. 5º, da CF).

Nesse sentido, foi fixada a tese: “Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada”.

Interessante se faz a análise do seguinte julgado por RE: 608880 MT, Relator: Marco Aurélio:

EMENTA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOA CONDENADA CRIMINALMENTE, FORAGIDA DO SISTEMA PRISIONAL. DANO CAUSADO A TERCEIROS. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O ATO DA FUGA E

A CONDUTA DANOSA . AUSÊNCIA DE DEVER DE INDENIZAR DO ESTADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência denexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal .. 2. A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. 3. Entretanto, o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias como o caso fortuito e a força maior ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima . 4. A fuga de presidiário e o cometimento de crime, sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. Nesse cenário, em que não há causalidade direta para fins de atribuição de responsabilidade civil extracontratual do Poder Público, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal - em especial, como já citado, por ausência do nexocausal. 5 . Recurso Extraordinário a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos iniciais. Tema 362, fixada a seguinte tese de repercussão geral: “Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexocausal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada” (Brasil, 2020).

Observa-se uma tendência do Supremo Tribunal Federal que, nos casos de omissão, a responsabilidade civil possa ser mitigada, eis que o Estado pode ser afastado se não houver um dever específico de agir por parte do Poder Público ou se não for possível comprovar o nexode causalidade entre a omissão e o dano.

Assim, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal não adota uma teoria única para a responsabilidade civil do Estado por omissão, mas sim uma abordagem que combina elementos da teoria objetiva e subjetiva, dependendo das circunstâncias do caso.

# METODOLOGIA

O presente trabalho possui natureza de pesquisa aplicada, pois visa à utilização e a aplicação prática do estudo aqui empreendido, contribuindo para fomentar o debate acerca da responsabilidade civil estatal por omissão, através da pesquisa doutrinária e jurisprudencial sobre o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Considerando a divergência existente sobre a temática aqui abordada, desenvolveu-se, para melhor ilustrar o tema, um panorama histórico, seguido da conceituação doutrinária e do tratamento da matéria em âmbito nacional para, por ao final, expor o posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

Quanto aos procedimentos técnicos empregados na elaboração deste estudo, foi utilizada pesquisa bibliográfica, consistente na análise de materiais acessíveis ao público, constituído por livros, artigos, leis e demais arquivos disponibilizados na internet, tudo isso visando fundamentar a problemática aqui suscitada, fornecendo os subsídios teóricos para o melhor incremento de uma pesquisa acadêmica acerca da responsabilidade civil estatal por omissão.

Por fim, no tocante aos objetivos, a pesquisa é exploratória, visto que busca uma aproximação inicial com o problema, bem como a real importância deste, expondo as informações disponíveis sobre o assunto, através de um levantamento dos julgados atuais do Supremo Tribunal Federal, a fim de analisar a forma como este vem se posicionando acerca do tema.

# ANÁLISE CRÍTICA

De acordo com as informações presentes neste trabalho, destaca-se que a Constituição Federal, em seu artigo 37, § 6º insculpe a responsabilidade objetiva do Estado, sem explicitar qual o tipo de responsabilização estatal nos casos de condutas omissas. A partir dessa lacuna, surgiu a teoria do risco e a teoria da culpa.

Observa-se ainda a divergência doutrinária, posto que há corrente doutrinária que defende a aplicação da teoria subjetiva, bem como, corrente doutrinária que defende o uso da teoria objetiva para atos omissivos do Estado. Defendemos o entendimento sustentado por Cavalieri Filho (2010), que, em linhas gerais, sustenta que omissão específica ocorre quando o Estado tem o dever legal de agir e não o faz, devendo nesses casos aplicar a responsabilidade objetiva, e a omissão genérica ocorre quando o Estado não tem o dever de agir e não o faz, aplicando-se assim a teoria subjetiva.

Ainda adotando o entendimento do ilustre doutrinador Cavalieri Filho (2010), é indispensável uma valoração de interesses, de maneira que não se amplie excessivamente a responsabilidade da Administração Pública, prejudicando a própria máquina administrativa. Nesse aspecto, é necessário distinguir a omissão genérica, que gera a responsabilidade subjetiva do Estado, baseada na teoria da culpa anônima do serviço, e a omissão específica, que enseja a responsabilidade objetiva estatal, com fundamento na teoria do risco administrativo, toda vez que a Administração Pública violar o dever legal específico de evitar o dano. Essa é a tendência observada nos julgados atuais do Supremo Tribunal Federal.

Para sanar a divergência, expomos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que tem se inclinado no sentido de adotar a responsabilidade objetiva do Estado por omissão, como foi decidido no já citado julgamento do RE 409.203. Para os casos de omissão específica, percebe-se que a Suprema Corte tem adotado a responsabilidade objetiva, e a responsabilidade subjetiva para os casos de omissão genérica.

Assim, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal não adota uma teoria única para a responsabilidade civil do Estado por omissão, mas sim uma abordagem que combina elementos da teoria objetiva e subjetiva, dependendo das circunstâncias do caso.

Todavia, o posicionamento aqui apontado e adotado pela Suprema Corte pode ser constantemente modificado, a não ser que sobrevenha uma norma constitucional que discipline expressamente o tema.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar de modo embasado a responsabilidade civil da Administração Pública por atos omissivos, com base em entendimentos doutrinários e julgados do Supremo Tribunal Federal, apresentando as diversas correntes interpretativas acerca do tema.

Conforme estudado, permanece o debate na doutrina sobre a responsabilidade civil por omissão da Administração Pública, tendo como o ponto controvertido fundamental a interpretação e amplitude da norma contida no art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Tendo em vista que a matéria apresenta cunho constitucional, compete ao Supremo Tribunal Federal pacificar o entendimento do art. 37, §6º, da Constituição Federal, mediante mecanismos específicos, a exemplo da edição de uma súmula vinculante. Conforme as decisões analisadas, percebe-se que a Corte Suprema apresenta, no momento, uma forte inclinação à objetivação da responsabilidade civil do Estado por omissão, ampliando a teoria do risco administrativo para atingir também os atos omissivos que geram danos aos administrados.

Por fim, adotamos a teoria de Cavalieri Filho (2010), que sustenta que a omissão específica ocorre quando o Estado tem o dever legal de agir e não o faz, devendo nesses casos aplicar a responsabilidade objetiva, e a omissão genérica ocorre quando o Estado não tem o dever de agir e não o faz, aplicando-se assim a teoria subjetiva.

Essa também é a tendência observada nos julgados atuais do Supremo Tribunal Federal. No entanto, observou-se que o Supremo Tribunal Federal não adota uma teoria única para a responsabilidade civil do Estado por omissão, mas sim uma abordagem que combina elementos da teoria objetiva e subjetiva, dependendo das circunstâncias do caso.

# REFERÊNCIAS

BARRETO, Alex Muniz. **Direito administrativo positivo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BRASIL. **AI 734.689, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 01.3.2011**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=1921224>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **AI 852215 AgR. Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, Acórdão Eletrônico DJe-181 Divulg. 13-09-2013 Public. 16-09-2013**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=4527542>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **AI 852237 AgR. Relator(a): Min. Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 25/06/2013, Acórdão Eletrônico DJe-176 Divulg. 06-09-2013 Public. 09-09-2013**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24806123/agreg-no-agravo-de-instrumento-ai-852237-rs-stf>>. Acesso em: 29 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **ARE 697326 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 05/03/2013, Acórdão Eletrônico DJe-078 Divulg. 25-04-2013 Public. 26-04-2013**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23108542/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-697326-rs-stf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **ARE 720215 AgR, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 19/02/2013, Processo Eletrônico DJe-044 Divulg. 06-03-2013 Public. 07-03-2013**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=responsabilidade+subjetiva+do+estado+por+omiss%c3%83o>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **ARE 754778 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 26/11/2013, Processo Eletrônico DJe-251. Divulg. 18-12-2013. Public. 19-12-2013**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=5068277>>. Acesso em: 05 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Rio de Janeiro: Planalto, 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Rio de Janeiro: Planalto, 1916. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm)>. Acesso em: 15 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **RE 691678 AgR, Relator(a): Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 11/09/2012.** Acórdão Eletrônico DJe-188. Divulg. 24-09-2012. Public. 25-09-2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp?s1=re-agr%28691678%20.ume.%29&base=baseacordaos>>. Acesso em: 05 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE 109615.** Rel. Min. Celso de Mello. Primeira Turma. Julgado em 28/05/1996. DJ 02/08/1996. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/743959/recurso-extraordinario-re-109615-rj>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE 272839.** Rel. Min. Gilmar Mendes. Segunda Turma. Julgado em 01/02/2005. DJ 08/04/2005. LexSTF v. 27, n. 317, p. 236-257, 2005. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/topicos/3297594/morte-de-detento-por-colegas-de-carceragem>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE 283989.** Rel. Min. Ilmar Galvão. Primeira Turma. Julgado em 28/05/2002. DJ 13/09/2002. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/774267/recurso-extraordinario-re-283989-pr>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE 372472.** Rel. Min. Carlos Velloso. Segunda Turma. Julgado em 04/11/2003. DJ 28/11/2003.

Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Detento+assassinado+por+outro+preso>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. RE 382054**. Rel. Min. Carlos Velloso. Segunda Turma. Julgado em 03/08/2004. DJ 01/10/2004. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=Detento+assassinado+por+outro+preso>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE 409203**, Rel. para o Acórdão: Ministro Joaquim Barbosa, 2ª Turma, DJ 20/04/2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=faute+du+service+public+caracterizada>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE 608880 RG**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 03/02/2011. DJ 18/09/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/repercussao/verandamentoprocesso.asp?incidente=3838114&numeroprocesso=608880&classeprocesso=re&numerotema=362>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal. RE: 382054 RJ**, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 03/08/2004, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 01-10-2004. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/767858/recurso-extraordinario-re-382054-rj>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 2. ed. [S.l.]: Revista dos Tribunais, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

COELHO, Flavia Adine Feitosa. **A responsabilidade civil do Estado por Omissão**. [S.l.: s.n.], 2009. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br-21 dezembro de 2009>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FREITAS, Marcio Luiz Coelho de. **Da responsabilidade civil do estado por omissões**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2247>>. Acesso em: 30 abr. 2014.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 3.

HOLLERBACH, Amanda Torres. **Responsabilidade Civil do Estado por conduta omissiva**. [S.l.: s.n.], 2008. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008\\_1/amanda\\_torres.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/amanda_torres.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2014.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. **Direito das obrigações**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RIO Grande do Sul. **RE 369820 / RS - Rio Grande do Sul**. Recurso Extraordinário Relator(a): Min. Carlos Velloso Julgamento: 04/11/2003 Órgão Julgador: Segunda Turma. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo391.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

# SOBRE A AUTORA

## Rayssa Ismael Tarradt Rocha

Possui graduação em Direito pela UNIFACISA - Centro Universitário Facisa (2014), pós graduada em Direito Constitucional (2017), Direito Público (2020), Direito Empresarial (2021), pós graduanda em Execução Civil e Trabalhista (IGEX). Atualmente é servidora pública federal no Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região. Anteriormente, foi advogada por nove anos.

# ÍNDICE REMISSIVO

## A

abordagem 42, 44, 46

absolutismo 11

administrados 10, 14, 31, 46

administrativa 10, 15, 16, 23, 25, 27, 30, 31, 40, 41, 44

agente público 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 29, 33, 37, 38

agentes públicos 11, 20, 22, 26, 28, 38, 39

âmbito nacional 43

análise 10, 17, 28, 40, 43

autoridade pública 34

## C

contribuintes 17

criação 6

## D

dano patrimonial 19

decisão judicial 27

dimensões 10

direito 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 24, 27, 36, 37, 40, 41, 47, 49, 50

divergência 10, 43, 44

divergência doutrinária 10, 44

## E

escola pública 31  
evolução ideológica 13

## F

ferramenta 17  
função administrativa 10

## G

gestão 13, 14

## I

ilícito 21, 23  
ilícitos 22, 26, 28  
imprudência 16, 21, 29, 33  
indenizada 13  
injustiça 11  
insegurança jurídica 17  
instrumento 23, 35, 47  
integridade física 26, 38  
intelectual 6  
isonomia 13, 22

## J

jurídica 11, 17, 18, 21, 22, 29

jurídicas 13, 15, 18, 20, 21, 27, 36, 41  
jurídico 16, 18, 19, 20, 21, 23, 29, 37, 38, 39, 50  
jurídicos 13, 28  
jurisprudência 10, 28, 29, 35, 36, 40, 41  
jurisprudencial 10, 32, 40, 43  
justiça social 17

## L

lei 11, 13, 20, 22, 24, 34  
leis 43, 48  
lesão 19, 31, 35, 37  
lesões 10, 19, 30  
lícito 23  
lícitos 22, 23, 26, 28

## N

negligência 16, 21, 29, 33

## O

obras públicas 27  
omissão 10, 11, 14, 18, 19, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34,  
35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46  
ordem judicial 27  
ordem jurídica 11  
ordenamento jurídico 16, 18, 19, 23, 29  
ordenamentos jurídicos 13

## P

poder público 20, 25, 26, 29, 32, 33

polícia 27

prisão 33, 34

## R

responsabilidade 6

responsabilidade civil 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 49, 50

## S

segurança jurídica 17

serviço 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 38, 40, 41, 44

serviços 6, 13, 15, 20, 21, 22, 25, 27, 28

serviços públicos 13, 15, 20, 21, 22, 27

sistema 6, 11, 24, 37, 40, 41

sistema político 11

soberania 11, 12, 13

sociedade 16, 17, 23

strictu sensu 27

suicídio 31

## T

tratamento 10, 43

# V

violação 10, 18, 35, 39

vítima 13, 14, 15, 16, 17, 19, 23, 24, 30, 32, 37, 38, 41





**AYA EDITORA**  
**2025**