

## 4

## PUBLICUM

## A responsabilidade civil objetiva do Estado por atos omissivos: realidade ou apenas tendência?

*Luiz Carlos Figueira de Melo*

Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFU, Uberlândia/MG, Brasil. E-mail: [figueiramelo@uol.com.br](mailto:figueiramelo@uol.com.br)

*José Luiz de Moura Faleiros Júnior*

Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFU, Uberlândia/MG, Brasil. E-mail: [juniorfaleiros@outlook.com](mailto:juniorfaleiros@outlook.com)

### Resumo

O presente trabalho visa analisar o estado da arte do tema relacionado à responsabilidade civil do Estado por atos omissivos após 30 anos de vigência da Constituição da República de 1988. O assunto, que sempre foi objeto de controvérsias, era apontado como tendência desde a promulgação da Carta Magna e continua a desafiar os Tribunais Superiores brasileiros, dando azo a divergências de interpretação e à alocação casuística de apontamentos, ora pautados na teoria subjetiva, outrora na teoria objetiva. Na abordagem proposta, para fins de recorte metodológico, serão analisados alguns julgados mais atuais do Supremo Tribunal Federal a fim de apurar se o posicionamento da Corte se pacificou a ponto de ser possível considerar o tema uma realidade ou se, ao revés, permanece sendo uma tendência. A análise casuística propiciará uma averiguação pautada no método indutivo para, após a avaliação dos julgados, avançar às conclusões sobre a premissa apresentada.

### Palavras-chave

Responsabilidade civil do Estado; Atos omissivos; Teoria do risco; Responsabilidade objetiva.

## *The objective State's civil liability for omissive actions: reality or merely a tendency?*

### Abstract

This paper aims to analyze the state of the art of the State's civil liability for omissive actions after 30 years of validity of the 1988 Brazilian Constitution. This subject, which has always been the object of many controversies, was pointed out as a tendency ever since the promulgation of the Magna Carta and it still challenges the Brazilian Superior and

Supreme Courts, creating interpretation dissents and a case by case ruling that sometimes invokes the subjective theory, and other times the objective theory. In the proposed approach for methodological cuts, some precedents of the Federal Supreme Court will be analyzed in order to investigate if the Court's position has settled to a point in which one can assert that the theme has become a reality or if, on the other hand, it remains a tendency. The casuistic analysis shall provide a study based on the inductive method to, after the evaluation of the precedents, advance towards the conclusions regarding the presented premise.

### **Keywords**

State's civil liability; Omissive actions; Risk theory; Objective liability.

### **Sumário**

1. Introdução; 2. Da irresponsabilidade absoluta à teoria do risco administrativo; 3. Da Constituição de 1946 à de 1988; 4. E os atos omissivos?; 5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; 5.1. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 854.386/RR; 5.2. Embargos de Divergência no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 603.626/MS; 5.3. Recurso Extraordinário nº 841.526/RS; 6. Conclusão; Referências.

## **1. Introdução**

O estudo da responsabilidade civil do Estado, no tocante à sua natureza quando da ocorrência de atos omissivos – se subjetiva ou objetiva –, sempre suscitou polêmicas no ordenamento jurídico brasileiro.

A responsabilidade civil, pelo viés objetivo, dispensa a comprovação da culpa do agente para torná-lo responsável pela reparação do dano. Desse modo, para configurar-se o dever de indenizar do Estado, basta a comprovação da existência do dano e o nexo causal entre este dano e a atividade estatal. Não obstante, alguns pontos da teoria da responsabilidade objetiva, notadamente com relação aos atos omissivos do Estado, ainda causam dissenso e controvérsia, principalmente no plano jurisprudencial.

A Constituição de 1946 incorporou a teoria do risco administrativo e a responsabilidade objetiva do Estado tornou-se a regra, existindo até os dias atuais, com expressa previsão na Constituição da República de 1988, em seu artigo 37, §6º, que é reproduzido pelo artigo 43 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002). Não obstante a clareza com que se encontra solução jurídica para a responsabilização estatal por atos comissivos, sempre pairaram dúvidas acerca da incidência dos mencionados dispositivos aos atos omissivos.

O acolhimento da responsabilidade objetiva também para as omissões estatais parecia ser uma certa tendência pretoriana, um pensamento de vanguarda, uma realidade inevitável.

Entretanto, revendo a casuística dos tribunais pátrios, notou-se, durante décadas, uma completa ausência de pacificação jurisprudencial acerca da questão.

Fato é que, após 30 anos de vigência da Constituição da República de 1988, celebrados em 5 de outubro de 2018, o estado da arte da matéria em pauta se revela, ainda, uma incógnita. Revisitar o tema é o objetivo precípuo da pesquisa e o problema que este artigo se propõe a investigar reside na interminável dúvida quanto ao acolhimento da teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade estatal por atos omissivos. A partir disso, delinear-se-á, como hipótese, a opção definitiva pela teoria objetiva.

A investigação se escorou no método indutivo, com análise de precedentes do Supremo Tribunal Federal na tentativa de mapear o direcionamento que a jurisprudência pátria tem dado à matéria. Contudo, antes de avançar ao cerne da investigação e à explicitação dos resultados obtidos, pontuar-se-á, em termos conceituais, a dicotomia entre teoria subjetiva e teoria objetiva, que circunda o tema, explorando alguns aspectos históricos e, a seguir, será fixada a base doutrinária que ampara cada posição para, já ao final, esmiuçar-se a amostragem de precedentes investigada, da qual se extrairá a conclusão.

## 2. Da irresponsabilidade absoluta à teoria do risco administrativo

Vários séculos em alguns breves parágrafos. É o desafio que se deve enfrentar para a correta fixação do tema em termos histórico-evolutivos, o que se revela imprescindível no enfrentamento deste, que é um assunto oscilante no plano jurídico.

Paul Duez asseverava que o vocábulo ‘responsabilidade’, se não for cuidadosamente conceituado, poderá prestar-se a ambiguidades, em razão da pobreza, sob muitos aspectos, do vocabulário jurídico.<sup>1</sup> E, nesse contexto, exsurge a necessidade de fixação deste objeto de estudo jurídico que, segundo Maurice Hauriou, decorre de uma distinção entre uma capacidade de se obrigar e de ser responsável e de uma capacidade de adquirir, que está atrelada à personalidade jurídica, cerne de todas as capacidades.<sup>2</sup>

Firmada esta premissa conceitual, em exercício retrospectivo, é fácil notar que a configuração do Estado medieval não permitia qualquer tipo de cogitação acerca da responsabilização da figura que personificava o próprio Estado.

<sup>1</sup> DUEZ, Paul. **La responsabilité de la puissance publique**: en dehors du contrat. Paris: Dalloz, 1927, p. 7.

<sup>2</sup> HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 11. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1927, p. 301.

*"L'État c'est moi"*<sup>3</sup> (o Estado sou eu), dizia o famoso brocardo francês atribuído a Luis XIV<sup>4</sup>, denotando a assunção do poder em gradação que tornava impensável a prática de qualquer ato passível de questionamento ou apto à falibilidade da parte do rei<sup>5</sup> – figura soberana que materializava o Estado – não se sujeitando, ele próprio, às mesmas regras impostas aos súditos.

Amaro Cavalcanti explica que, durante o Antigo Regime, havia uma completa impossibilidade de reconhecimento da responsabilidade do soberano perante o súdito, uma vez que, na soberania do Estado, proíbe-se e nega-se a consideração do súdito como igual, em qualquer relação, notadamente por ser o Estado uma ficção; ademais, considerando-se que emana do soberano a própria estrutura organizacional do Estado, não seria concebível que ele também fosse violador desse arquétipo estrutural, partindo da lógica de que a delegação de tarefas e atribuições pelo soberano implicaria em responsabilidade dos delegatários praticantes dos atos danosos, unicamente; finalmente, sendo absurdo supor que os delegatários do rei estariam autorizados a agir fora das determinações impostas, subentende-se que, quando o fazem, agem fora da qualidade de delegatários, não podendo a responsabilidade por sua prática ser atribuída ao próprio Estado (rei).<sup>6</sup>

Também a velha premissa do *"bellum justum"*, traduzível como "guerra justa", expressava que, caso houvesse qualquer contrariedade à vontade emanada do soberano, o efeito invariável seria a guerra.<sup>7</sup>

Avança-se no tempo, cai o Antigo Regime e o Estado Liberal é fundado a partir dos eventos revolucionários que tomaram corpo no Século XVIII, em especial nos Estados Unidos da América e na França, com inspiração iluminista.<sup>8</sup> O 'contrato social' ilustrado por Jean-Jacques Rousseau<sup>9</sup> toma corpo e o modelo de Estado que se desenvolve a partir de então abre margem à cogitação de sua responsabilização.

---

<sup>3</sup> Além deste, outros brocardos marcaram o período, como "o rei não erra" (*"the King can do no wrong"*) e "o que agradou ao príncipe tem força de lei" (*"quod principi placuit habet legis vigorem"*), evidenciando a completa falta de cogitação da responsabilização do soberano. (CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**. São Paulo: Saraiva, 1980, p. 61.)

<sup>4</sup> É importante pontuar que há historiadores que contestam que essa frase tenha realmente sido dita por Luis XIV, uma vez que não aparece nos registros do Parlamento francês. Sobre isso, ver: BERTHIÈRE, Simone. **Mazarin, le maître du jeu**. Paris: Fallois, 2007, p. 458.

<sup>5</sup> DUGUIT, León. **Las transformaciones del Derecho publico y privado**. Trad. Carlos Posada. Buenos Aires: Heliasa, 1975, p. 136.

<sup>6</sup> CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1957, v. I, p. 147-159.

<sup>7</sup> SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 3.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 30-34.

<sup>9</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011, *passim*.

Ocorre que inexistia, nesse estágio inicial, uma teoria apta e própria a dar amparo jurídico à impactante novidade desvelada pela reestruturação do pensamento jurídico<sup>10</sup> frente à ideia de um Estado despersonalizado. É o período no qual imperaram as chamadas teorias civilistas, porquanto o amadurecimento da responsabilidade civil do direito privado, particularmente após o advento do *Code Civil* francês de 1804, gerou reflexos no direito público.

Tentou-se justificar a responsabilidade do Estado pela teoria do mandato, que acabou sendo facilmente refutada porque, para outorgar um mandato, é imperiosa a pré-existência de uma vontade capaz de produzi-lo, e isto era impossível para a pessoa jurídica formada como representação do Estado a partir de então. Ainda, tentou-se justificar a teoria da representação legal, que propunha a consideração da pessoa jurídica como apta a ser representada por alguém de modo semelhante ao que ocorre com a figura do incapaz no direito civil, o que restou superado por simples lógica: inexistindo ente superior ao próprio Estado, não haveria quem pudesse impor a figura do representante legal.

Foi com a jurisprudência francesa, em alguns casos emblemáticos, que esta nova teoria se firmou. A título de exemplo, importante citar os casos "Rotschild", de 1855, e, principalmente, os casos "Blanco", de 1873 e "Feutry", de 1908. Destes três casos, o que ganhou mais relevância e repercussão doutrinária e jurisprudencial<sup>11</sup> foi o da menina Agnès Blanco<sup>12</sup>, que abriu as portas para a consideração da primeira tese jurídica da autonomia do direito administrativo.

Finalmente, buscou-se a diferenciação dos *atos de império* (*jure imperii*) e dos *atos de gestão* (*jure gestionis*), tendo como certas as duas classes de funções desempenhadas pelo Estado,

---

<sup>10</sup> Sobre isso: “[a] característica mais marcante daquele período era a separação do ordenamento a partir de uma *summa divisio*: a dicotomia entre direito público e direito privado. Esta divisão tradicional, que vem acompanhada de outras a ela ligadas, tais como Estado e sociedade, autoridade e liberdade, política e economia, direito e moral, entre outras, justifica-se do ponto de vista de um Estado liberal, não interventor, que serve apenas à proteção do livre jogo econômico.” (MORAES, Maria Celina Bodin de. Do juiz boca-da-lei à lei segundo a boca-do-juiz: notas sobre a aplicação-interpretação do direito no início do Século XXI. *Revista de Direito Privado*, v. 56, p. 11-30, out.-dez./2013, p. 4.)

<sup>11</sup> LONG, Marceau; WEIL, Prosper; BRAIBANT, Guy *et al.* **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**. 20. ed. Paris, Dalloz, 2015, p. 1.

<sup>12</sup> No ano de 1873, a menina Agnès Blanco, ao cruzar os trilhos que cortavam rua movimentada da cidade francesa de Bordeaux, é colhida pelo vagonete da Companhia Nacional da Manufatura de Fumo, que transportava matéria-prima de um para outro edifício. A acidentada sofre graves lesões que culminam com a amputação das pernas. O pai da menor move, perante os tribunais judiciais, ação civil de indenização por perdas e danos contra o Prefeito do Departamento da Gironda, com o fundamento de que o Estado é civilmente responsável por prejuízos ocasionados a terceiros, em decorrência da ação danosa de seus agentes (Código Civil francês, arts. 1.382, 1.383 e 1.384). Como na França existe o contencioso administrativo, ou seja, justiça especializada que julga litígios entre Administração e administrado, em matéria administrativa, foi suscitado o denominado conflito de atribuição – conflito negativo –, para que se decidisse o problema de competência: o conhecimento e a decisão caberiam ao Tribunal Judiciário comum ao Tribunal Administrativo? Em outras palavras, à Corte de Cassação ou ao Conselho de Estado? (CRETELLA JÚNIOR, *Op. cit.*, p. 29-30)

(...) as essenciais ou necessárias, no sentido de que tendem a assegurar a existência mesma do Poder Público", isto é, que são voltadas para a manutenção da ordem constitucional e jurídica, e as "facultativas ou contingentes, no sentido de que não são essenciais para a existência do Estado, mas este, não obstante, as realiza para satisfazer necessidades sociais, de progresso, bem-estar e cultura", de modo que, ao realizar as funções necessárias, age como Poder Público soberano, mas, ao realizar as funções contingentes, age apenas como gestor de interesses coletivos.<sup>13</sup>

Tais teorias não prosperaram por muito tempo, culminando no desenvolvimento de temas próprios para tratar da responsabilidade estatal e, com inspiração na ideia de 'culpa' do Direito Civil francês, desenvolveu-se a *teoria do acidente administrativo*, da culpa anônima ou, ainda, "*faute du service*"<sup>14</sup>, que "constituiria a condição essencial da responsabilidade administrativa"<sup>15</sup> de modo a, sem abandonar o preceito da culpa, admitir a responsabilização do Estado quando houvesse falha na realização do serviço público, fosse ela decorrente de má organização, defeito de funcionamento, extemporaneidade de funcionamento ou mesmo por ausência de funcionamento da máquina administrativa ou lentidão na prestação do serviço público<sup>16</sup>.

Acerca dessa teoria, Paul Duez asseverava: "[a] '*faute du service public*' continua sendo (...) o elemento gerador fundamental da responsabilidade da pessoa pública; em princípio, onde não há culpa do serviço público, não pode haver responsabilidade administrativa".<sup>17</sup> Tal afirmação, à toda evidência, não se sustentou por muito tempo, haja vista as homéricas dificuldades probatórias que se exigia da vítima, uma vez que a demonstração do não funcionamento<sup>18</sup>, do mau funcionamento ou do funcionamento moroso a máquina pública era, por vezes, circunstancial.

Com isso, o pensamento jurídico da disciplina dessa matéria avançou, em paralelo à teoria da responsabilidade civil do direito privado, culminando no desenvolvimento da teoria do risco, pilar da responsabilidade objetiva, que se dissociou das elementares subjetivas inerentes à teoria da culpa.

<sup>13</sup> CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 22.

<sup>14</sup> Essa teoria teve sua base de construção no famoso caso "Pelletier", julgado no dia 30 de junho de 1873, e que tratava de um jornalista que editara o primeiro número de seu jornal, o qual mal chegou a circular porque a edição foi apreendida por ordem do General Louis de Ladmirault, com o aval do prefeito de Oise. O Sr. Pelletier, editor do jornal, então decidiu mover ação de perdas e danos contra ambos, a quem o prejudicado atribuía a responsabilidade pelos danos que sofrera. (CRETELLA JÚNIOR, José. **Op. cit.**, p. 95.)

<sup>15</sup> LLORENS-FRAYSSE, Françoise. Le poids de la faute dans la responsabilité administrative. **Droits**, n. 5, 1987, p. 69. No original: "(...) constitue la condition essentielle de la responsabilité administrative".

<sup>16</sup> ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 721.

<sup>17</sup> DUEZ, Paul. **Op. cit.**, p. 58. No original: "*La faute du service public reste (...) l'élément générateur fondamental de la responsabilité de la personne publique ; en principe là où il n'existe pas la faute du service public, il ne saurait être question de responsabilité administrative*".

<sup>18</sup> HAURIU, Maurice. **Op. cit.**, p. 244.

Inicialmente, pensou-se no risco integral, baseado no ideal da equidistribuição dos ônus e encargos<sup>19</sup> que imputava ao Estado o papel de um 'segurador universal', devendo responder objetivamente por danos causados a seus administrados, sem sequer poder se valer de causas excludentes como matéria de defesa. No Brasil, esta teoria não obteve acolhida.<sup>20</sup>

Prosseguiu-se, então, para o desenvolvimento da teoria do risco administrativo, voltada a propiciar a reparação de danos causados pelo Estado aos administrados, mas permitindo que aquele demonstre, para fins de se eximir ou de atenuar o dever de indenizar, causas excludentes como o fato exclusivo da vítima, o fato de terceiro, dentre outras.

De base civilista, a teoria do risco tem sua gênese na noção de proveito, emanada do brocardo latino *ubi emolumentum, ibi onus*, e, justamente ao contrapor a figura do Estado ao modelo de funcionamento de uma empresa, Paul Duez dizia a finalidade do Estado é satisfazer, por meio de processos apropriados, a certas necessidades de interesse geral<sup>21</sup>, o que implicava admitir a teoria do risco, mas sob nova denominação.

Considerada uma das construções mais marcantes da jurisprudência administrativa<sup>22</sup>, a teoria do risco administrativo desencadeou uma profunda reformulação do tema em todo o mundo, reverberando efeitos, inclusive, no Brasil.

### 3. Da Constituição de 1946 à de 1988

Zagrebelsky destaca que a história constitucional se manifesta na mudança, na contingência política, na acumulação de experiências do passado no presente.<sup>23</sup> Isto se mostra especialmente evidenciado no estudo em pauta, na medida em que, desde 1946, o Brasil se filia à responsabilidade objetiva do Estado.

O artigo 194 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 foi a norma que inaugurou, no ordenamento jurídico pátrio, a teoria da responsabilidade objetiva, desvinculando a responsabilidade estatal de qualquer prova de culpa ou falta do serviço, pouco importando se o agente público agiu irregularmente. Tal dispositivo previa que "as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros".

---

<sup>19</sup> Guido Zanolini, sobre o assunto, afirma que "a responsabilidade se baseia, especialmente, num princípio mais substancial de justiça distributiva, que tende a evitar todo o prejuízo injustificado e não equitativamente repartido por todos". (ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo**. 6. ed., Milão: Giuffrè, 1950, v. I, p. 270.)

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 658.

<sup>21</sup> DUEZ, Paul. **Op. cit.**, p. 14-15.

<sup>22</sup> LLORENS-FRAYSSE, Françoise. **Op. cit.**, p. 76.

<sup>23</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. **Storia e Costituzione**, Milão: Giuffrè, 1993, p. 36

Não havia qualquer menção ao vocábulo culpa. Porém, o próprio dispositivo punha à salvo, em seu parágrafo único, a possibilidade de regresso do Estado contra o servidor que causou o dano, se este agiu com culpa, dizendo que "cabem-lhes a ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes".

O Diploma Constitucional de 1967 estatuiu, em seu artigo 105, que "as pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros" – praticamente uma repetição da norma precedente. Já a Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967 simplesmente realocou o mesmo dispositivo para o artigo 107, mantendo a redação.

Eis que, finalmente, foi promulgada, em 5 de outubro de 1988, a "Constituição Cidadã", como era chamada por Ulysses Guimarães, trazendo o tema da responsabilidade civil do Estado em seu artigo 37, §6º: "[a]s 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".<sup>24</sup>

O instituto preconiza o entendimento até então vigente no ordenamento jurídico brasileiro, prevendo que, quando um prejuízo é causado a um particular pelo servidor público, agindo nessa qualidade, adota-se o regime da responsabilidade civil do Estado, com a possibilidade de regresso contra o servidor, em caso de dolo ou culpa.

Uma das principais inovações do texto constitucional é a substituição da palavra "funcionários" pela palavra "agentes", esta bem mais abrangente, referindo-se a quaisquer servidores públicos, e não somente àqueles explicitamente designados como "funcionários públicos".

Outra inovação notável foi a admissibilidade de extensão do instituto às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, rol no qual se incluem as empresas públicas, sociedades de economia mista, bem como as sociedades privadas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos, além de todas as entidades que prestem serviços públicos, uma vez que o sentido da expressão "serviços públicos" deve ser amplamente considerado.

Sob a égide da Constituição de 1988, Carlos Roberto Gonçalves assevera que, "para o dever estatal de indenizar, não se exige, pois, comportamento culposos do funcionário. Basta que

---

<sup>24</sup> O novel Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seu artigo 43, reproduz a mesma regra contida no artigo 37, §6º, da Constituição da República de 1988, omitindo-se unicamente quanto à responsabilização das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.



haja o dano, causado por agente público, agindo nessa qualidade, para que decorra o dever do Estado de indenizar".<sup>25</sup>

#### 4. E os atos omissivos?

Conforme se salientou desde o início deste trabalho, o tratamento jurídico dos atos omissivos do Estado é objeto de grandes divergências doutrinárias. De um lado, há doutrinadores que defendem a teoria subjetiva para as hipóteses de atos omissivos; de outro, em menor número, há defensores da aplicabilidade da regra geral da responsabilidade objetiva para o caso.

No que diz respeito à dita divergência, de um lado, posiciona-se a corrente doutrinária capitaneada por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>26</sup>, José dos Santos Carvalho Filho<sup>27</sup>, Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>28</sup>, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>29</sup>, Rui Stoco<sup>30</sup>, dentre outros autores, que sustentam que a responsabilidade civil do Estado deve seguir a teoria subjetiva nas condutas omissivas, sendo imprescindível a comprovação do elemento culpa (*'faute'*) para sua configuração.

Numa outra vertente, minoritária, contrapondo-se à tese subjetivista, tem-se a corrente liderada por Hely Lopes Meirelles<sup>31</sup>, Celso Ribeiro Bastos<sup>32</sup>, Odete Medauar<sup>33</sup>, Álvaro Lazzarini<sup>34</sup>, Weida Zancaner Brunini<sup>35</sup>, Yussef Said Cahali<sup>36</sup>, dentre outros, advogando a tese de que o Estado, em face do disposto no artigo 37, §6º, da Constituição da República, deve responder objetivamente pelos danos causados a terceiros, seja por ação ou omissão, enfocando ambas as modalidades de conduta como possíveis causas do dano.

<sup>25</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 182.

<sup>26</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1018.

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Op. cit.**, p. 496.

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 543.

<sup>29</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, v. II, p. 482-483.

<sup>30</sup> STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 693.

<sup>31</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Op. cit.**, p. 333.

<sup>32</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 190.

<sup>33</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 252, nota nº 122.

<sup>34</sup> LAZZARINI, Álvaro. Responsabilidade civil do Estado por atos omissivos dos seus agentes, **O Alferes**, v. 7, n. 22, jul.-set. 1989, p. 16.

<sup>35</sup> BRUNINI, Weida Zancaner. **Da responsabilidade extracontratual da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, *passim*.

<sup>36</sup> CAHALI, Yussef Said. **Op. cit.**, p. 67.

Na jurisprudência nunca foi diferente, havendo arestos divergentes de todos os tribunais pátrios, ora acolhendo, ora refutando a responsabilidade objetiva, a depender da casuística analisada e do posicionamento adotado pelo julgador.

Mas o cerne da controvérsia decorre da presença do vocábulo "causarem", na redação do artigo 37, §6º, da Constituição da República, que, para a vertente subjetivista, conduz à conclusão de que a omissão do Estado não pode ser "causa" do dano, mas sim condição, e, sendo condição, imprescindível a análise do elemento subjetivo, isto é, da culpa administrativa (*faute du service*), retomando a concepção clássica sobre a violação de um dever, que configura ato ilícito e se torna pressuposto da responsabilização subjetiva.

Em contraponto, a vertente objetivista conclui que também a omissão pode ser causa do dano, sendo considerada como o comportamento omissivo do agente público, desde que deflagrador primário do dano sofrido por terceiro, impossibilitando que seja considerada como simples condição do evento danoso – porém, este raciocínio conduz à necessidade de que sejam analisadas as especificidades de cada caso concreto para a concreta aferição da omissão estatal.<sup>37</sup>

É imprescindível destacar a divisão dos atos omissivos em genéricos e específicos. Os primeiros exigem a prova de culpa do ato emanado do agente público, mas, em relação aos segundos, cabe a responsabilidade objetiva, que refletiria hipótese de violação de dever individualizado de agir.

Segundo Sérgio Cavalieri Filho, a "omissão é específica quando é motivo direto do dano; [...] e genérica quando é motivo indireto do dano"<sup>38</sup>. Assim, na omissão específica, "a inércia administrativa é a causa direta e imediata do não impedimento do evento"<sup>39</sup>. Nesse caso, "o Estado se omite diante de um dever específico e expressamente consagrado no ordenamento jurídico. Já, na omissão genérica, o Poder Público infringe um dever geral de fiscalização"<sup>40</sup>.

## 5. A jurisprudência hodierna do Supremo Tribunal Federal

Muito já se debateu acerca da natureza da responsabilidade civil do Estado em caso de atos omissivos e o Supremo Tribunal Federal, em variada casuística, já acolheu a posição subjetivista e a posição objetivista, variando conforme as particularidades de cada caso e consoante a posição de cada Ministro.

<sup>37</sup> LAZZARINI, Álvaro. *Op. cit.*, p. 16.

<sup>38</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Op cit.*, p. 240-241.

<sup>39</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Op cit.*, p. 240-241.

<sup>40</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Op cit.*, p. 240-241.

O tema é objeto de reiterados enfrentamentos, haja vista a multiplicidade de ações indenizatórias em tramitação no Judiciário, desafiando o acompanhamento dos precedentes para que se possa aferir o direcionamento que a Corte vem adotando. Entretanto, este exercício analítico se faz necessário a fim de que, em que pese a ausência de entendimento pacífico, seja possível elucidar a tendência jurisprudencial vislumbrada.

Nesse afã, serão estudados três dos mais recentes julgados do Pretório Excelso sobre o tema engendrado.

### **5.1. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 854.386/RR**

Julgado em 27 de abril de 2018 pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, o aresto analisou a possibilidade de responsabilização do Estado de Roraima por omissão de suas forças policiais e judiciárias na adoção de medidas contra indivíduo que infringiu medidas protetivas fixadas com base na Lei nº 11.340/2006.

Relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, o precedente não se debruçou sobre a controvérsia acerca da natureza dessa responsabilização, partindo do pressuposto de que é objetiva e apontando omissão estatal afrontosa ao artigo 37, §6º, da Constituição da República na garantia de proteção integral à vítima de violência doméstica.

Assim se pronunciou o relator:

No que tange à fundamentação referente à necessidade de análise da legislação infraconstitucional, sustenta-se a existência de ofensa direta à norma constitucional, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição. (...)

Como já demonstrado na decisão ora agravada, o Tribunal de origem, com base na legislação infraconstitucional e no contexto fático-probatório dos autos, consignou ter havido omissão estatal no caso, a justificar a responsabilização civil do Estado por omissão. Confira-se, a propósito, trecho da sentença mantida pela decisão colegiada ora impugnada.

“Assim é que, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, o Estado chamou para si o ‘grave compromisso’, para usar a expressão já alhures utilizada, de adotar medidas, inclusive ex-officio, coibitivas da violência contra a mulher e garantidoras da efetiva preservação da vida de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, ao editar a Lei nº 11.340/06, (...)”

Evidente, assim, que houve omissão do Estado, por seus agentes, atuantes na polícia civil ou no Judiciário, em eficazmente atender à ofendida, que então já necessitava de mais enérgica ação estatal, consistente na prisão preventiva do ofensor, que, em realidade, àquela altura, já desdenhava do sistema judiciário com suas ações de desobediência. A tragédia consistente na morte da mãe do autor, promovida pelo seu ex-companheiro, certamente

não teria ocorrido em 19/10/2010, se o ofensor tivesse sido preso por descumprimento de medidas protetivas, como deveria tê-lo sido, à vista da Lei 11.340/06".<sup>41</sup>

Percebe-se, no aresto, que a Segunda Turma do STF não diferenciou omissão genérica de omissão específica, tampouco explicitou distinção entre o cabimento da teoria do risco administrativo e da culpa administrativa no caso específico. E o motivo disso é o fato de a turma julgadora e, particularmente, o Ministro relator, já possuírem posicionamento consolidado<sup>42</sup> no sentido de que o Estado responde de forma objetiva pelas suas omissões, desde que tenha, por determinação legal, obrigação específica de agir para impedir que o resultado danoso ocorresse; noutras palavras, a omissão específica.

Invocou-se um dever estatal de agir, que é imposto pela Lei nº 11.340/2006, e que deixou de ser observado no caso sob análise, gerando omissão que, na leitura dos julgadores, propiciou grave dano: o óbito da genitora do autor da ação, que deveria ter sido eficazmente amparada pelas medidas protetivas fixadas.

Com isso, a condenação estatal adveio da demonstração da omissão, do dano e do nexo causal entre um e outro elemento, configurando-se o dever de reparar o dano a partir da ponderação desses elementos.

## 5.2. Embargos de Divergência no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 603.626/MS

Julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no dia 1º de agosto de 2018, os Embargos de Divergência versaram sobre a possibilidade de responsabilização do Estado de Mato Grosso do Sul por omissão quanto a crime perpetrado por policial, durante o período de folga, utilizando-se de arma da corporação.

No caso específico, que foi relatado pelo Min. Luis Fux, entendeu-se que a omissão estatal, por ter o crime sido praticado com o uso de arma da corporação, era apto a desencadear sua responsabilização objetiva:

---

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da decisão que analisou a responsabilidade civil do Estado de Roraima por omissão na garantia de proteção integral a vítima de violência doméstica (inteiro teor)**. ARE 854386 AgR/RR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 27 de abril de 2018. Disponível em: < <https://bit.ly/2NhQOUf> >. Acesso em: 14 set. 2018.

<sup>42</sup> Esta conclusão pode ser extraída de julgados anteriores, a exemplo dos seguintes: RE 677.139 AgR-EDv-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/10/2015; ARE-AgR 868.610, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, julgado em 01/07/2015.

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 específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. A ação ou a omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros. Doutrina. Precedentes. - Configuração de todos os pressupostos primários determinadores do reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, o que faz emergir o dever de indenização pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido.”<sup>43</sup>

Neste precedente, nota-se a indiferença da Corte à dicotomia entre as vertentes objetiva e subjetiva, denotando o acolhimento da teoria objetiva de forma categórica e, assim como no precedente anterior, dependente apenas de aferição concreta da omissão específica do Estado.

Novamente, a fixação do dever reparatório se revelou consequencial à configuração da omissão, à verificação do dano e ao entrelaçamento dos dois elementos pelo nexo de causalidade explicitado na leitura fática da causa de pedir apresentada.

### 5.3. Recurso Extraordinário nº 841.526/RS

Este precedente, emblemático que é, foi representativo de controvérsia julgada com repercussão geral em 30 de março de 2016, com veiculação no Informativo nº 819 do Supremo Tribunal Federal. Relatado pelo Min. Luiz Fux, assentou-se a posição de que, em caso de inobservância de seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição da República de 1988, o Estado é responsável pela morte<sup>44</sup> de detento.

Quando se lê a expressão “dever específico de proteção”, infirma-se do posicionamento o acatamento da omissão específica como desdobramento necessário para a responsabilização estatal por omissão. No caso específico, entendeu-se que o Estado do Rio Grande do Sul falhou em seu dever. Entretanto, há uma ressalva que pode ser extraída da própria leitura da ementa do julgado:

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da decisão que analisou a responsabilidade civil do Estado de Mato Grosso do Sul por omissão quanto a crime perpetrado por policial no período de folga, mas utilizando-se da arma da corporação (inteiro teor)**. RE 603626 AgR-SEGUNDO-EDv/MS. Relator: Ministro Luis Fux. 1º de agosto de 2018. Disponível em: < <https://bit.ly/2paZ5A0> >. Acesso em: 14 set. 2018.

<sup>44</sup> Já havia precedentes anteriores da Corte entendendo haver o dever reparatório em caso de suicídio de detento: ARE 700927 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/08/2012; RE 272.839, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 08/04/2005; RE 161.422, Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgado em 18/03/2009.

(...) 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal).

4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal.

5. *Ad impossibilia nemo tenetur*, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se *contra legem* e a *opinio doctorum* a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional.

6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis.

7. A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso.<sup>45</sup>

Lê-se da ementa que restou refutada a teoria do risco integral, não se cogitando da responsabilização estatal em toda e qualquer situação que acarrete a morte de detento, o que redundaria na necessidade de aferição casuística do dever específico de agir para evitar o dano.

Retomando brevemente a teoria do risco integral em termos conceituais, cita-se breve excerto de Diógenes Gasparini:

Por teoria do risco integral entende-se a que obriga o Estado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento. Não se indaga, portanto, a respeito da culpa da vítima na produção do evento danoso, nem se permite qualquer prova visando elidir essa responsabilidade. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento. Assim, ter-se-ia de indenizar a família da vítima de alguém que, desejando suicidar-se, viesse a se atirar sob as rodas de um veículo, coletor de lixo, de propriedade da Administração Pública, ou se atirasse de um prédio sobre a via pública. Nos dois exemplos, por essa teoria, o Estado, que foi simplesmente envolvido no evento por ser o proprietário do caminhão coletor de lixo e da via pública, teria de indenizar. Em ambos os casos os danos não foram causados por agentes do Estado. A vítima os procurou, e o Estado, mesmo assim, teria de indenizar.<sup>46</sup>

A reafirmação da dicotomia entre omissão genérica e omissão específica aparece de forma emblemática neste julgado, realçando o papel do Estado de agir em conformidade com os deveres que lhe sejam exigíveis porquanto normatizados no próprio texto constitucional ou no acervo da legislação infraconstitucional.

Após a divulgação deste paradigma, que teve sua repercussão geral reconhecida, notou-se um direcionamento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de pacificar o

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da decisão que analisou a responsabilidade civil do Estado do Rio Grande do Sul por omissão no zelo do sistema carcerário, que conduziu à morte de detento (inteiro teor)**. RE 841.526/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. 30 de março de 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2IVwQFR> >. Acesso em: 14 set. 2018.

<sup>46</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.114.

entendimento de que a teoria do risco administrativo deve nortear o exame da matéria – afastando-se o risco integral – desde que verificada uma omissão específica no caso concreto, decorrente da infração de dever legal de agir. Com isso e nesses termos, pacificou-se a questão.

## 6. Conclusão

Ao longo desta pesquisa, foi apresentado o tema atinente à responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, com destaque para sua evolução histórica, desde o período medieval, no qual imperou a tese da irresponsabilidade absoluta, perpassando pela ruptura do Antigo Regime e a ascensão do Estado Liberal, até a adoção das chamadas teorias civilistas, importadas do direito privado para amparar a responsabilização do Estado. Alguns casos importantes foram comentados, com destaque para o caso “Blanco”, que marcou a jurisprudência francesa no período. Avançou-se, em seguida, para o desenvolvimento da teoria da culpa administrativa (*faute du service*), também de origem francesa e deflagrada a partir de outro importante caso das Alterosas da França, o caso “Pelletier”. Embasada nas teorias civilistas, esta teoria propagou efeitos em todo o mundo, sendo amplamente adotada no Brasil até 1946, quando a promulgação da Constituição daquele ano rompeu um paradigma, incorporando o pensamento de vanguarda da matéria.

A teoria do risco, também uma criação do direito privado, foi importada para o direito administrativo e esmiuçada sob duas vertentes: risco integral e risco administrativo. A primeira modalidade sempre foi refutada no Brasil, mas a segunda encontrou guarida doutrinária e jurisprudencial e foi o fundamento de acolhimento da responsabilidade objetiva na Constituição de 1946, mantendo-se como tal nas Constituições de 1967 (e em sua Emenda nº 1, de 1969) e, finalmente, de 1988.

A previsão do artigo 37, §6º, da Constituição da República de 1988, há 30 anos suscita dúvidas no tocante à sua aplicabilidade aos atos omissivos do Estado, e essa polêmica decorre da presença do verbo “causarem” em sua redação. Para a doutrina mais conservadora, quis o legislador constituinte originário prever o cabimento da regra do citado dispositivo apenas para os atos comissivos. Ao revés, vários doutrinadores sempre advogaram tese em sentido contrário, propugnando a aplicação da responsabilidade objetiva para atos comissivos e omissivos.

No campo jurisprudencial – que constitui o cerne do problema ora investigado –, nunca houve entendimento pacífico, sendo fácil identificar, ao longo desses 30 anos, arestos que ora se filiam à teoria subjetivista, ora à teoria objetivista. E é fato que o acolhimento da vertente objetiva sempre se revelou uma tendência doutrinária e jurisprudencial. Após detida análise dos três precedentes selecionados para fins de recorte metodológico desta pesquisa, observou-se,

porém, a pacificação de entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, embora o Superior Tribunal de Justiça e os demais tribunais e juízes do país, por vezes, ainda profiram decisões ancoradas na teoria subjetivista.

Em 2016, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.526/RS, divulgado no Informativo nº 819 do STF, entendeu-se, em julgamento Plenário com repercussão geral, que a responsabilidade objetiva deve nortear a compreensão da disciplina sempre que houver um dever legal de agir imponível ao Estado, e este se quedar inerte na observância do referido dever.

O que a Corte fez, partindo da dicotomia entre omissão genérica e omissão específica, foi acolher esta última como viés de diferenciação para a aplicação da responsabilidade objetiva – afastando-se da teoria da culpa administrativa e refutando por completo a teoria do risco integral.

A despeito disso, o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal ainda relegou à análise casuística a definição última dos fundamentos aplicáveis a um ou a outro caso, razão pela qual novos casos surgem e são submetidos ao crivo da corte. Para demonstrar a prevalência do entendimento pacificado em 2016, apresentaram-se dois outros arestos: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 854.386/RR e Embargos de Divergência no Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 603.626/MS. O primeiro foi julgado em 27 de abril de 2018 e o segundo, em 1º de agosto de 2018.

Recentíssimos, os julgados sequer abordaram a dicotomia entre as vertentes subjetivista e objetivista, tampouco se investigou qualquer tipo de omissão genérica, partindo diretamente para uma investigação acerca da existência de preceito legal que impunha ao Estado um dever de agir, e a ulterior inobservância deste dever (omissão específica).

Nos dois casos, foram identificadas omissões específicas e a responsabilização estatal foi mantida, o que revela a coerência dos mais recentes arestos da Corte Excelsa com o entendimento por ela pacificado há dois anos. Diante dessa constatação, não restam dúvidas de que, a nível de Corte Constitucional, a responsabilidade objetiva do Estado por atos omissivos já se tornou uma realidade, desde 2016, e a ressalva à casuística não representou, até o momento, uma válvula de escape para a revisão dessa posição.

Neste estudo, revelou-se importantíssimo que a evolução da jurisprudência, de fato, caminhe no sentido da integral adesão à teoria objetiva, mais segura e condizente com o hodierno estado da arte do estudo da responsabilidade civil (inclusive no direito público).

Com isso, a ideia de que a responsabilidade objetiva por atos omissivos seria apenas uma tendência parece ter finalmente se encerrado e, após 30 anos de vigência da Constituição da República de 1988, um dos temas mais polêmicos em matéria de direito administrativo deixou de suscitar divergência pretoriana no Supremo Tribunal Federal. Entretanto, ainda é imprescindível



o acompanhamento do labor dos tribunais pátrios em torno da matéria, a fim de verificar a aderência dos entendimentos adotados em relação à visão finalmente delimitada pelo Pretório Excelso.

## Referências

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERTHIÈRE, Simone. **Mazarin, le maître du jeu**. Paris: Fallois, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 05 de outubro de 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: 08 set. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) >. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 19 set. 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: 07 set. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1 à Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 out. 1969. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) >. Acesso em: 07 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 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: 16 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da decisão que analisou a responsabilidade civil do Estado de Roraima por omissão na garantia de proteção integral a vítima de violência doméstica (inteiro teor)**. ARE 854386 AgR/RR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 27 de abril de 2018. Disponível em: < <https://bit.ly/2NhQ0Uf> >. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da decisão que analisou a responsabilidade civil do Estado de Mato Grosso do Sul por omissão quanto a crime perpetrado por policial no período de folga, mas utilizando-se da arma da corporação (inteiro teor)**. RE 603626 AgR-SEGUNDO-

EDv/MS. Relator: Ministro Luis Fux. 1º de agosto de 2018. Disponível em: < <https://bit.ly/2paZ5A0> >. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da decisão que analisou a responsabilidade civil do Estado do Rio Grande do Sul por omissão no zelo do sistema carcerário, que conduziu à morte de detento (inteiro teor)**. RE 841.526/RS. Relator: Ministro Luiz Fux. 30 de março de 2016. Disponível em: < <https://bit.ly/2IVwQFR> >. Acesso em: 14 set. 2018.

BRUNINI, Weida Zancaner. **Da responsabilidade extracontratual da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

CAVALCANTI, Amaro. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1957, v. I.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CRETELLA JÚNIOR, José. **O Estado e a obrigação de indenizar**, São Paulo: Saraiva, 1980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DUEZ, Paul. **La responsabilité de la puissance publique: en dehors du contrat**. Paris: Dalloz, 1927.

DUGUIT, León. **Las transformaciones del Derecho publico y privado**. Trad. Carlos Posada. Buenos Aires: Heliasa, 1975.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 11. ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. 11. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1927.

LAZZARINI, Álvaro. Responsabilidade civil do Estado por atos omissivos dos seus agentes, **O Alferes**, v. 7, n. 22, jul.-set. 1989.

LLORENS-FRAYSSE, Françoise. Le poids de la faute dans la responsabilité administrative. **Droits**, n. 5, 1987.

LONG, Marceau; WEIL, Prosper; BRAIBANT, Guy *et al.* **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**. 20. ed. Paris, Dalloz, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**, 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Do juiz boca-da-lei à lei segundo a boca-do-juiz: notas sobre a aplicação-interpretação do direito no início do Século XXI. **Revista de Direito Privado**, v. 56, p. 11-30, out.-dez./2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

SEVERO, Sérgio. **Tratado da responsabilidade pública**, São Paulo: Saraiva, 2009.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo**. 6. ed., Milão: Giuffrè, 1950, v. I.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Storia e Costituzione**, Milão: Giuffrè, 1993.

.....

***Minibiografia do Autor – Luiz Carlos Figueira de Melo***

Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Professor dos cursos de pós-graduação e graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

***Minibiografia do Autor – José Luiz de Moura Faleiros Júnior***

Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Especialista em Direito Processual Civil, Direito Civil e Empresarial, Direito Digital e *Compliance* pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus. Advogado.

.....

**Enviado em: 15 de setembro de 2018.**

**Aprovado em: 26 de agosto de 2019.**