



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**BRUNO GUSMÃO DA COSTA PINTO**

**OS PARÂMETROS E LIMITES PARA A RESPONSABILIDADE CIVIL DO  
ESTADO: AS POSSIBILIDADES DE PUNIR O PODER PÚBLICO POR DANOS  
CAUSADOS AOS PARTICULARES**

Salvador

2021

**BRUNO GUSMÃO DA COSTA PINTO**

**OS PARÂMETROS E LIMITES PARA A RESPONSABILIDADE CIVIL DO  
ESTADO: AS POSSIBILIDADES DE PUNIR O PODER PÚBLICO POR DANOS  
CAUSADOS AOS PARTICULARES**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de  
Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Luciano Chaves de Farias

Salvador

2021

## TERMO DE APROVAÇÃO

**BRUNO GUSMÃO DA COSTA PINTO**

**Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:**

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Titulação:** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Titulação:** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

**Nome:** \_\_\_\_\_

**Titulação:** \_\_\_\_\_

**Instituição:** \_\_\_\_\_

Salvador, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2021.

## RESUMO

Trabalho destinado a avaliar os critérios e parâmetros para a responsabilização do Poder Público frente a um particular por um dano causado a ele. Busca-se demonstrar a importância de se ter cautela e racionalidade no momento de analisar um caso que representa uma possível punição do Poder Público. Não fazem parte do recorte do assunto a ser apresentado os temas relacionados diretamente à responsabilidade contratual do Poder Público, responsabilidade de concessionárias e permissionárias de serviços públicos, responsabilidade pessoal do juiz, questões relacionadas com os institutos da prescrição e decadência, e casos demasiado antigos, como o de Agnes Blanco, ocorrido no ano de 1873. Em um primeiro momento, é abordado o conceito de responsabilidade civil, no âmbito do Direito Privado, além de referências históricas e apresentação de causas excludentes de responsabilidade. Posteriormente, todas essas premissas são trazidas para o âmbito administrativo, com uma contextualização histórica, apresentação de fases de evolução pelas quais passou o tema abordado, até os dias atuais. Para análise das possibilidades de imputação de responsabilidade do Estado, são abordados dispositivos legais, pensamentos doutrinários e casos práticos. Os modelos de conduta estatal são analisados com exemplos de julgados de Tribunais. Após, são trazidas algumas peculiaridades da responsabilidade do Estado, como o seu procedimento e o direito de regresso. Por fim, são tecidas considerações acerca da possibilidade de punição do Estado por atos não administrativos, mas legislativos e judiciais. Para tanto, também são utilizados e analisados dispositivos legais, além da menção a pensamentos de autores que estão disponíveis em livros e artigos publicados em revistas.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil; Estado; agente público; dano; cidadão; indenização.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC – Código Civil

CPC – Código de Processo Civil

CF – Constituição Federal

CP – Código Penal

CTB – Código de Trânsito Brasileiro

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Superior Tribunal Federal

OMS – Organização Mundial da Saúde

Art. – artigo

TJ – Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	6
2	DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	10
2.1	BREVE REFERÊNCIA HISTÓRICA.....	10
2.2	DEFINIÇÃO.....	13
2.3	REQUISITOS .....	13
2.3.1	Conduta .....	14
2.3.2	Dano .....	15
2.3.3	Nexo causal.....	17
2.3.4	A questão da culpa .....	19
3	DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	20
3.1	EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	24
3.2	TEORIAS PERTINENTES .....	26
3.3	CAUSAS EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE .....	30
3.3.1	Caso fortuito e força maior .....	31
3.3.2	Fato de terceiro.....	33
3.3.3	Culpa exclusiva da vítima .....	33
3.3.4	A questão do exercício regular do direito .....	34
3.3.5	Culpa concorrente .....	34
4	APLICAÇÃO DE NORMAS E HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI .....	35
4.1.1	Atuação comissiva estatal .....	37
4.1.2	Espécies de atuações omissivas .....	40
5	PECULIARIDADES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO .....	48
5.1	A NECESSIDADE DE DANO INDENIZÁVEL .....	48
5.2	INVESTIDURA DO AGENTE ESTATAL .....	53
5.3	A DENUNCIAÇÃO DA LIDE .....	55
5.4	RESPONSABILIDADE POR ATOS LÍCITOS.....	56
5.5	DIREITO DE REGRESSO .....	57
6	RESPONSABILIDADE POR ATOS DE PODERES DIVERSOS .....	58
6.1	ATOS LEGISLATIVOS.....	59
6.1.1	A questão da soberania .....	60
6.2	ATOS JUDICIAIS .....	61
7	CONCLUSÃO .....	67
	REFERÊNCIAS.....	72

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto ente soberano que é, possui diversas prerrogativas e poderes que o colocam em posição de destaque em relação aos cidadãos. Entretanto, quando o Poder Público causa danos a um indivíduo, é necessária uma indenização pelo prejuízo. Apesar de essa possibilidade não ter sido sequer cogitada durante alguns séculos, é a regra atualmente. Nesse contexto, o que se faz pertinente examinar é se o caso concreto se revela capaz de admitir a responsabilização do Poder Público pelo dano causado à vítima.

O legislador de 1988, ao se debruçar acerca da Administração Pública, identificou a necessidade de se imputar ao Ente Público algum ônus que representasse os ideais de justiça e dignidade humana, como uma espécie de contraponto em face das diversas prerrogativas especiais e poderes exorbitantes que o Estado detém. Diante disso, entendeu-se como relevante atribuir ao Poder Público o dever de diligência e cuidado no momento de prestação de serviços e na sua relação com os administrados. Foi nessa ambiência que foi instituído o art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988.

Nesse ínterim, o tema a ser abordado diz respeito aos parâmetros e limites para que se possa imputar ao Estado o encargo de responder perante o cidadão por um prejuízo causado a ele. O ideal que está por trás de tal premissa é a questão da razoabilidade. É imprescindível perceber que, do mesmo modo que o Poder Público precisa ser diligente no tratamento com os administrados, é necessária certa cautela no momento de se querer atribuir ao Ente Público a obrigação de reparar os danos sofridos pela vítima, sob pena do risco de o Estado ser chamado a indenizar de forma indevida e equivocada, ou virar uma espécie de segurador universal.

Assim sendo, o tema a ser tratado envolve as características da responsabilidade civil aplicadas ao Estado, as teorias aplicáveis a cada situação, sujeito investido na condição de agente público atuando em nome da Administração Pública e espécies de condutas estatais. Nesse contexto, estando presentes os pressupostos legais e ausentes as excludentes de responsabilidade, o Poder Público será compelido a responder diante do administrado prejudicado.

A pesquisa que será apresentada está relacionada com as características da conduta estatal, a situação em que elas estão inseridas e os motivos que ensejaram aquela atuação. O estudo estará fincado na perspectiva da atuação estatal no momento do dano, bem como as possíveis justificativas para aquela conduta, e as peculiaridades do prejuízo sofrido pela vítima. Não serão abordadas minuciosamente questões relativas à responsabilidade contratual do Estado, casos muito antigos, como o de Agnes Blanco (1873), responsabilidade ligada às obras executadas por terceiros (empreitada), responsabilidade das concessionárias e permissionárias de serviços públicos, discussões acerca de prescrição ou decadência e responsabilidade pessoal do juiz.

A pesquisa a ser apresentada está muito ligada aos ideais de razoabilidade e proporcionalidade, pois é preciso ter coerência no momento de se imputar ao Estado o dever de indenizar o particular por um dano sofrido por ele. Por meio da revelação e análise de dispositivos legais e casos práticos, serão propostos caminhos seguros de perquirição da responsabilidade civil do Estado, de modo a fazer com que o aplicador do direito seja correto e seguro na sua tomada de decisões. Para tanto, é imprescindível levar em consideração a situação como um todo, os fatores que influenciaram e colaboraram para aquela conduta, e se há alguma causa excludente de responsabilidade capaz de legitimar aquela atuação estatal.

O conceito de responsabilidade civil será apresentado com base nas disposições do Código Civil, assim como a análise minuciosa da possível responsabilização do Estado será feita com base na Constituição Federal de 1988. Será tentada a apresentação de parâmetros objetivos para aferição da responsabilidade do Poder Público, com critérios claros e diretos.

O mais desafiador deste trabalho é encontrar um ponto de chegada para essa responsabilidade estatal, a partir do qual o Poder Público estará isento. Logicamente, tanto em âmbito público quanto privado. É assim que funciona. Nenhum extremo deve corresponder à realidade. Assim como é inadmissível a ausência de responsabilidade, tanto privada quanto estatal, também não se cogita uma responsabilidade irrestrita e ilimitada, sob pena de se colocar em risco a própria segurança jurídica garantida constitucionalmente.

O tema descrito possui extrema relevância jurídica. É possível notar que serve para deixar registrado que o sistema contemporâneo é totalmente diferente dos séculos passados, onde os Estados absolutistas abusavam constantemente do poder, o cidadão era desprezado e ficava no prejuízo. De certa forma, o tema também comprova que ninguém está acima da lei, nem mesmo o representante estatal. Atualmente, em um país democrático, é indispensável que o ordenamento jurídico possibilite a toda e qualquer vítima de um dano a devida reparação, pouco importando quem foi o sujeito lesante. De forma análoga, o aplicador do Direito terá melhores parâmetros e critérios no momento de avaliar se o Estado deve ou não ser convocado a responder e indenizar no caso concreto.

Além disso, o tema também possui muita relevância social, pois passa para a sociedade um sentimento de justiça e segurança, no sentido de acalmar os anseios sociais e amparar o cidadão prejudicado por uma atuação estatal maléfica. A coletividade brasileira, que tanto lutou no passado pelo implemento do sistema democrático, até mesmo nos períodos mais autoritários da história, sente-se protegida e confortável, ainda que emocionalmente, ao notar que sempre poderá ajuizar uma ação quando sofrer danos. Sobretudo as pessoas mais humildes, que porventura tenham a crença equivocada de que o Estado é isento de qualquer responsabilidade, podem perceber que a realidade é bem diferente.

Este trabalho possui como objetivo esclarecer as necessárias observâncias de argumentos e fundamentos que podem ensejar a punição do Estado por eventual conduta danosa, demonstrando a pertinência e o poder de tais critérios de dar êxito ao particular prejudicado por uma ação estatal maléfica. Para tanto, o tema é apresentado de forma a explicar os requisitos para configuração da responsabilidade civil, demonstrar o modelo atual positivado constitucionalmente, revelar diferentes formas de o Estado responder, perquirir o dano capaz de ser alegado em juízo, ratificar a importância das garantias fundamentais, esclarecer a questão do agente público como representante estatal e inserir teorias no contexto atual brasileiro.

A metodologia utilizada para a realização do presente trabalho é predominantemente bibliográfica, pois será feito um estudo com base no pensamento de autores renomados do Direito Administrativo, bem como diversos artigos publicados em revistas que versam sobre o tema. A pesquisa é qualitativa e

o método é o hipotético-dedutivo, pois será examinada a veracidade de hipóteses formuladas e casos práticos que demandam soluções.

No primeiro capítulo da presente monografia, é apresentada uma visão geral sobre responsabilidade civil. Abordam-se os quatro pressupostos para a responsabilização no âmbito privado, quais sejam: conduta, culpa, dano e nexo de causalidade. É realizada uma breve retrospectiva histórica, desde os tempos romanos, até a atualidade, com uma definição do instituto e explicações acerca das suas características. Além disso, também são trazidas as causas de exclusão da responsabilidade, que servem para alijar o sujeito de ser compelido a responder e eliminam a ilicitude do fato, quais sejam: caso fortuito e força maior, culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro.

Posteriormente, é abordada a responsabilidade do Estado, onde há transição do Direito Privado para o Direito Administrativo. É o momento em que se debruça sobre o contexto de inserção do tema proposto, bem como é feita, também, uma análise histórica, desde a época dos Estados Absolutistas, onde não se cogitava responsabilizar o Estado e a teoria vigente era a da irresponsabilidade estatal. Da mesma forma, são abordadas as teorias pertinentes ao tema, com especial atenção para as teorias do risco integral e risco administrativo, que vigem atualmente. São tratadas as causas excludentes de responsabilidade, que são as mesmas do Direito Civil, só que aplicadas no âmbito público.

No capítulo seguinte, são examinadas as disposições legais sobre o tema e a sua aplicação diante de casos práticos. São analisadas as características das condutas estatais, se são comissivas ou omissivas. Do mesmo modo, são trazidos julgados de Tribunais, os quais aplicaram a matéria em comento.

Posteriormente, são abordadas algumas peculiaridades relevantes sobre a responsabilização estatal, como o seu procedimento, a necessidade de o dano sofrido pela vítima ser indenizável, a investidura do agente estatal, a questão da responsabilidade por atos lícitos e a denúncia da lide.

Por fim, são feitas considerações acerca da possibilidade de responsabilização estatal por atos não administrativos, mas legislativos e judiciais. Tal observação é importante para demonstrar que existem formas de o Estado responder, ainda que não seja o dano causado pelo Executivo. Serão analisados

dispositivos constitucionais e julgamentos sobre os atos judiciais e legislativos e mostrada a sua relevância no âmbito prático das relações sociais.

## **2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

Os civilistas Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p. 904) afirmam que a palavra “responsabilidade” traduz a ideia de ônus que um indivíduo precisa suportar em decorrência de sua atuação, mantendo uma relação com uma obrigação oriunda de um fato jurídico. Em verdade, trata-se de uma penalidade imposta ao sujeito pelo fato de ter agido maliciosamente (no caso dos atos ilícitos) ou, até mesmo, de forma lícita, mas provocando danos a terceiros.

A responsabilidade civil possui estreita relação com a obrigação de reparar danos causados. Sendo assim, a regra é que toda pessoa é responsável pelos seus próprios atos, devendo colher as consequências de suas decisões, embora seja possível que alguém responda por atos de terceiro que esteja sob seus cuidados. Nesse prisma, a responsabilidade representa o dever de cumprir certas obrigações, assumir encargos e atender demandas (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 34).

Discute-se muito sobre os futuros desdobramentos da responsabilidade civil, pois o sistema jurídico precisa responder aos desafios que a realidade apresenta. É necessário apresentar mecanismos de solução de conflitos, além de zelar pelo que é lícito e repreender tudo que for ilícito. Em outras palavras, ao mesmo tempo que estabelece deveres para os cidadãos, deve também reprimir o que lhe for contrário (SANTOS; BRASIL, 2018, p. 9).

### **2.1 BREVE REFERÊNCIA HISTÓRICA**

Flávio Tartuce (2019, p. 587) ensina que a responsabilidade civil já é reconhecida há vários séculos. No contexto do Direito Romano, havia uma preferência notável pela responsabilidade sem culpa, sendo essa a regra naquele sistema, por se entender que, dessa forma, é mais fácil reverter a situação ao seu estado anterior. Nesse âmbito, a Lei do Talião foi encarada como um símbolo clássico representativo do ideal de justiça, pois se mostrou útil no combate ao

desequilíbrio e assimetria tão frequentes nos conflitos humanos. Sendo assim, olho por olho e dente por dente era a fórmula perfeita para se evitar abusos.

No Direito Romano, a forma mais comum de repressão do ato ilícito era diretamente proporcional à sua gravidade. De um lado, os delitos públicos poderiam levar à pena de morte, pois significavam um atentado à própria ordem social. Em outro giro, os delitos privados diziam respeito à esfera individual de um indivíduo específico, o que legitimava uma reação do ofendido (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 54).

Entretanto, o Direito Romano não demonstrava uma preocupação intensa com a sistematização dos conteúdos e institutos. Mas, na própria lei das XII Tábuas, é possível notar uma evolução no sentido de que era possível uma conciliação entre a vítima e o ofensor, o que afastaria a incidência da pena de Talião. Dessa forma, nota-se que havia meios alternativos de resolução de disputas (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 913).

Carlos Roberto Gonçalves (2017, p. 18) explica que a diferença entre pena e reparação advém da concepção da época sobre a distinção entre delitos públicos e privados. Nos primeiros, a pena imposta ao condenado era recolhida aos cofres públicos, enquanto nos outros, cabia à própria vítima receber a indenização. Nesse contexto, a responsabilidade civil tomou o lugar da responsabilidade penal. O Estado, enquanto ente soberano, tomou para si a função de receber as ações de indenização que deviam ser propostas sempre que um particular causasse prejuízo a outro.

Na esfera do Direito Penal, havia cogitações acerca do dolo eventual. Isto é, a pretensão de responsabilizar o sujeito pela sua conduta culposa, primeiramente, mas com violência superveniente. A ideia era muito clara: aumentar cada vez mais as hipóteses de punição do agressor, com uma tentativa de abranger todas as situações possíveis e conseguir imputar a ele uma indenização pelos danos causados à vítima (CAVALCANTE; BARRETO, 2009, p. 4).

Como se verifica, a vingança está presente em todas as situações, pois é natural do ser humano querer revidar um mal que outrem lhe causou. Como não havia um poder central disposto a cuidar do ressarcimento de danos entre particulares, o que vigia realmente era a autotutela. Foi apenas em momento posterior que a vingança começou a ser mitigada pela compensação pecuniária, que nada mais era do que a devolução de uma soma monetária, em substituição ao

revide e à Lei de Talião. Não deixa de ser um passo evolutivo, mas ainda era muito pouco (FARIAS; ROSENVALD, BRAGA NETTO, 2017, p. 54).

Os séculos avançaram, à medida que a sociedade evoluía, e, conseqüentemente, a realidade foi mudando. A ideia de vingança privada começou a perder forças, e o Estado passou a tomar para si o dever de promover a paz social e diminuir a incidência de conflitos particulares. Buscava-se fundamentar a responsabilização dos lesantes no ideal de culpabilidade do agressor. Porém, isso era insuficiente para atender aos mandamentos da evolução social, e o legislador se viu obrigado a registrar casos de responsabilidade objetiva, como um símbolo do progresso coletivo (GONÇALVES, 2017, p. 20).

Foi no momento de unificação estatal e concepção de soberania que o conteúdo penal é removido dos particulares. A sanção é vista como representação do interesse coletivo, e compete apenas ao Poder Público determinar quais serão as penalidades cabíveis no caso concreto. Se a regra atual ainda fosse a autotutela, a sociedade entraria em colapso, pois o lesado possui desejo de vingança e age com emoção, o que acaba por gerar desproporção entre o dano sofrido e a reação do ofendido (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 58).

Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p. 917) ensinam que um marco histórico na evolução do tema em análise foi a instituição da *Lex Aquilia*. Trata-se de uma tentativa de substituir as multas fixadas por uma pena proporcional e justa, conforme a gravidade do dano. O seu primeiro capítulo tratava sobre morte de escravos; o segundo abordava o dano causado por um credor acessório ao principal, que abate a dívida com prejuízo ao primeiro, como forma de compensação; e o mais importante, talvez, o terceiro capítulo tratava de responsabilidade civil propriamente dita.

Em verdade, a inserção da culpa como fator principal da responsabilidade civil aquiliana tinha o objetivo claro e evidente de ir de encontro ao objetivismo excessivo que vigorava em tempos anteriores. Evidentemente, o que parecia ser a resolução de todos os problemas passou a criar mais dificuldades ainda. A teoria clássica da culpa não conseguia atender às necessidades do viver coletivo, pois diversas foram as situações em que um dano extremamente grave ficou sem reparação, justamente pela impossibilidade de comprovação do elemento anímico. Assim como atualmente, é bastante difícil a prova da culpa, pelo seu alto grau de

subjetividade e insegurança. O que foi feito para melhorar a prática jurídica acabou criando outro obstáculo (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, 919).

Com o passar do tempo, o entendimento acerca das características da responsabilidade civil foi mudando, sobretudo no mundo ocidental. Tanto a doutrina quanto a jurisprudência começaram a debater sobre o significado da responsabilidade civil, bem como a sua essência e seus objetivos. De acordo com as experiências estrangeiras, principalmente aquelas advindas da Europa, o Brasil criou reforços negativos para tentar inibir a prática de ilícitos, o que caracteriza a função preventiva da responsabilidade civil, além de sempre buscar ao máximo o retorno ao *status quo ante*, revelando a função repressiva do instituto (TARTUCE, 2019, p. 451).

## 2.2 DEFINIÇÃO

Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p. 909) definem o instituto da responsabilidade civil como sendo a penalidade imposta ao sujeito que desrespeita a ordem jurídica e causa, com sua ação ou omissão, uma lesão a um bem juridicamente tutelado de terceiro, sendo a sua conduta o liame necessário e suficiente para justificar a ocorrência do dano, além da sua intenção de fazê-lo. O objetivo primordial do ordenamento é criar desestímulos à prática de condutas transgressoras, por meio de reforços negativos, como a imposição de responsabilidade civil ao indivíduo agressor.

Carlos Roberto Gonçalves (2017, p. 13) revela que não há que se confundir responsabilidade civil com obrigação. De acordo com o referido autor, obrigação é o vínculo jurídico que legitima o credor a exigir do devedor o cumprimento de certa prestação. O seu objeto é um bem economicamente aferível, e o dever jurídico é originário. Em outro giro, responsabilidade civil é o efeito do inadimplemento obrigacional. Trata-se de um dever jurídico sucessivo atinente à violação do primeiro. Os dois institutos estão relacionados, mas não podem ser confundidos um com o outro.

## 2.3 REQUISITOS

O artigo 186 do Código Civil/02 preleciona: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a

outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Sendo assim, no exato momento em que uma das partes incorre em inadimplemento de uma obrigação imposta, a outra parte tem assegurado o seu direito de cobrar a reparação devida, ajuizando uma ação (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 905).

Ao se analisar diversos dispositivos espalhados, não só pelo Código Civil, mas por todo o ordenamento jurídico, é possível, em síntese, identificar três elementos ou pressupostos gerais da responsabilidade civil, sem os quais a pretensão de obter indenização restará prejudicada. São eles: a conduta humana positiva ou negativa, o dano e o nexo de causalidade (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 922).

### **2.3.1 Conduta**

O ato ilícito pode ser considerado como todo e qualquer evento natural ou humano que seja capaz de produzir efeitos maléficos na órbita jurídica de outrem. Sendo assim, resta caracterizada a violação de uma obrigação imposta ao sujeito. Como medida de punição ao transgressor, a ele é imputada a obrigatoriedade de reparação do dano causado por sua atitude contrária ao sistema jurídico. Porém, o ato lícito também pode ensejar a responsabilidade civil, e não apenas o ilícito.

Carlos Roberto Gonçalves (2017, p. 53) explica que a conduta é o primeiro elemento essencial para a configuração da responsabilidade civil. Pode ser uma ação ou omissão. O artigo 186 do Código Civil de 2002 deixa bastante claro que a conduta precisa ser voluntária. Em outras palavras, há a possibilidade de exclusão da responsabilidade civil se for constatado que a ação foi involuntária. Exemplos disso são o ato reflexo, a hipnose e a coação física irresistível. Essas situações não podem ensejar responsabilização do sujeito, uma vez que ele não agiu porque quis, mas compelido por reações do seu organismo alheias à sua vontade.

O fato ilícito nada mais é do que o comportamento contrário ao ordenamento praticado por sujeito com discernimento. O cerne da ilicitude se encontra nos elementos antijuridicidade e imputabilidade. São esses, respectivamente, os componentes objetivo e subjetivo do ilícito, o qual precisa ser reprimido do sistema jurídico. O elemento contrário ao direito irradia diversas eficácias, dentre as quais a mais conhecida de todas é a reparatoria. Faltando

quaisquer dos componentes referidos, a ilicitude desaparece, em qualquer circunstância (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 203).

Todavia, deve ser pontuado que não apenas a antijuridicidade é capaz de desencadear a responsabilização do indivíduo. O dever de indenizar pode ocorrer mesmo quando o sujeito atuar licitamente. Por exemplo, um sujeito está dirigindo, respeitando o limite de velocidade e atento às sinalizações. Porém, no sentido contrário, vem um motorista dirigindo alcoolizado, em alta velocidade e prestes a colidir com o outro veículo. Para evitar a batida, o prudente desvia seu carro e acaba derrubando um muro de terceiro. O ato foi lícito, mas há dever de indenizar. Em suma, toda antijuridicidade gera responsabilização civil, mas nem toda responsabilidade civil é produzida por antijuridicidade (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 929).

Em regra, a pessoa responde por ato próprio, ressalvadas as hipóteses do artigo 932 do Código Civil, em que há a responsabilidade por ato de terceiro. Mas o principal que deve ser destacado é a necessidade de ser um comportamento humano voluntário, o qual foi responsável por gerar a ilicitude no caso concreto e o correspondente dever de indenizar. Sendo assim, não é difícil perceber que a ilicitude deve estar contida na conduta, devendo estar presente para que seja atendido este requisito inafastável da responsabilidade civil (TARTUCE, 2019, p. 474).

### **2.3.2 Dano**

Cristiano Chaves, Nelson Rosenvald e Braga Netto (2017, p. 235) afirmam que é impossível a cogitação da responsabilidade civil sem que haja dano. Isso porque o dano é o elemento desencadeador do dever de indenizar, se caracterizando como o elemento protagonista do mecanismo ressarcitório. Nesse âmbito, uma vez verificada a ocorrência de um dano ao patrimônio de outrem, resta configurada a urgente necessidade de reparação, em nome da paz social e da segurança pública. Os bens materiais tuteláveis pela ordem jurídica não podem ser agredidos, pois representam a realização do indivíduo e configuram sua dignidade.

Uma ideia falsa, que precisa ser desconstruída, é a de que o dano, no Direito Civil, somente diz respeito a interesses individuais. O Direito Privado não pode e nem deve ser produto do individualismo cego. Além disso, toda e qualquer

forma de dano dirigido a um sujeito interessa à população, pois a violação do patrimônio do outro interfere na esfera pessoal de todos (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2019, p. 934).

Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p. 936) ainda mencionam a importante e necessária diferenciação entre dano emergente, lucros cessantes e perda de uma chance. O dano emergente nada mais é que a perda do patrimônio que já se tinha. Representa o efetivo prejuízo sofrido pela vítima. Por outro lado, os lucros cessantes são caracterizados por um juízo de proporcionalidade, pois correspondem ao que a vítima razoavelmente deixou de ganhar em virtude do dano. Por fim, a perda de uma chance simboliza uma oportunidade que a vítima teria de obter vantagem ou retirar desvantagem, caso não tivesse experimentado o prejuízo.

Embora o Código Civil não tenha trazido expressamente o conceito de dano, é possível entender o seu significado na ordem jurídica. Na verdade, há um leque de possibilidades, uma vez verificada cláusula geral de reparação de danos. É possível afirmar que o dano é um fato jurídico que, na composição do suporte fático, há apenas fatos da natureza, os quais não dependem de ato humano como fator essencial (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 238).

Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p. 948) fazem referência ao dano moral, que nem sempre foi reconhecido na história, mas atualmente é invocado de forma corriqueira em doutrina e jurisprudência. Trata-se de uma lesão contra direitos irredutíveis a dinheiro e imensuráveis numericamente. O dano moral se refere a uma agressão à tutela de bens imateriais, como a honra, dignidade e imagem. Apesar de ser impossível quantificar essas prerrogativas humanas, os direitos da personalidade são bens protegidos pelo ordenamento jurídico e devem ser respeitados da mesma maneira que o patrimônio, sem se falar em hierarquia entre tais direitos.

Segundo Juliane Gambá (2007, p. 17), dano moral é o prejuízo aos bens e interesses não patrimoniais de uma pessoa física ou jurídica. Trata-se de agressão aos direitos da personalidade, como a honra, imagem, integridade física e psíquica e dignidade humana. Tais danos causam mal-estar à vítima, além de dor e aviltamento, não podendo o dano moral ser confundido com um mero dissabor.

Na experiência brasileira, já ocorreram situações de se fazer relações entre indenização punitiva e danos morais. Os juízes delimitam o valor indenizatório para os danos morais e, em seguida, majoram o montante de compensação do

dano, com suporte na indenização punitiva. Tais institutos não são e nem podem ser confundidos. Entretanto, os magistrados brasileiros têm se valido da indenização punitiva nos casos que versam sobre danos morais (BONNA; LEAL, 2018, p. 29).

É imprescindível fazer uma relação entre dano moral e dignidade humana para a concretização dos mandamentos constitucionais no mundo dos fatos. Dignidade é um valor ético que aborda uma filosofia humanista, no momento que compreende a essência do homem e o faz detentor de direitos fundamentais. Uma vez garantidas e protegidas tais prerrogativas, no caso de violação à esfera jurídica humana, há a configuração do dano moral. A dignidade torna o ser humano protagonista da ordem política, fazendo com que tudo seja feito por ele e para ele (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 298).

### **2.3.3 Nexo causal**

A investigação desse fator importante que une o resultado danoso ao comportamento do agente lesante é essencial para que seja possível perquirir sobre a existência da responsabilidade jurídica. O nexo de causalidade pode ser definido como o liame que liga a conduta positiva ou negativa do indivíduo ao prejuízo causado. Em situações bastante excepcionais, tal pressuposto poderia ser dispensado, como prega a teoria do risco integral. Porém, pelo seu rigor extremo, não é essa a regra geral do sistema jurídico brasileiro. Para a imputação da responsabilidade jurídica ao agressor, é necessário avaliar quais condutas se relacionam diretamente com o fato, através da teoria da causalidade direta e imediata adotada pelo Código Civil (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 965).

Com efeito, é possível inferir que o nexo causal possui duas funções básicas. A primeira delas é conferir o dever de indenizar ao sujeito que agiu de forma a produzir a causa suficiente para a ocorrência do dano. A segunda é determinar o grau e extensão do dano, para que se faça uma medida objetiva do valor a ser pago. Nesse ínterim, é preciso avaliar, no caso concreto, até que ponto aquele indivíduo colaborou para que o dano se materializasse no mundo dos fatos, e a indenização será diretamente proporcional ao prejuízo sofrido pela vítima decorrente dessa atuação maléfica (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 405).

Existem três teorias que explicam o nexo de causalidade, quais sejam: equivalência de condições, causalidade adequada e causalidade direta e imediata.

Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona (2019, p. 959) explicam que a teoria da equivalência das condições (*conditio sine qua non*) não faz diferenciação entre os antecedentes do resultado danoso, no sentido de que tudo que concorreu, de alguma forma, para a ocorrência do evento, será considerado causa. Essa é a teoria adotada pelo Código Penal Brasileiro. Dessa maneira, é possível perceber que essa teoria possui um amplo grau de abrangência, já que considera como elemento causal todo e qualquer fato anterior que tenha ocorrido na cadeia de acontecimentos que culminaram no resultado danoso.

Evidentemente, podem ser tecidas críticas a essa teoria. Pelo fato de ela considerar como causa todo antecedente que contribuir para o desfecho danoso, a cadeia de causas inevitavelmente levará a perquirição ao infinito. Seria a hipótese, por exemplo, em um caso de um sujeito matar o outro com um tiro, se pretender responsabilizar o vendedor da arma, assim como o seu fabricante. Isso tudo gera insegurança jurídica, além de muita instabilidade nas relações, por isso, certamente não é a melhor teoria a ser aplicada (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 960).

Por outro lado, a teoria da causalidade adequada parece mais palpável para a análise da responsabilidade civil, pois a condição vira causa apenas quando o juiz constata que aquele resultado danoso abstratamente corresponde ao curso normal da vida. Em outras palavras, o dano sofrido pela vítima é uma consequência previsível do fato à luz da experiência cotidiana (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 412).

Por fim, a teoria da causalidade direta e imediata é considerada a menos radical das três. Para a mencionada teoria, causa é simplesmente o antecedente fático que, unido por um vínculo de necessidade ao resultado danoso, determina este último como uma consequência direta e imediata sua. Como é notável, tal proposta não possui um grau amplo de abrangência, como a equivalência dos antecedentes, muito pelo contrário, pois seu raio de incidência é bastante restrito (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 963).

Evidentemente, em se tratando da teoria do risco integral, nota-se um rigor maior, pois não há nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano, e, no entanto, a responsabilidade civil dele permanece, pois o risco integral possui menor flexibilidade.

Na prática, o caso mais comum em que se ignora o pressuposto do nexo de causalidade e imputa-se responsabilidade pela teoria do risco integral é a situação de dano nuclear. Nesse ínterim, o risco integral é aplicado no regime da responsabilidade civil, cujos elementos foram desenvolvidos com base no racionalismo e ciência, para adequar o mencionado instituto às necessidades de se prevenir às incertezas do conhecimento humano (BELCHIOR; PRIMO, 2016, p. 12).

Nesse contexto, pouco importa se o degradador é uma pessoa humilde, sem condições de arcar com os custos da indenização pela poluição ambiental. Ele será condenado a reparar integralmente o dano causado por sua desídia. Evidentemente, a reparação perfeita do meio ambiente pelas forças humanas é impossível, pois não há como retornar um ecossistema exatamente ao seu *status quo ante*. Mas, ainda assim, é cabível indenização pelo agente que, apesar de não ter patrimônio no momento, ele deverá ir reparando aos poucos, à medida que for adquirindo condições de arcar com o valor devido por ele. Nesse sentido, a teoria do risco integral tem estreita relação com o princípio do poluidor-pagador, o qual obriga todo causador de dano ambiental a restituir o prejuízo decorrente de sua atitude (DAMIN; HENKES, 2005, p. 5).

No REsp 669.258-RJ<sup>1</sup>, julgado em 27/2/2007, o conflito foi sobre um acidente de trânsito. Um cidadão sofreu um dano causado por um apenado que deveria estar sob custódia do Estado. O condenado dirigia na contramão de uma rodovia quando atingiu uma motocicleta e feriu gravemente o motociclista e seu carona. Todavia, o STJ entendeu que não cabia responsabilizar o Estado, pois não houve nexo de causalidade entre a omissão dos agentes estatais e o dano causado ao interessado. Dessa forma, pela ausência do nexo causal, não houve indenização pelo Poder Público.

#### **2.3.4 A questão da culpa**

Flávio Tartuce (2019, p. 518) afirma que a culpa no Direito Civil deve ser analisada sob a ótica ampla, ou seja, abrangendo o dolo e a culpa em sentido estrito. Em termos conceituais, o dolo é a vontade de agredir a esfera jurídica de outrem. É a ação ou omissão voluntária que gera prejuízo a terceiros. A culpa em sentido estrito, por sua vez, é a inobservância de um dever, sem intenção de gerar

---

<sup>1</sup> REsp 669.258-RJ, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, julgado em 27/02/2007 (Informativo nº 311)

dano, mas com uma espécie de descuido involuntário. Nesse prisma, englobam essa modalidade de culpa a imprudência, negligência e imperícia.

No âmbito da responsabilização, é possível identificar duas espécies de responsabilidade civil, quais sejam, subjetiva e objetiva. No contexto da responsabilidade subjetiva, estão presentes os quatro pressupostos, conduta, dano, nexo de causalidade e culpa. Sendo assim, é intuitivo que fica difícil a imputação de responsabilidade a alguém, uma vez que será necessária a prova de quatro elementos, e a ausência de um deles prejudica o dever de indenizar. Por outro lado, a responsabilidade objetiva dispensa a prova da culpa, justamente pela falta do elemento anímico como requisito obrigatório, facilitando a responsabilização do agressor (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 985).

O fato tido como ilícito diz respeito ao comportamento considerado em si mesmo e representa o seu caráter maléfico, ao mesmo tempo em que revela o quão reprovável é a conduta do agressor. Diante disso, é possível perceber que a antijuridicidade nasce de uma contrariedade ao direito, quando é flagrada uma transgressão à ordem jurídica. É basicamente essa noção que dá origem à ilicitude do fato, que representa uma agressão ao ordenamento e à esfera jurídica de outrem (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 154).

### **3 DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO**

Trazendo as premissas de responsabilidade civil para o âmbito administrativo, atualmente é óbvio que o Estado responde por danos causados a terceiros, por sua conduta lesiva. Porém, não há que se confundir a responsabilidade contratual com extracontratual. Dirley da Cunha Júnior (2019, p. 379) afirma que a responsabilidade contratual advém do descumprimento de contratos que o Estado celebra, enquanto, por outro lado, a extracontratual decorre de inadimplemento legal, caracterizado por uma atuação comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita, porém, em qualquer caso, maléfica.

O Direito Administrativo é composto de dois pilares: as funções do Estado e as garantias dos cidadãos. Nesse contexto, o princípio da boa-fé objetiva é um elemento essencial para que a relação entre Poder Público e administrado seja harmoniosa e equilibrada. Da mesma maneira, os mandamentos do sistema jurídico

devem revelar, dentre outras coisas, a obrigação estatal de indenizar o particular lesado por um dano experimentado (TORRES, 2016, p. 1).

No que tange ao Estado Democrático de Direito, está-se a tratar de um modelo estatal que tem como pressupostos diversos direitos sociais básicos, os quais são necessários para uma convivência harmoniosa. Tal constatação é realizada também no campo da política, onde o Estado perdeu muito sua capacidade de realizar políticas públicas em diversas áreas de interesse social, devido ao neoliberalismo. Entretanto, o instituto da responsabilidade civil do Estado restou preservado (SOUZA, 2010, p. 14).

O instituto da responsabilidade civil está inserido em uma ambiência de ideal comunitário, o qual precisa de cooperações mútuas, e cada indivíduo deve buscar manter o equilíbrio da balança social. Nesse ínterim, a responsabilidade civil não deve ser vista mais como algo punitivo, mas como um fator de conservação e proteção dos bens jurídicos tutelados constitucionalmente (LAVÔR; PINTO, 2019, p. 6).

Não é outro o objetivo da responsabilidade civil, que não seja o restabelecimento do equilíbrio, antes rompido pelo dano, dando oportunidade à vítima de ver ressarcidos seus prejuízos. Em outras palavras, busca-se o retorno ao *status quo ante*, por meio da reparação em dinheiro, em virtude da ocorrência do dano (RIEWE; JESUS, 2013, p. 3).

O Estado é uma pessoa jurídica, o que não retira sua característica de ente abstrato, intangível, que não possui vontade nem ação, no contexto de manifestação psicológica própria. Tais atributos são, por excelência, das pessoas físicas. Assim, o agente público, pessoa física que é, possui desejos e ambições que lhe são peculiares, e é isso que ele transfere quando está atuando. O sujeito que age é o agente público, a diferença é que ele o faz em nome do Estado, e não em nome próprio (BANDEIRA DE MELLO, 2019, p. 1067).

Por diversas vezes, o Estado adota planos de estabilização econômica, o que, mesmo sem intenção, acaba tendo efeito reverso, e a situação financeira dos administrados é agravada ainda mais. Em uma situação como essa, que causa prejuízos imensuráveis para o setor privado, na hipótese de os planos mencionados serem imperativos, não restam dúvidas de que o Estado deve responder, principalmente pelo fato de não ter honrado com a boa-fé dos particulares (SALES, 2015, p. 1).

O Poder Público possui relações com a sociedade, e, no decorrer de suas atuações, está sujeito a causar prejuízos aos particulares, ainda que sem intenção de fazê-lo e por atos lícitos. Mas, em regra, o elemento anímico é desprezado para fins de responsabilidade estatal. Isso porque o fato da culpa é muito difícil de ser provado, chamado, inclusive, de prova diabólica no âmbito do processo civil, de tão complicada que é a sua prova (ARAÚJO, 2018, p. 852).

O instituto da responsabilidade civil do Poder Público está baseado em mandamentos constitucionais e balizas norteadoras do Estado Democrático de Direito. Ao mesmo tempo em que o ente público é soberano, é também garantidor e protetor, não podendo agir nos mesmos moldes da época do absolutismo. Quando tudo isso se concretiza no mundo dos fatos, conclui-se que a lei cumpriu seu objetivo (MARQUES; COSTA, 2015, p. 13).

Os fundamentos para a responsabilidade civil do Estado residem na própria Carta da República. No ordenamento constitucional contemporâneo, cumpre esclarecer que o fator determinante para a punição do Poder Público não se limita ao artigo 37, parágrafo 6º da CF/88, pois, em verdade, os fundamentos para tanto estão espalhados por todo o sistema de garantias fundamentais da Constituição. Portanto, mesmo que o dispositivo mencionado não existisse, a responsabilização do Poder Público se manteria intacta, por conta da previsão dos direitos fundamentais do cidadão (PINTO, 2015, p. 9).

Marçal Justen Filho (2018, p. 1281) explica que a responsabilidade estatal representa um aspecto complementar e inerente ao dever ético e jurídico. A incidência de dano ao particular não pode, como já foi um dia, nos Estados Absolutistas, ser entendida como algo normal, corriqueiro, aceitável. Trata-se de um dever secundário de arcar com os efeitos jurídicos de atos lícitos ou ilícitos que foram maléficos à convivência harmoniosa e ao patrimônio de terceiro.

O Estado tem o dever de promover políticas públicas que representem melhorias para a coletividade, e os serviços públicos em geral, como saúde, educação e assistência social. Essas obrigações transferem parte do cuidado para a esfera pública, e o Poder Público começa a estar passível de responder por parte da provisão social, embora o cuidado não esteja entre os problemas políticos centrais (MARCONDES; YANNOULAS, 2012, p. 3).

A CF/88 possui como fundamentos principais a cidadania, dignidade da pessoa humana, pluralismo político e prevalência dos direitos humanos,

representando uma era de democracia e participação do povo nas tomadas de decisões. Nessa seara, o Estado Democrático de Direito consagrou os direitos e interesses difusos e coletivos, também considerados como de 3ª geração pelos constitucionalistas (GARABINI, 2016, p. 11).

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1054) aduz, com precisão, que pode haver situação eventual onde o interesse público não tem como ser atendido sem que haja sacrifício a um bem privado. Nessa hipótese, não restam dúvidas de que aquele prevalece em relação a este, sem, contudo, desprezar completamente o interesse do particular. É apenas uma questão de preponderância, e não de exclusão.

A conhecida cláusula de não indenizar, por sua própria natureza, é uma convenção pela qual as partes excluem o dever de indenizar no caso de inadimplemento da obrigação. Porém, a peculiaridade é que tal acordo somente é possível nos casos de responsabilidade civil contratual. Como o modelo de responsabilidade do Estado analisado é extracontratual, não há que se falar em cláusula de não indenizar nessa hipótese (GAGLIANO; PAMPLONA, 2019, p. 980).

Carlos Roberto Gonçalves (2018, p. 174) comenta que a Constituição Federal de 1988 se inspirou no princípio basilar de sujeição de todas as pessoas de direito público ou de direito privado às normas do ordenamento, no sentido de que a lesão ao bem jurídico de outrem deve ser reparada pelo causador do dano, para que se mantenha a paz social.

Atualmente, o Estado participa da vida do cidadão de várias maneiras. Os serviços públicos prestados por agentes estatais são desenvolvidos para o administrado. É no momento que o dano surge para o cidadão que o Estado é compelido a responder, salvo se houver alguma excludente de responsabilidade, pois já não vige a teoria da irresponsabilidade há mais de um século (BACELLAR FILHO, 2002, p. 5).

O Direito Administrativo comporta duas faces de uma mesma moeda. De um lado, há as funções estatais, atividades desempenhadas pelos agentes públicos. Em outro giro, há as garantias dos cidadãos, também considerados como administrados. É sobre esses pilares que está construído o regime jurídico administrativo, fundado em princípios norteadores das atuações do Poder Público, cuja inobservância acarretará responsabilização (FIGUEIREDO, 1997, p. 6).

Marçal Justen Filho (2018, p. 1292) diferencia responsabilidade contratual e extracontratual do Estado, indicando que a contratual se dá no âmbito dos contratos administrativos. Tal premissa ocorre porque o particular precisa ser protegido dos eventuais abusos cometidos pelo Poder Público. Por outro lado, a responsabilidade extracontratual abarca os danos oriundos de ações e omissões praticadas por agentes representantes da Administração Pública. Portanto, as duas categorias mencionadas não se confundem.

### 3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Di Pietro (2020, p. 1678) explica que o tema da responsabilidade civil do Estado se mostra cambiante no tempo e no espaço. Diante da ausência de uniformidade, cada realidade adotou uma concepção sobre o assunto ao longo da história. Na época do absolutismo, não se cogitava a possibilidade de responsabilizar o Estado por um dano causado ao particular. Tendo em vista um ideal clássico de soberania, se fosse possível imputar ao Poder Público um dever de indenizar um cidadão, todo o seu poder perderia a razão de ser. Nesse contexto, surgiram as máximas de que o rei não poderia errar e que tudo aquilo que agradaria ao príncipe tinha força de lei.

É bastante conhecido que, no passado das instituições políticas, o Poder Público aparecia com uma concentração absurda de poderes, sem qualquer limite que o detenha no exercício de seu poder quase que infinito. Justamente por ser soberano, automaticamente se entendia como consequência disso a irresponsabilidade. Até mesmo nos fins do século XVIII, responsabilizar o Estado por algo simbolizava uma afronta imperdoável à soberania do poder (PIMENTA, 1959, p. 4).

Durante muito tempo, o Poder Público agiu apenas como feitor da responsabilidade civil, sem tomar conhecimento das consequências. Isso foi por conta da ideia que prevalecia na época de que o pensamento e ações do soberano são infalíveis, bem como a impossibilidade de se cogitar o mesmo Estado causando o dano e julgando, pois se nota uma parcialidade evidente (DIAS; CARVALHO, 2017, p. 4).

Edmir Araújo (2018, p. 858) declara que os agentes públicos eram pessoalmente responsáveis pelos danos causados aos cidadãos, sempre que

faltassem com seu dever de observação do ordenamento jurídico da época. Eram outros tempos, onde o Estado não respondia, e o representante máximo era tido como alguém superior em todos os aspectos, como se ele não fosse nem humano, como todos os outros.

Com o passar do tempo, as pessoas começaram a ter consciência do perigo de tamanho arbítrio e autoritarismo que assombravam as comunidades e causavam profundas injustiças com frequência. Sendo assim, o Estado, aos poucos, foi se submetendo ao dever de indenizar, assim como os particulares sempre tiveram desde os primórdios. Porém, tal mudança não se deu de forma abrupta, como num estalar de dedos, mas foi algo paulatino, lento, que ainda passou por diversas mudanças de entendimentos e concepções ao longo dos séculos, até chegar no sistema da atualidade (DI PIETRO, 2020, p. 1490).

Entretanto, tendo em vista a posição do Poder Público em face dos cidadãos administrados, a responsabilização subjetiva do Estado não surtia o efeito desejado enquanto vigorou, motivo pelo qual foi substituída pela responsabilidade objetiva. Nesse ínterim, houve um momento de transição das teorias civilistas para as publicistas, sendo estas representantes da última fase evolutiva do tema, e a concepção vigente atualmente é a da responsabilização objetiva do ente público (MASCARENHAS; REZENDE, 2017, p. 17).

José Martins (1950, p. 17) afirma que o fundamento básico para a responsabilidade civil é o princípio da restituição, ou seja, a manutenção do equilíbrio social. Em síntese, é o encargo do Poder Público de reparar o dano causado por ele, restabelecendo o prejuízo através de justa indenização, e reparando o desequilíbrio anteriormente gerado. A sanção de natureza patrimonial se revela um meio de tentar se combater ao máximo as desavenças sociais, embora extinguir todas seja impossível, que, pelo menos, sejam atenuados os seus efeitos maléficos.

Atualmente, o entendimento mais consolidado é no sentido de que toda e qualquer lesão oriunda do Poder Público deverá ser indenizada, ainda que decorra de atos lícitos, salvo, evidentemente, as causas excludentes de ilicitude. É possível perceber que a realidade contemporânea é muito diferente daquela de séculos anteriores, onde imperava o autoritarismo e arbitrariedade. Momento esse em que o particular simplesmente ficava no prejuízo, sob a alegação de que a soberania

estatal não poderia ser abalada por uma condenação do Estado em face de um cidadão comum (LENZ, 1996, p. 2).

### 3.2 TEORIAS PERTINENTES

Importa anotar que nem sempre o Estado respondeu por danos causados aos cidadãos. Na época do absolutismo, não se cogitava em imputar condenação ao Poder Público por um prejuízo do particular. Isso era algo inconcebível, pois seria o mesmo de colocar o Estado no mesmo patamar do cidadão. Tem-se aqui a teoria da irresponsabilidade do Estado (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 381).

Maria Di Pietro (2020, p. 1498) ensina que a fase da irresponsabilidade estatal foi superada por volta do século XIX. No início, foi criada a teoria civilista da culpa, a qual condicionou a responsabilidade do Estado a certas atuações de seus agentes. Mais especificamente, aquele particular que houvesse sido lesado deveria comprovar a culpa individual do agente estatal. Em outras palavras, era necessário que o representante do Poder Público atuasse com imprudência, negligência ou imperícia para que o cidadão prejudicado tivesse alguma chance de êxito em sua demanda.

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1056) é preciso ao afirmar que os administrados não têm como anular completamente os perigos de dano advindos das ações estatais, diferentemente do que ocorre no âmbito privado. O Estado é aquele que dita as suas atitudes no contexto da sociedade, ao mesmo tempo que determina as suas relações com os cidadãos, e não o contrário.

Contudo, a partir do século XX, surgem as teorias publicistas, dentro da qual está contida a ideia da culpa administrativa. Dirley Cunha (2019, p. 383) explica a ideia básica da teoria da culpa administrativa. Trata-se de uma tentativa de separar a responsabilidade estatal da culpa individual do agente público. Tal teoria, com propriedade, distinguiu a culpa individual do agente da culpa anônima. A culpa do serviço ocorre quando o serviço não existiu, funcionou mal ou atrasado. Em qualquer dessas situações, ocorre a culpa anônima e o Estado responderá.

Como é reconhecido atualmente, tanto o Estado quanto os cidadãos estão sujeitos ao ordenamento jurídico. Dessa maneira, até por uma questão de lógica e coerência, qualquer um desses agentes que causar danos a terceiros estará obrigado a repará-los, já que o comportamento agressivo se configurou,

independentemente de quem foi o causador (BANDEIRA DE MELLO, 2019, p. 1058).

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro momento de transição entre a doutrina subjetiva e a teoria objetiva, pois trata da culpa da Administração. Cumpre ressaltar que não se está a abordar a questão da culpa do agente, mas se indaga a respeito da falta do serviço como elemento causador do dano, e, conseqüentemente, definidor do dever de indenizar. A culpa do Estado é abordada aqui como culpa administrativa (CHAGAS, 2006, p. 9).

Nesse sentido, a perquirição da culpa passa a ser realizada quando se constata a falta do serviço, sendo dispensável a análise de quem foi o agente causador do dano, o que se definiu como culpa anônima estatal. Na atualidade, não se abandonou completamente a vertente subjetiva da responsabilização, por conta das omissões genéricas. Algumas vezes, a responsabilidade do Poder Público decorrente da sua inação depende de omissões reiteradas para se configurar (URSINE; FARIA, 2017, p. 10).

Em outro giro, a teoria do risco é o fundamento para a responsabilidade sem culpa do Estado. Há uma divisão entre risco administrativo e risco integral. O primeiro deles admite as causas excludentes de ilicitude para alijar a responsabilidade, enquanto o segundo é indiferente às mesmas. Justamente pelo seu rigor extremo, o risco integral deve ser invocado em caráter muito excepcional, pois toma como suficiente apenas o dano em si, pouco importando se houve culpa ou não, ou qualquer outra excludente. Basicamente, tal teoria é utilizada quando se trata de dano nuclear e dano oriundo de atentado terrorista (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 384).

Edmir Araújo (2018, p. 867) ressaltava que podem ocorrer casos curiosos, onde, mesmo com todos os elementos necessários presentes, o Poder Público poderá se eximir total ou parcialmente de responder. Por outro lado, mesmo com algum elemento faltando, o Estado pode responder. É aí que reside a grande dificuldade para o jurista, em que cada caso concreto possui uma peculiaridade que acaba por moldar o caminho a ser trilhado de forma brusca.

Marçal Justen Filho (2018, p. 1293) explica que, em regra, deve haver uma relação de causalidade entre a ação estatal e o dano sofrido pelo cidadão. É esse o liame necessário e suficiente para a configuração da relação de causa e efeito, a qual se destaca por encaixar os fatos de maneira a deixar claro que, se

retirado fosse aquele ato, o evento danoso não teria ocorrido. Quando esse nexos se rompe, a princípio, resta prejudicada a mencionada relação.

Evidentemente, a teoria do risco administrativo esclarece que a Administração Pública lida diariamente com riscos oriundos da sua própria função, os quais podem gerar danos para um administrado. Sendo assim, como o serviço público é para todos, o ônus oriundo do seu funcionamento defeituoso deve ser suportado por todos. Uma vez que o Poder Público representa a coletividade, nada mais coerente que ele próprio seja responsabilizado pelos eventuais prejuízos advindos do mal funcionamento de serviços prestados ao cidadão (ARAÚJO; FÉLIX, 2008, p. 11).

Edmir Araújo (2018, p. 865) afirma que a mera possibilidade de prejuízos que a atividade estatal pode gerar já é suficiente para instituir um cenário de assimetria bastante intenso. Essa relação entre o Poder Público e os particulares, a qual já é desigual por natureza, somente acentua os seus pontos de desequilíbrio. Desse modo, os pilares da reparação de danos são risco assumido e solidariedade social, pois é adotado um modelo de justiça distributiva para a atribuição de responsabilidade ao Poder Público, com o uso de critérios equitativos e filosóficos.

Exemplificando, a responsabilização decorrente de um dano ambiental é um meio de se apenar a pessoa física ou jurídica, incluindo, portanto, o Poder Público, por um prejuízo acarretado ao meio ambiente e à saúde humana, sendo possível a condenação nas esferas cível, penal e administrativa. Mais especificamente, o que se mostra mais comum, nos casos de responsabilidade estatal nesse contexto, é a sucumbência do Poder Público por ter se omitido na fiscalização de atividades poluentes e danosas ao meio ambiente. Nesse sentido, o Estado não exerce corretamente o seu poder de polícia, e de certa forma acaba colaborando para a degradação ambiental, gerando prejuízo para toda a coletividade (GOMES; SERRAGLIO, 2017, p. 14).

É comum o questionamento acerca do rigor excessivo da teoria do risco integral para danos ambientais no Brasil. Poderia ser considerado um ônus absurdo pretender responsabilizar alguém por um fato da natureza, algo que está totalmente fora do controle de todos. O ser humano não pode evitar terremotos, tsunamis, tempestades, dentre outros. Em outros países, a exemplo da Bolívia, a responsabilização civil ambiental é subjetiva, o que demonstra uma flexibilização maior do país vizinho quanto ao dano natural (REZENDE; SILVA, 2016, p. 21).

O direito ao meio ambiente equilibrado é classificado como difuso, isto é, pertencente a pessoas indetermináveis. Porém, o dano particularmente considerado atinge apenas vítimas individualizadas. Além disso, o dano ambiental é praticamente de impossível reparação, sendo a indenização monetária a opção preferida logo em seguida. Ainda assim, o dano ambiental pode ser considerado de difícil quantificação, já que o valor fixado a ser indenizado é sempre passível de ser taxado como insuficiente (SIMPLÍCIO; CASTRO, 2015, p. 11).

Cumprido ressaltar que o conceito de dano ambiental não se limita aos danos aos ecossistemas naturais, mas engloba o meio ambiente artificial. O cerne do tema é a degradação causada ao ecossistema por ação humana, além do que, o dano aqui não precisa ser imediato. Muitas vezes, os efeitos maléficos dos danos ambientais só são sentidos anos ou décadas depois. Outrossim, a gravidade do dano é medida pelo seu potencial de causar desequilíbrio no meio ambiente (LEITE; ANJOS; LIMA, 2017, p. 8).

Nesse prisma, o nexo de causalidade acaba por ser dispensado, embora não seja essa a regra, tendo em vista que se trata de um dos requisitos básicos para a responsabilização civil. É como prega a terceira lei de Newton, a qual diz que, para toda ação, há uma reação. Aplicando tal conhecimento da física para o tema, a conduta seria a ação, e o dano causado a outrem representa a reação. Entretanto, o elemento que nunca pode ser ignorado, nem mesmo na teoria do risco integral, é o dano. Sem nenhum dano, sem dever de indenizar, premissa que vale sempre, sendo o cerne do dever de indenizar, sem o qual a referida obrigação fica prejudicada (OLIVEIRA; SCHAEFER, 2015, p. 7).

O Poder Público deve estimular o desenvolvimento social e orientar a coletividade a adotar posturas adequadas de prevenção e precaução em relação a desastres naturais. Nesse sentido, é assegurada a responsabilidade civil do Estado como meio de garantir a segurança das pessoas contra acidentes oriundos da natureza, seja através de medidas preventivas ou repressivas (BUHRING; TONINELLO, 2018, p. 17).

Alexandre Aragão (2016, p. 11) revela que o Poder Judiciário vem corretamente afastando a necessidade de comprovação do nexo de causalidade nos casos de acidentes nucleares, pois se está a tratar de uma atividade de risco, bem como não são admitidas as excludentes de responsabilidade nessa hipótese.

Portanto, os únicos requisitos para o dever de indenizar são a exploração de uma instalação nuclear e a ocorrência do dano nuclear.

No Recurso Especial nº 1.142.245<sup>2</sup>, julgado em 19/10/2010, o litígio girava em torno de uma tragédia ocorrida em Goiânia, em 1987, envolvendo o Césio 137. O dano em si foi causado por um terceiro, no caso, um aluno que manejou o elemento químico de maneira indevida. No entanto, é dever da União promover programas de inspeção sanitária de equipamentos de radioterapia, e tal obrigação estatal não foi realizada da forma correta. Se fosse feita de modo prudente, a retirada da cápsula de Césio 137 seria mais segura, o que não caracterizaria a falta do serviço. Portanto, o Poder Público foi responsabilizado no caso em comento.

Alexandre Mazza (2020, p. 412) afirma que a Constituição Federal de 1988 adotou, mais precisamente, a teoria objetiva na modalidade do risco administrativo. Ou seja, em síntese, a regra é que o Estado brasileiro responde por danos causados aos particulares, sendo admitidas eventuais excludentes. Isso implica a conclusão de que a teoria do risco integral, por seu rigor extremo, é tida como excepcional, e o ente federativo não poderá se esquivar de responder alegando causa de exclusão de responsabilidade.

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1068) indica que não é simples verificar quando a condição subjetiva de agente estatal possui justificativa suficiente para desencadear a conduta lesiva. Não restam dúvidas de que, quando a atuação do indivíduo nada tem a ver com sua condição de agente público, a responsabilização será no âmbito do Direito Privado, sem o Estado envolvido no litígio.

Uma vez comprovados todos os elementos necessários, o Estado responderá mediante indenização ao particular. Essa é a mais clara noção de que deve ser preservada a harmonia social e os limites das atuações dos agentes estatais, pois a sociedade contemporânea já atingiu um patamar tal que se encontra em evolução suficiente para compreender o ideal de justiça e dignidade humana (DINIZ; GUIMARÃES; LINO, 2020, p. 3).

### 3.3 CAUSAS EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE

No que tange às excludentes de responsabilidade, é possível inferir que são admitidas no direito brasileiro, em regra. Nesse sentido, aplica-se a teoria do

---

<sup>2</sup> REsp 1.142.245, STJ, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma, julgado em 19/10/2010.

risco administrativo. Assim sendo, o caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro são impeditivos e servem como manto protetor que o Estado pode usar para se eximir de responder (NONATO, 1995, p. 9). Nesse contexto, fica bastante restringida a teoria do risco integral, que deve ser guardada para casos muito excepcionais, pelo seu rigor extremo de não admitir as causas excludentes de responsabilidade.

Edmir Araújo (2018, p. 880) ensina que o modelo que imputa a responsabilidade ao Estado sem que tenha havido nexos causal entre a sua conduta e o dano é uma espécie de responsabilidade inominada estatal. Como é sempre salientado no âmbito doutrinário, o Estado não é onipresente, ou seja, não tem como estar em todos os lugares ao mesmo tempo. Sendo assim, é necessário ter bastante cautela, para avaliar no caso concreto se o fato alheio à vontade estatal foi ou não suficiente para excluir a sua responsabilidade.

Alexandre Mazza (2020, p. 428) afirma que o Estado utiliza corriqueiramente a tese da reserva do possível como possível excludente de responsabilidade. Tal premissa aduz que o Poder Público pode, em determinadas situações, se omitir sob a justificativa de contenção de gastos ou limitação orçamentária. Essa tese é admitida no Brasil, desde que haja um justo motivo para isso. Como se trata de uma cláusula geral, tal possibilidade deverá ser avaliada no caso concreto.

No RE 385.943<sup>3</sup>, julgado em 15/10/2009, foi constatado que o instituto da responsabilidade objetiva do Estado não é absoluto, justamente por conta das excludentes de responsabilidade. São as hipóteses tidas como liberatórias, as quais alijam o Estado de responder, como o caso fortuito, força maior, culpa de terceiro e culpa exclusiva da vítima. Porém, nenhuma delas foi aplicada ao caso concreto, e a Administração Pública foi condenada por ter prendido um indivíduo que nenhuma participação teve com fatos criminosos.

### **3.3.1 Caso fortuito e força maior**

Dirley Cunha (2019, p. 396) afirma que, em síntese, todo e qualquer fator que rompa o nexo de causalidade é suficiente para aniquilar a responsabilidade. Tanto o caso fortuito quanto a força maior podem ser definidos como fatos

---

<sup>3</sup> RE 385.943-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 2ª Turma, julgado em 15/10/2009.

imprevisíveis, sendo verdadeiros acontecimentos que ultrapassam as forças humanas e estão acima de qualquer previsibilidade pelas pessoas. Portanto, a característica comum a ambos é a imprevisibilidade, ou, quando previsíveis, a sua irresistibilidade.

Há divergência doutrinária sobre o conceito de caso fortuito e força maior. Uma parcela afirma que a força maior são os eventos da natureza, tais como terremotos, enchentes e tempestades, ao passo que caso fortuito é o comportamento humano, como o furto. Já outra parte da doutrina entende que os conceitos se invertem, mas o fato é que tal discussão tem mais relevância no âmbito teórico, pois na prática os efeitos são semelhantes (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 397).

Edmir Araújo (2018, p. 870) aduz que a principal característica da força maior é ter uma causa conhecida, mas impossível de ser evitada pelas forças humanas. O exemplo mais comum é o fato da natureza, como raios, terremotos, chuvas torrenciais e tsunamis. Em outro giro, no caso fortuito, a causa do dano é desconhecida, mas, no caso do Estado, a referência principal é o próprio funcionamento do serviço, especialmente aquilo que diz respeito ao acidente mecânico originado da culpa ignorada do serviço.

Marçal Justen Filho (2018, p. 1315) chama atenção para o fato de que a excludente em comento não será aplicada quando o dano decorrente de caso fortuito ou força maior se originar de infração ao dever de diligência do Poder Público. Os casos mais propícios são eventos naturais que causam desastres, mas que poderiam ter sido evitados caso o Estado atuasse corretamente. Se uma chuva torrencial destrói o pavimento de uma via pública, o Estado deve sinalizar a rua, sob pena de ser responsabilizado em caso de acidente de trânsito.

Atualmente, é comprovado que os acidentes naturais nem sempre possuem causa exclusivamente da natureza, pois existem os fatores de intervenção humana. Em outras palavras, os elementos antropogênicos dificultam a delimitação da responsabilidade. Isso se dá, basicamente, porque a precisão exata de até que ponto a causa do dano foi somente natural é praticamente impossível de ser obtida, o que significa uma linha bastante tênue entre os fatores que originaram ou não de ação humana (GOLEMBIEWSKI, 2018, p. 2).

### 3.3.2 Fato de terceiro

Tal excludente se verifica quando o dano pode ser atribuído a um agente alheio ao âmbito da Administração Pública. Nessa hipótese, a responsabilidade do Estado restaria excluída, mais precisamente, pela ausência denexo de causalidade, pressuposto que representa o liame entre a conduta maléfica e o prejuízo causado. Alexandre Mazza (2020, p. 422) cita o exemplo dos atos de multidão, os quais se revelam suficientes para romper o elo entre o agir e o dano, isentando o Estado de responder.

Nesse ínterim, é preciso que a atuação danosa do terceiro não tenha sido impedida pelo Poder Público quando este podia e devia fazê-lo. Como é evidente, o Estado não é onipresente, e nem sempre será possível evitar que um dano ocorra a um sujeito, o qual deverá ser suportado por ter sido inevitável. Justamente por ser impossível colocar um segurança em cada esquina, é preciso que se comprove que o Estado devia e podia agir no caso concreto (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 393).

Edmir Araújo (2018, p. 869) afirma que, quando ocorre uma ação direta de um terceiro estranho à Administração Pública, é impossível negar a configuração da excludente de responsabilidade, pois se trata de inevitabilidade quanto à ação humana que provocou o evento maléfico. Evidentemente, é preciso que a ação do terceiro não possa ser neutralizada pelo Estado dentro de parâmetros razoáveis e minimamente cuidadosos.

### 3.3.3 Culpa exclusiva da vítima

Marçal Justen Filho (2018, p. 1312) declara que não haverá responsabilização do Poder Público quando o evento gerador do dano ocorrer por culpa exclusiva da vítima. A situação em comento não se confunde com a culpa concorrente, pois nesta haverá uma atenuação da responsabilidade. Tal constatação faz todo sentido, pois é evidente que não cabe punir o Estado por um dano causado pela própria vítima para ela mesma. Seria até uma afronta à boa-fé objetiva, pois o cidadão estaria tirando proveito de um dano que ele próprio causou a si.

Nessa hipótese, o que, de fato, não pode ser identificado é o liame entre o agir estatal e o dano à vítima, pois o elemento que caracteriza o elo entre tais fatores não está presente, que é o nexode causalidade. Dessa forma, é possível concluir que a culpa não foi do agente público, o que afasta a responsabilização estatal, pois

foi a vítima quem concorreu exclusivamente para que o resultado danoso ocorresse (ARAÚJO, 2018, p. 868).

No REsp 1.268.743-RJ<sup>4</sup>, julgado em 04/02/2014, houve uma discussão acerca da culpa exclusiva da vítima, causa excludente de responsabilidade do Estado. Foi constatado nos autos que uma criança menor de idade e sua avó atravessaram a rua seguindo as regras do CTN, ou seja, na faixa destinada para tanto. Tal fator acabou por ser um elemento a mais para a caracterização da responsabilidade do Poder Público.

### **3.3.4 A questão do exercício regular do direito**

Em regra, não cabe falar em responsabilização do Estado nas hipóteses em que ele observa os estritos limites e deveres atinentes ao seu dever de diligência. Dessa maneira, se o agente estatal tomou todas as precauções necessárias e agiu de forma a seguir os mandamentos legais, há presunção de que o dano tenha ocorrido de caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. Porém, cumpre ressaltar que os atos lícitos também podem gerar responsabilidade estatal (JUSTEN FILHO, 2018, p. 1315).

### **3.3.5 Culpa concorrente**

Maria Di Pietro (2020, p. 1516) ensina que, uma vez a vítima tendo colaborado para a ocorrência do dano, é necessário averiguar se sua culpa é exclusiva ou concorrente com a do Estado. Em sendo exclusiva, o Poder Público não responderá. Em síntese, a indenização deve levar em consideração a concorrência da culpa da vítima com a culpa do autor. Tal modelo é bastante prático, e revela a essência do instituto, que é coibir os excessos e fazer ponderações acerca dos fatos.

Nesse íterim, uma vez constatado que a vítima do dano, de certa forma, teve sua parcela de culpa na ocorrência do fato danoso, é possível concluir que o Estado responderá de forma atenuada. Em outras palavras, o Poder Público não poderá se esquivar de responder, mas o valor indenizatório deverá abater o grau de colaboração do prejudicado no caso concreto (DI PIETRO, 2020, p. 1517).

---

<sup>4</sup> REsp 1.268.743-RJ, Rel. Min. Luís Felipe Salomão, 4ª Turma, julgado em 04/02/2014.

#### 4 APLICAÇÃO DE NORMAS E HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI

Alexandre Mazza (2020, p. 419) afirma que os dois fundamentos que legitimam a responsabilidade do Estado e o dever de indenizar são legalidade e igualdade. Legalidade porque, se o ato lesivo é ilícito, nota-se claramente um desrespeito ao que prescreve a legislação e o ordenamento jurídico. Igualdade porque, se o ato lesivo é lícito, deve-se levar em conta a igual repartição dos encargos sociais, no que tange ao prejuízo causado a um terceiro.

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1090) explica que não restam mais dúvidas de que a CF/88 adotou, como regra, a responsabilidade objetiva do Poder Público. Isso se verifica desde a Constituição de 1946, a qual abandonou de vez as teorias civilistas e rompeu com a incongruência da irresponsabilidade estatal. Desde aquela época, o legislador já tinha entendido a necessidade de facilitar ao máximo o ressarcimento da vítima, independentemente do causador do dano.

Edmir Araújo (2018, p. 856) comenta que a culpabilidade do agente público somente será perquirida para fins da ação regressiva do Estado contra o seu servidor, mas a mesma coisa não se pode dizer da análise primária da responsabilização estatal, visto que ela é objetiva, ou seja, prescinde de culpa, nos moldes do artigo 37, parágrafo 6º, da CF/88.

Em síntese, pode-se considerar que os casos mais comuns de responsabilidade estatal são de agentes públicos no exercício da atividade. Sendo assim, é possível inferir que a Constituição Federal de 1988 adotou a teoria da imputação volitiva de Otto Gierke, que implica a conclusão de que o Estado não será compelido a responder se o agente público causou o dano quando não estava investido na função pública. Em outras palavras, o Poder Público estará isento de indenizar se o agente estatal prejudicou um terceiro enquanto estava de folga (MAZZA, 2020, p. 418).

Dirley Cunha (2019, p. 386) faz uma análise com propriedade do artigo 37, parágrafo 6º da Constituição de 1988, o qual preleciona que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Afirma o autor que tal dispositivo revela a responsabilidade objetiva das pessoas

jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviços públicos ou não integrantes da Administração Pública Indireta.

Marçal Justen Filho (2018, p. 1298) destaca que a CF/88 tratou mais de uma objetivação da culpa do que de responsabilidade objetiva propriamente dita. Justamente pelo fato de a conduta humana ser reflexo de uma exteriorização de vontade, é quase impossível separar o elemento subjetivo do ato no mundo dos fatos, pois são coisas praticamente interligadas. O objetivo do Texto Maior foi, sem dúvida, facilitar a indenização ao particular, tendo em vista que a responsabilidade objetiva dispensa a prova da culpa.

O princípio da justiça distributiva e a igualdade dos encargos sociais representam um ideal de equidade no momento da distribuição dos riscos e do posterior dever de indenizar. O Estado responde pelo descumprimento da lei, sob o fundamento de que houve a violação da legalidade. Sendo assim, o principal fator que justifica a responsabilidade do Estado é o pressuposto de desrespeito ao ordenamento jurídico (BEZERRA, 2004, p. 4).

Curiosa questão diz respeito às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. Marcio Hamel (2004, p. 10) afirma que a responsabilidade das concessionárias e permissionárias de serviços públicos é objetiva, ou seja, prescinde de comprovação da culpa. Porém, é necessário esclarecer que, nessa hipótese, a responsabilidade do Estado é subsidiária. Em outras palavras, o Poder Público só será chamado a responder em caso de inadimplemento do concessionário ou permissionário, a quem inicialmente recaiu o dever de cuidado na prestação do serviço público.

No julgamento da ADI 4.976<sup>5</sup>, foi entendido pelo STF que a redação do artigo 37, parágrafo 6º, da CF/88 não elimina as matérias relacionadas à responsabilidade civil imputáveis ao Estado, já que situações peculiares de risco grave para a sociedade ou de relevante interesse público podem ensejar uma ampliação na responsabilização do Poder Público, seja por atos comissivos ou omissivos seus. Tais hipóteses vão além das balizas colocadas pelo dispositivo mencionado, inclusive dividindo os encargos dessa extensão com toda a população.

No Agravo de Instrumento 473.381<sup>6</sup>, o STF compreendeu que o intérprete da norma não pode fazer diferenciações quanto ao que o legislador quis chamar de

---

<sup>5</sup> ADI 4976-DF, STF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, julgado em 18/06/2013.

<sup>6</sup> AI 473.381, STF, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, julgado em 28/10/2005.

terceiro, no texto constitucional do artigo 37, parágrafo 6º. O cerne do debate é que o Estado deve responder pelos danos causados por seus servidores, pouco importando quem seja a vítima, podendo ser outro agente público ou não.

#### 4.1 APRESENTAÇÕES E COMPARAÇÕES DE ATUAÇÕES ESTATAIS

Uma distinção muito necessária é aquela entre atos comissivos e omissivos estatais, pois, nesse ponto, o tipo de responsabilidade variará. Tal classificação foi idealizada por Guilherme Couto de Castro (MAZZA, 2020, p. 426). Se, por um lado, a responsabilidade estatal é objetiva quando há um agir do Poder Público, em outro giro, quando há uma omissão do Estado, a responsabilidade passa a ser subjetiva. Isso quer dizer que, além da conduta, dano e nexos de causalidade, a vítima ainda terá de demonstrar no caso concreto a constatação da culpa por parte do Poder Público. É inegável que fica mais difícil para o particular obter êxito em sua ação, já que é um elemento a mais que precisará provar (HUPFFER, 2012, p. 113).

Não se pode negar que deve haver critérios objetivos para responsabilizar o Estado por um dano causado ao particular. É inadmissível que se pretenda dar vantagens a um grupo privilegiado da sociedade, e fechar os olhos para a parcela mais necessitada da população. Analogamente, é inconcebível que o Estado esteja em todos os lugares, vinte e quatro horas por dia. Portanto, é necessário proceder com um mínimo de lógica e coerência, sob pena de se estar colocando em risco o próprio Estado Democrático de Direito (MENDES, 2000, p. 2).

##### 4.1.1 Atuação comissiva estatal

Como ocorre na maioria das vezes, se o Estado deu causa ao dano, ou seja, se o prejuízo foi decorrente de um comportamento positivo, é possível concluir que o Poder Público responderá de forma objetiva. De certa forma, tal modalidade de responsabilização estatal é a mais corriqueira, embora não seja a única possível, talvez seja aquela mais fácil de se perquirir no mundo dos fatos, pois há um resultado naturalístico no mundo dos fatos (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 389).

Segundo Bandeira de Mello, citado por Carlos Buttenbender (2013, p. 6), responsabilidade objetiva nada mais é que o dever de indenizar que é suportado por alguém pelo fato de ter agido de forma a provocar uma lesão na esfera juridicamente

protegida de terceiro. A principal característica dessa modalidade é a ausência do elemento da culpa, fator anímico esse que, de certa forma, dificulta um pouco mais a condenação, já que é um requisito a mais que deve ser atendido. Nesse sentido, para configuração da responsabilidade objetiva, são suficientes a conduta, dano e nexo de causalidade.

Justamente na intenção de facilitar ao máximo para a vítima e viabilizar como for possível a reparação do dano sofrido, o legislador declarou a regra geral da responsabilidade objetiva do Estado, no artigo 37, parágrafo 6º do texto constitucional. Consequentemente, apenas em caráter excepcional o Poder Público responderá de forma subjetiva, pois a culpa é um elemento subjetivo de difícil comprovação, sendo até mesmo chamado de prova diabólica no processo civil, de tão complicada que é a sua configuração (BUTTENBENDER, 2013, p. 8).

A responsabilidade objetiva se baseia na ideia de risco-proveito, quando se realiza uma atividade com a finalidade de atender às necessidades sociais, é preciso arcar com os riscos eventuais que podem ocorrer. O Poder Público, no exercício da sua soberania, pode causar dano, ainda que involuntariamente, mas terá de indenizar o particular, ainda que este venha a ser beneficiário de um serviço público ou atividade promovida pelo Estado (SILVA JÚNIOR, 1996, p. 7).

No caso bastante corriqueiro de danos ao meio ambiente, o Estado tem as mesmas responsabilidades dos particulares, respondendo objetivamente com risco integral. Uma vez detectada a gravidade do dano ao ecossistema, é imputada ao causador do dano uma consequência mais severa, no intuito de inibir atitudes da mesma natureza, servindo como um reforço negativo (MORAIS FILHO, 1997, p. 1).

Dirley Cunha (2019, p. 390) faz uma diferenciação entre atos jurídicos e atos materiais. Estes ocorrem quando o Estado executa uma atividade ou realiza uma obra necessária que causa danos aos particulares, como aconteceu no conhecido caso do minhocão, em São Paulo. Por outro lado, os atos jurídicos representam uma declaração jurídica. São atos administrativos que se verificam, por exemplo, na organização do trânsito, quando um agente estatal acaba provocando acidentes por não sinalizar perfeitamente o momento exato de os motoristas pararem ou seguirem.

Guilherme Sousa (2011, p. 22) aborda questões relativas à proteção da confiança e boa-fé, afirmando que o Estado Democrático deve sempre zelar pela proteção de princípios gerais do Direito que serviram de base para diversos

diplomas legais, como a Constituição Federal e o Código Civil. O dano oriundo da conduta estatal representa uma quebra de confiança do particular, que imaginou que o Poder Público tomaria os devidos cuidados ao agir, por exemplo, na prestação de um serviço público.

Da mesma maneira, a expectativa legítima gerada nos administrados é perfeitamente aplicável nas relações administrativas. O indivíduo que tem uma boa razão para crer que o Estado agirá de uma ou outra forma precisa ver a concretização de tal crença no mundo dos fatos, seja com base em promessas, condutas ou procedimentos estatais. A proteção das expectativas gera confiança nas autoridades públicas, e, quando o Estado intervém no domínio econômico, pode ensejar situações que acarretem danos advindos da quebra da boa-fé dos particulares (RIGON, 2014, p. 5).

No Resp 765.872-SP<sup>7</sup>, julgado em 4/10/2007, o conflito envolvia uma pretensa desapropriação como forma de ressarcimento de prejuízo pela aquisição de imóvel quando já incidentes sobre ele limitações administrativas. Porém, o entendimento do STJ foi de que não houve prejuízo algum, pois o uso do imóvel deve respeitar as restrições impostas anteriormente pela lei estadual, e o recurso acabou improvido.

No REsp 782.834-MA<sup>8</sup>, julgado em 20/3/2007, o litígio envolvia um suposto abuso de autoridade por parte de um delegado de Polícia. Apenas a título de resumo, o interessado estava na fila de um banco, quando o delegado passou em sua frente. Os dois começaram a discutir, quando o delegado deu voz de prisão ao cidadão por desacato à autoridade. Entretanto, no julgado em análise, o STJ entendeu que a prisão foi indevida, pois o desentendimento não ocorreu por conta da função de delegado, mas pelo simples fato de alguém ter furado a fila. Dessa maneira, foi decretada a responsabilidade civil do Estado.

No RE 842.846-SC<sup>9</sup>, houve o debate sobre a possibilidade de responsabilização do Estado por danos materiais decorrentes de erro de tabelião. No final das contas, foi decidido que o Estado responde objetivamente, pois restou caracterizado o dever de indenizar pelos danos materiais sofridos pela vítima decorrentes do erro do tabelião.

---

<sup>7</sup> REsp 765.872-SP, Rel. originária Min. Eliana Calmon, Rel. para acórdão Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julgado em 4/10/2007 (Informativo nº 334).

<sup>8</sup> Resp 782.834-MA, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 20/3/2007 (Informativo nº 314).

<sup>9</sup> RE 842.846-SC, STF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 6/11/2014.

#### 4.1.2 Espécies de atuações omissivas

Marçal Justen Filho (2018, p. 1305) ensina que as possibilidades de dano oriundo de condutas estatais omissivas podem ser separadas em dois grupos grandes: omissão genérica e omissão específica. Há situações em que o dever previsto é de atuação estatal, e o Poder Público se omite, desrespeitando o mandamento legal (fato omissivo próprio) e aqueles casos em que o texto legal prevê um resultado maléfico, o qual ocorre no mundo fático por conta de desídia ou negligência por parte do Estado (fato omissivo impróprio).

Essa classificação das condutas omissivas estatais possui o objetivo de assegurar o maior equilíbrio na divisão equitativa dos encargos comuns à convivência da população. Nesse ínterim, quando se depreende que o Estado possui uma obrigação de se omitir, seja porque há previsão legal, ou exigência da situação, o ente público está factível a descumprir tal dever, o que gerará indenização ao particular, salvo se houver alguma excludente de responsabilidade. Basicamente, a omissão genérica enseja responsabilidade subjetiva, enquanto a omissão específica gera responsabilização objetiva (CRISTÓVAM; COSTA; MORAES, 2019, p. 11).

##### 4.1.2.1 Omissão genérica

Ainda é preciso tratar de outra diferenciação, agora entre omissão genérica e específica. Segundo José de Aguiar Dias, citado por Andréia Schuta (2009, p. 112), omissão genérica é aquela em que o Estado se abstém perante toda a coletividade em geral, enquanto a omissão específica ocorre quando o Poder Público se omite perante um indivíduo em particular. Nesse prisma, a omissão genérica se submete à responsabilidade subjetiva, com a necessidade da prova da culpa para que haja a sucumbência estatal. Por outro lado, a omissão específica será repreendida pela regra da responsabilidade objetiva, a qual dispensa a prova da culpa, por ter maior grau de reprovabilidade e causar um prejuízo mais intenso a um cidadão específico.

O Estado responde somente quando sua omissão for diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano, isto é, quando a inércia do órgão estatal ficar

alguém daquilo que é razoável esperar que ele faça. Sendo assim, é possível afirmar que, no caso de condutas omissivas, o Estado só responde por atos ilícitos, pois havia um dever legal de agir do Poder Público que foi violado por ele. É fundamental identificar qual foi o fator decisivo para que o Estado não atuasse no caso concreto, para que se possa aplicar a lei de forma correta (GANDINI; SALOMÃO, 2003, p. 15).

Nas situações em que houver um mandamento genérico pelo Estado, não se mostra razoável concluir que a mera omissão gerará automaticamente a responsabilização do Estado. O que deve ser constatado é se houve uma omissão reprovável, a qual representa uma desídia estatal no que tange ao seu dever de cautela. Dessa forma, configurada uma omissão juridicamente maléfica, e não apenas filosoficamente prejudicial, restará provada a omissão genérica estatal (JUSTEN FILHO, 2018, p. 1310).

Assim sendo, quando a norma determina uma conduta positiva do Estado, e ele se omite, surge uma omissão juridicamente relevante. O ente público se responsabiliza quando devia e podia agir para impedir o resultado danoso. Entretanto, não é razoável apenar o Poder Público quando ocorrer um fato que esteja fora do seu controle, como uma chuva torrencial, por exemplo. Assim, se o Estado toma todas as medidas corretas e exigíveis, mas um evento da natureza acaba por prejudicar o feito estatal, é incabível a responsabilização do ente público (MOTTA; MARTINS, 2008, p. 4).

Quando se omite indevidamente, o Estado está incorrendo em violação de um dever positivo, decorrente das obrigações impostas pela ordem constitucional a ele. Como defesa, o Poder Público poderia alegar a tese da reserva do possível para se esquivar de responder. Tal argumento pode ser acolhido ou não, a depender do caso concreto. Se for comprovado que o Estado realmente não tem condições orçamentárias, poderá ser avaliada e alijada a responsabilização do ente público, mas tal situação é extremamente excepcional (FURTADO, 2016, p. 897).

A Administração Pública possui o dever de adotar políticas sanitárias para manter a cidade limpa e com condições de vida dignas para seus habitantes. Nesse sentido, o Poder Público precisa promover medidas e realizar obras para atenuar os efeitos maléficos de efeitos climáticos e naturais. Se não o fizer, o Poder Público certamente será responsabilizado por eventuais danos sofridos pelo administrado, tendo em vista que não cumpriu com suas obrigações por conta da sua omissão (OLIVEIRA; SILVA; PRESENTE, 2019, p. 11).

No que tange à vigilância sanitária, a responsabilidade civil do Estado possui fundamento no descumprimento do dever de agir, no sentido de garantir à população condições satisfatórias de higiene e segurança. Os danos oriundos da inação estatal acarretam responsabilização do Poder Público. Todavia, um problema surge quando se tenta aplicar a teoria objetiva para os casos de omissão estatal sobre vigilância sanitária, o que não parece correto, pois se trata de uma omissão genérica (FERREIRA, 2005, p. 7).

No âmbito do meio ambiente, se um dano ocorrer em virtude de omissão do Poder Público em relação às suas próprias competências, a omissão deve ser entendida como causa suficiente, e será imputada ao Estado a responsabilidade civil. Em outro giro, se a fiscalização estatal for ineficaz, sem conseguir conter a degradação ambiental, haverá responsabilização à Administração Pública do mesmo modo (THEODORO; SILVA, 2016, p. 4).

O paradigma da sustentabilidade promove um olhar diferenciado sobre o tema da responsabilidade estatal. Na seara do Direito Público, tal premissa serve para constatar que o Estado não pode se blindar por juízos de conveniência e oportunidade para se esquivar de dar satisfações dos seus atos, até mesmo porque estes devem ser sempre motivados. Pelo contrário, o cidadão quer que o Poder Público seja um garantidor de seus direitos e dos direitos das gerações futuras (VARGAS, 2016, p. 15).

Nesse ponto, é necessário inferir que os danos causados por conta da inércia estatal, de modo geral, não são causados por agentes públicos, mas por eventos ou fatos da natureza. O que deve ser considerado é que a responsabilização do ente público é cabível, pois o Poder Público se omitiu no seu dever de vigilância. Sendo assim, a imputação de indenização ao Estado ocorre quando ele devia e podia agir para evitar o resultado danoso. Em outras palavras, se o ente estatal devia e podia agir, e se omitiu, resta configurada a hipótese de sua responsabilização (COSTA; SOUZA, 2014, p. 14).

Exemplificando, na hipótese de dano ambiental oriundo de ocupações irregulares, é notório que o Estado falhou no seu dever de fiscalização, pois não foi capaz de identificar a ocupação indevida do solo. Por conta disso, foi possível que pessoas se instalassem em locais inadequados. Devido à omissão estatal, conclui-se que o ente público não poderá se eximir de responder perante as vítimas que

sofreram prejuízos decorrentes da instalação irregular dos agentes de má fé (FORTUNATO; SCHONARDIE, 2015, p. 13).

O Poder Público possui responsabilidade administrativa, pois as pessoas jurídicas de direito público têm a prerrogativa de exigir dos seus agentes algumas condutas, obviamente, dentro das suas competências. O poder estatal se verifica quando há vedações ou restrições aos direitos dos administrados, através de normas sancionadoras decorrentes da prevalência do interesse público sobre o privado (GOMES; DUTRA, 2017, p. 27).

Uma questão que deixa muitas pessoas angustiadas é a falta de segurança pública. Vânia Oliveira (2013, p. 8) afirma que há alguns limites que não podem ser ignorados quando se considera apenas a atuação repressiva estatal no tocante à segurança pública. Em termos de participação efetiva da sociedade no combate à insegurança, as iniciativas ainda são muito baixas. É indiscutível que o Estado não é onipresente. Nesse contexto, cabe também ao cidadão buscar fazer a sua parte, na tentativa de se proteger da violência social que é bem significativa no Brasil.

Quando o Poder Público sabe que, em determinado local, a ocorrência de assaltos é frequente, precisa impedir os danos no transporte público. A função de garantidor advém da omissão, a qual pode gerar responsabilidade civil, pois pressupõe que o Estado deve reforçar o policiamento nas áreas de maior insegurança e riscos para a população. Tal constatação decorre do dever estatal de promover a segurança pública. Evidentemente, isso não quer dizer que o Estado é segurador universal, o que é impossível de se conseguir na prática (MIRANDA; FALEIROS JÚNIOR; MELO, 2018, p. 26).

Evidentemente, às polícias públicas compete a preservação da paz social e a incolumidade dos cidadãos e dos seus bens. A atividade de segurança pública precisa ser juridicamente exigível dentro de padrões aceitáveis e normais de conduta do Estado. Se a cada pequeno furto, muitas vezes cometido com extrema rapidez, o Poder Público tivesse que indenizar o particular, os cofres públicos restariam esvaziados (MOTA, 2011, p. 11).

O fato é que risco sempre vai existir, não há como evitar. Porém, a inércia do Estado acabar por desnaturar o seu papel de proteger a população. Por se tratar de direitos que exigem uma prestação por parte do Poder Público, consequentemente a sociedade poderá cobrar a efetividade de políticas públicas

que façam com que a dignidade humana ganhe realidade (SOUZA; PESSOA, 2017, p. 7).

No contexto da pandemia do Covid-19, que causa transtornos e preocupações no mundo inteiro, a OMS se posicionou no sentido de que o Estado precisa adotar medidas e providências eficientes no combate ao vírus, orientando toda a população a se prevenir. Nesse sentido, compete o Estado agir, não podendo ficar inerte, pois é a vida de milhares de pessoas que está em risco, e compete ao Poder Público a realização de políticas públicas de alerta e promoção da saúde da população (SOUZA JÚNIOR, 2020, p. 9).

No momento em que há violação na forma omissiva por parte do Estado às garantias dos cidadãos, é possível notar uma linha abaixo da dignidade humana, o que não pode ser tido como algo normal. É preciso que haja um consenso coletivo acerca da violação do princípio da dignidade humana quando a omissão estatal representar uma situação de indignidade (HACHEM, 2008, p. 4).

No âmbito dos direitos de segunda geração, os quais exigem uma prestação por parte do Estado, sempre que este se omite, resta configurado dano à população. As políticas públicas não devem privilegiar ninguém. Em outras palavras, há um direito à igualdade na prestação estatal à sociedade, a qual não pode ser discriminatória (JANINI, 2016, p. 7).

Exemplificando, a saúde é um direito de todos e dever do Estado, o que exige uma prestação por parte do Poder Público. A sociedade como um todo pressiona pela efetivação de seus direitos fundamentais, o que representa uma prevalência do interesse público sobre o privado, este último sendo próprio daqueles sujeitos que objetivam apenas atender às suas ambições, como lucro exacerbado, em detrimento do atendimento aos anseios da coletividade (MATTOS JÚNIOR, 2007, p. 27).

Como é perceptível, diversos danos são possíveis de serem causados pela inércia estatal, até mesmo naquelas situações em que não há dolo ou culpa, mas, simplesmente, uma omissão. Muitas vezes, o Estado apenas assume o risco administrativo, o que termina por lesionar os administrados, da mesma maneira. De modo algum o Poder Público será alijado da responsabilização nessas hipóteses, pois não restou configurada nenhuma excludente de responsabilidade e estão presentes a conduta (omissiva, no caso), dano e nexo de causalidade (RESENDE; FERREIRA, 2017, p. 15).

Questão bastante corriqueira diz respeito aos acidentes nas vias públicas. Na hipótese de uma pessoa sofrer um acidente em uma rodovia, seja porque está, no momento, esburacada, mal sinalizada ou estreita, é possível notar uma omissão estatal no que tange ao dever de cuidar das suas vias. Se não o faz, está aumentando a possibilidade de danos aos administrados. Sendo assim, o Estado responderá de forma subjetiva pela sua omissão genérica (ZANUSSO, 2006, p. 15).

No REsp 721.439-RJ<sup>10</sup>, julgado em 21/08/2007, o litígio envolvia uma possível responsabilização estatal diante do fato de não ter removido entulho acumulado à beira de uma estrada, para evitar que atingisse uma casa próxima e causasse dano. O pleito era de responsabilidade do Estado por ter se omitido. Contudo, uma vez se tratando de responsabilidade subjetiva, é necessária a prova da culpa pela vítima, o que não ocorreu no caso. Diante disso, o STJ entendeu que a parte interessada não merecia indenização por não ter conseguido comprovar a culpa estatal no caso concreto.

No caso do incêndio na Boate Kiss<sup>11</sup>, foram constatadas falhas administrativas por parte do Poder Público. A omissão do Estado foi a causa para a ocorrência daquela tragédia, ao mesmo tempo que não foi possível identificar causas excludentes de responsabilidade. Nesse ínterim, conclui-se que a Administração Pública foi obrigada a indenizar os familiares das vítimas da Boate Kiss (BOENO; WICKER, 2017, p. 23).

#### 4.1.2.2 Omissão específica

Carvalho Filho (2012, p. 520) afirma que o Estado possui um dever mais forte em relação a algumas pessoas. Alunos de escola pública e presidiários são exemplos desses indivíduos. Sendo assim, uma vez notado o grau de vigilância e cuidado exigido na tutela desses agentes, na hipótese de dano sofrido por essas vítimas, nada mais justo que o Estado responder objetivamente. Assim como na conduta comissiva, na omissão específica o Poder Público também responde objetivamente, ou seja, independentemente de ter ou não agido com culpa.

No âmbito penitenciário, a visualização da omissão específica é bastante simples. Um dos maiores problemas do sistema carcerário brasileiro é a violação

---

<sup>10</sup> REsp 721.439-RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma, julgado em 21/08/2007 (Informativo nº 328).

<sup>11</sup> STJ, Rel. Min. Rogério Schiatti Cruz, 6ª Turma, julgamento em 18/06/2019.

dos direitos do preso, pois ele acaba sendo visto até como objeto, e não como humano. Lá dentro, é comum que o detento sofra não só fisicamente, mas também psicologicamente, pois o próprio ambiente da prisão, por si só, se revela muito rude e cruel. Dessa forma, compete ao Poder Público impedir que esse preso venha a ter sua dignidade comprometida, pois o fato de ele ter transgredido a ordem jurídica não tira dele a condição de ser humano detentor de direitos (COSTA; QUADROS, 2019, p. 3).

Os direitos fundamentais da população carcerária são normas constitucionais de eficácia plena, o que gera para o Estado o dever instantâneo de garantir a sua concretização. Em outro giro, tais direitos subjetivos são adquiridos imediatamente pelo destinatário, e são representantes da dignidade humana, integridade física e psíquica e mínimo existencial. O poder estatal não precisa dar eficácia a tais direitos, pois eles já têm eficácia plena, mas precisa dar amplitude em base infraconstitucional, englobando um conjunto de deveres estatais que necessitam respeitar a efetividade dos direitos dos presos (PEIXOTO, 2012, p. 5).

Nessa ambiência, se os autores dos danos ocorridos nos centros prisionais não eram agentes estatais, mas integrantes de uma facção criminosa, para exemplificar, não é cabível responsabilizar o Poder Público. Como é sabido, é preciso que haja uma omissão estatal capaz de ensejar um dano ao preso, já que a Administração Pública está sujeita à legalidade, o que implica dizer que o ato administrativo precisa ser contrário à lei, para que possa resultar em indenização (REZENDE, 2019, p. 12).

O ato ilícito omissivo impróprio é verificado quando o texto legal não prescreve uma conduta comissiva, mas determinado prejuízo a ser evitado. Nesse contexto, uma vez ocorrido o dano por ausência de cuidado e diligência por parte do Estado, haverá configuração do ilícito, não havendo que se perquirir o elemento anímico nos casos de omissão específica que gere dano a um cidadão em particular (FARIA; REZENDE, 2018, p. 18).

No REsp 944.884-RS<sup>12</sup>, julgado em 18/10/2007, a discussão girava em torno de uma questão bastante polêmica, sobre a diferenciação entre omissão genérica e específica. Um detento havia falecido dentro das dependências de uma carceragem estatal, e o questionamento era se o Estado deveria responder, e, se

---

<sup>12</sup> REsp 944.884-RS, Rel. originário Min. Francisco Falcão, Rel. Para acórdão Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 18/10/2007 (Informativo nº 336).

sim, objetiva ou subjetivamente. A conclusão foi que, por se tratar de um detento, o Estado tinha uma obrigação individual para com ele, o que configura omissão específica. Conseqüentemente, a responsabilidade estatal foi objetiva, isto é, prescindiu da prova da culpa.

No RE 272.839-MT<sup>13</sup>, julgado em 08/04/2005, o litígio dizia respeito a um detento que estava sob a custódia do Estado, que sofreu danos em decorrência da omissão dos agentes públicos. Porém, o argumento destes era a ausência de culpa, o que romperia o nexo de causalidade entre a omissão e o dano. Entretanto, a decisão foi no sentido de que a responsabilidade do Estado é objetiva nos casos de omissão específica, e havia um dever constitucional de guarda (artigo 5º, XLIX, CF/88) que não foi cumprido pelo agente público, por isso a responsabilização estatal.

No REsp 1.095.309-AM<sup>14</sup>, julgado em 12/05/2009, o conflito girava em torno da morte de um preso em cadeia pública, e houve o pleito de indenização por danos materiais e morais. O julgamento desse caso foi no sentido de que o Estado possui um dever de vigilância (artigo 5º, XLIX, CF/88), e deve tomar todas as diligências com relação aos detentos que estão sob seus cuidados. Dessa maneira, quando se omite e um detento acaba morto, o Estado deve responder de forma objetiva, pois se está a tratar de uma omissão específica.

No RE 283.989-PR<sup>15</sup>, julgado em 13/09/2002, a discussão era sobre a caracterização ou não da responsabilidade do Estado por conta de danos causados em uma propriedade particular em virtude de omissão no cumprimento de ordem judicial para envio de força policial ao imóvel invadido. A conclusão foi que tal omissão do Poder Público gera responsabilidade objetiva dele, justamente pelo fato de se caracterizar uma omissão específica.

No REsp 1.051.023-RJ<sup>16</sup>, julgado em 11/11/2008, o conflito dizia respeito ao dever estatal de indenizar a vítima por danos morais causados por agentes públicos. Inicialmente, o Poder Público invocou a tese da reserva do possível para tentar se eximir de responder, alegação que não foi acolhida. O STJ entendeu, no caso concreto, que a simples ocorrência do dano e a comprovação do nexo de

---

<sup>13</sup> RE 272.839- MT, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 08/04/2005.

<sup>14</sup> REsp 1.095.309-AM, STJ, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 12/05/2009.

<sup>15</sup> RE 283.989-PR, STF, Rel. Min. Ilmar Galvão, 1ª Turma, julgado em 13/09/2002

<sup>16</sup> REsp 1.051.023-RJ, STJ, Rel. Min. Francisco Falcão, 1ª Turma, julgado em 11/11/2008.

causalidade são suficientes para a responsabilidade civil do Estado, configurando o dever de indenizar a vítima.

## **5 PECULIARIDADES DA RESPONSABILIDADE DO ESTADO**

A responsabilidade do Estado possui alguns pontos de divergência quando comparada à punição do particular por danos causados a terceiros. Questão primordial diz respeito ao fato de que só é possível responsabilizar o Estado por prejuízos causados pelo agente público quando o dano for causado durante o exercício da função pública. Dessa forma, caso o agente esteja fora das suas atribuições públicas, a responsabilidade será exclusivamente sua, de forma subjetiva, não tendo o Estado nada a ver com o ocorrido (MAZZA, 2020, p. 444).

Além disso, cumpre ressaltar também que, como a responsabilidade civil do Estado é objetiva, a análise da pretensão indenizatória deduzida pelo cidadão lesado independe de provas de culpa ou dolo do agente público supostamente causador do prejuízo (KURAUCHI; PIACSEK; MOTTA, 2017, p. 10).

### **5.1 A NECESSIDADE DE DANO INDENIZÁVEL**

Cumpre ressaltar que o Estado pode ser compelido a responder ainda que tenha praticado um ato lícito. Maria Clara Silva (2014, p. 13) afirma que a responsabilidade civil do Estado se baseia no princípio da igualdade na repartição de encargos públicos. Dessa maneira, se o direito de um particular é prejudicado em nome do interesse público, é indispensável que esse dano seja reparado.

Gustavo Kfoury (2007, p. 23) afirma que, com o passar do tempo, a tendência no Brasil será de cada vez mais efetivação dos preceitos constitucionais. A justa repartição de ônus e encargos sociais fazem parte de um mundo ideal e até utópico, pois a prática é bastante distinta. Na realidade, o desequilíbrio de um particular em relação ao Estado e à coletividade é muito grande, sendo por vezes até ignorado, com sua dignidade completamente violada. Porém, é preciso buscar modelos diferentes para lidar com tais situações. Isso pode ser a médio ou longo prazo.

No ordenamento jurídico brasileiro, a regra geral é a necessidade de conduta que gere dano para a consequente obrigação de indenizar. Como se percebe, a princípio, pouco importa se o ato é lícito ou ilícito, pois as características

imprescindíveis para a configuração do dano indenizável são a lesão a bem juridicamente protegido, a certeza do dano e a sua especialidade (GABARDO; RAZUK, 2009, p. 10).

Quando uma disposição legal estabelece para o Estado um dever vinculado de agir, não há que se falar em discricionariedade do agente público na realização da tarefa. A ilicitude da conduta estatal reside na lesão injusta causada a terceiros, justamente pelo inadimplemento extracontratual por parte do Poder Público. Dessa forma, os serviços devem ser disponibilizados da maneira correta para que a população possa desfrutar ao máximo possível (NASCIMENTO, 2014, p. 10).

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1081) assevera que nem sempre o dano indenizável implica em prejuízo financeiro. Muitas vezes, pode ocorrer apenas e tão somente um dano moral, à personalidade do sujeito. Da mesma forma, o dano moral precisa de reparação, embora não diga respeito ao patrimônio material da pessoa. Um ato lesivo ao patrimônio moral de outrem, às vezes, pode trazer prejuízos psicológicos mais intensos que o próprio dano patrimonial, pois a honra humana é tutelada pelo sistema jurídico brasileiro, sendo, inclusive, punida em âmbito penal a sua violação (calúnia, difamação e injúria, previstos nos artigos 138, 139 e 140 do CP).

Edmir Araújo (2018, p. 885) ensina que o dano indenizável possui algumas características que lhe são peculiares. Ele precisa ser certo e atual ou futuro. É necessário que o dano recaia sobre o patrimônio certo do lesado, bem como sobre bens atuais ou futuros. Os atuais sofreriam diminuição imediata do seu valor ou até mesmo a sua destruição por completo, ao passo que os futuros não trariam os mesmos benefícios que o prejudicado teria se não fosse o dano sofrido.

Ao contrário do que pode parecer, a simples ilegalidade, inconveniência ou inoportunidade do ato não implica na responsabilidade do Estado, pois o principal fator é a lesão de um direito subjetivo. É possível a ocorrência de atos inconvenientes que não causem prejuízo a ninguém, o que não é suficiente para a punição ao Poder Público, pois o que teria ocorrido seria um mero dissabor ao administrado, sem nenhum dano efetivo a ele. Um exemplo disso seria a interdição desnecessária de uma pista, sendo que outras continuam disponíveis (ALVES, 2000, p. 4).

Marçal Justen Filho (2018, p. 1284) assevera que a responsabilidade civil do Estado comporta a reparação por danos tanto materiais quanto morais. Em outras palavras, isso corresponde ao dano emergente e aos lucros cessantes, ou seja, o que o lesado efetivamente perdeu e o que ele deixou de ganhar, dentro de um critério de razoabilidade e proporcionalidade. Em casos específicos, é possível ainda que seja necessária a execução de uma obrigação de fazer.

Em princípio, os atos estatais decorrentes do caráter público da função urbanística não implicam no dever de indenizar por parte do Poder Público. Todavia, sempre que o particular sofrer um prejuízo relacionado ao uso perfeito do bem, ou à impossibilidade de fruição da sua propriedade, restará configurado o dever do Estado de indenizar. O Poder Público não poderá ser punido quando seu ato não impedir a razoável utilização e gozo do bem pelo proprietário particular (FERRARI, 2001, p. 11).

O Estado contemporâneo já deu um importante passo ao admitir a sua responsabilização por danos aos particulares, o que significa dizer, portanto, que o Poder Público deve arcar com todos os ônus advindos do uso indevido do seu poder. No âmbito dos danos morais, é necessária a previsão legal, além de uma definição clara e precisa do que o legislador compreende por dano moral. Isso tudo é preciso porque a matéria que se está a tratar é de proteção do interesse privado em face do interesse público (RUARO, 2007, p. 15).

Deve ser reiterado que o fundamento da responsabilidade objetiva é o risco administrativo, que está diretamente ligado à prestação de serviços públicos. Sendo assim, o dano causado a um terceiro deverá ser indenizado, não havendo que se distinguir entre usuário e não usuário, pois todos devem ter seus prejuízos ressarcidos, não sendo justo deixar desamparada uma vítima apenas porque ela não usava aquele serviço público prestado (FURTADO, 2016, p. 903).

Alexandre Mazza (2020, p. 424) diferencia dano anormal de dano específico. Anormal é tudo aquilo que extrapola os limites de qualquer razoabilidade para a vida em sociedade. Entretanto, como o próprio convívio social impõe alguns desconfortos aos cidadãos, não há que se falar em indenização. Por outro lado, dano específico diz respeito a destinatários determinados ou a uma classe limitada de indivíduos. Nesse caso, surgirá para a Fazenda Pública o dever de indenizar.

O chamado dano especial traduz uma percepção de compensação de ônus, no sentido de uma obrigação de reparação de prejuízos e danos aos direitos

fundamentais da vítima. Trata-se de um mecanismo equitativo de distribuição de encargos, com um viés filosófico, que busca realizar a justiça no meio social (AMORIM, 2015, p. 21).

Dirley Cunha (2019, p. 394) afirma que, para haver indenização, é necessário que o dano cause um prejuízo a um direito, independente de um prejuízo econômico. O que é exigível, portanto, é o dano jurídico e certo. Não é possível fazer suposições contra o Poder Público, somente na base do hipotético, e não no concreto. Se havia apenas a possibilidade de um dano futuro, mas não ocorreu de fato, é incabível a pretensão de responsabilizar o Estado.

No que tange à indenização por danos morais na responsabilidade civil do Estado, é possível verificar que é uma reparação um tanto quanto insuficiente, pois se mostra um instrumento impróprio para retornar a vítima ao estado anterior. Uma vez que a lesão sofrida pela esfera jurídica do particular enseja o direito da vítima de exigir a reparação integral do dano, conclui-se que o dano moral, por si só, não é o bastante, podendo ser considerado apenas um algo a mais (MAGALHÃES, 2015, p. 11).

No Resp 790.807-MG<sup>17</sup>, julgado em 09/10/2007, houve um pedido de indenização por danos morais contra o Estado de Minas Gerais porque o promotor estadual utilizou palavras de baixo calão contra o magistrado, o que configuraria uma injúria. Entretanto, o Tribunal não deu procedência à pretensão condenatória, pois considerou que as expressões usadas diziam respeito à própria decisão recorrida, e não à pessoa do magistrado. Além disso, outro fundamento observado pelo STJ foi que o Poder Público não pode ser responsabilizado por questões pessoais de seus agentes. Logo, o recurso foi improvido.

Mas é um fato inegável que o dano moral nem sempre foi passível de ser indenizado. Atualmente, há uma evolução acerca do significado do dano, não mais se entendendo, como em outrora, apenas como algo relacionado ao patrimônio. No começo, houve uma verdadeira resistência para se admitir a possibilidade de indenização por dano moral, muito por conta de sua subjetividade e abstração. Embora não se possa pagar os direitos da personalidade com dinheiro, a indenização serve como medida compensatória (MAFFINI, 2017, p. 17).

---

<sup>17</sup> REsp 790.807-MG, STJ, Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, julgado em 09/10/2007.

Naturalmente, existem danos irreparáveis. As diversas teorias existentes no ordenamento jurídico brasileiro servem para tentar ao máximo buscar a reparação do prejuízo, o que, evidentemente, nem sempre será viável. Até pelo princípio da legalidade, todos os danos certos, possíveis e não eventuais serão indenizáveis. Na hipótese de inviabilidade de reparação, uma alternativa é a utilização de medidas compensatórias, a exemplo de um desmatamento intenso, sendo compensado com alguma ajuda no plantio de novas árvores (SIQUEIRA, 2000, p. 9).

Com relação aos danos futuros, trata-se de algo muito difícil de ser provado no presente. Entretanto, existem aqueles danos que, apesar de não terem acontecido ainda, é possível adotar medidas para impedir a sua ocorrência. Nesse contexto, a probabilidade de tais danos se concretizarem precisa ser mitigada. Caso se consiga provar que determinado efeito maléfico decorre de um dano específico, o Estado precisa adotar as medidas cabíveis, sob pena de ser responsabilizado por sua omissão (MATTOS, 2017, p. 13).

Difícil questão diz respeito à teoria da perda de uma chance, uma vez que não é algo simples medir as perdas de uma chance em termos de indenização, pois a perda de uma oportunidade possui um raio de amplitude bastante significativo e indeterminado. Nesse ínterim, diante do alto grau de subjetividade na medida do valor a ser ressarcido, árdua é a tarefa do julgador de determinar uma quantia capaz de satisfazer o prejuízo sofrido, visto que este está inserido em uma situação hipotética, que não ocorreu no mundo dos fatos (SWAROVSKY, 2013, p. 16).

No âmbito da perda de uma chance, o juiz deve fazer uma análise bastante minuciosa de acordo com o caso concreto, no intuito de perquirir as reais possibilidades que o lesado teria de conseguir o benefício almejado. Além disso, é necessário que a conduta danosa tenha papel decisivo para que o resultado esperado não tenha vindo. Tudo isso precisa ser feito dentro de parâmetros de razoabilidade (LOPES, 2016, p. 15).

No âmbito da proteção integral contra danos, a primeira impressão é que todo e qualquer fato implicará automaticamente em indenização. Porém, o aplicador da lei deve ter ciência de que a análise deve ser feita caso a caso, pois pode haver uma peculiaridade em uma situação que não haverá na outra. O instituto da perda de uma chance está enquadrado no conceito de responsabilidade civil subjetiva, a

qual requer a prova do elemento anímico para sua configuração (AZEVEDO; BEZERRA JÚNIOR, 2011, p. 4).

Para que seja razoável a indenização pela perda de uma chance, é preciso ser provado que se trata de algo além de meras esperanças. O dano precisa ser certo, isto é, não hipotético e nem eventual. Em outras palavras, o dano a ser evitado ou a vantagem a ser adquirida teriam uma ocorrência factível, se não fosse a atitude do agressor. É necessário que se avalie a probabilidade de alcançar o resultado desejado (LIMBERGER; BUNCHAFT; FINGER; 2016, p. 8).

## 5.2 INVESTIDURA DO AGENTE ESTATAL

O Poder Público deve responder pelas ações e omissões de seus agentes. No entanto, há uma crença equivocada de que tais pessoas precisam ter sido submetidas a concurso público, bem como estar recebendo remuneração do Estado, porém, tudo isso é dispensável. A Constituição Federal de 1988 alargou o conceito de agente público para todo e qualquer sujeito que realize uma ação ou omissão em nome do Estado, seja o Presidente da República ou um simples trabalhador eventual. O fator que interessa para delimitar essa definição é o vínculo que a pessoa possui com o Estado. Portanto, não havendo relação entre o sujeito e o Poder Público, o eventual litígio será resolvido pelo Direito Civil (FARIAS; ROSENVALD; BRAGA NETTO, 2017, p. 610).

Edmir Araújo (2018, p. 857) afirma que, no final das contas, é o agente público que pagará pelo dano ao cidadão. O Estado responde apenas primariamente, mas tem direito de regresso. Pode haver também uma ação ordinária de indenização, ou um acordo entre a Administração Pública e o agente, mas o fato é que o indivíduo prestador do serviço ao Estado será o principal apenado pelo dano causado, e não o Poder Público, como aparenta ser.

Tal responsabilidade civil, em verdade, é decorrente do Direito Privado, na qual todo aquele que causa danos a outrem fica obrigado a repará-lo. De maneira análoga, é necessário perquirir os requisitos legais, quais sejam: conduta, culpa, dano e nexo de causalidade. Nesse aspecto, é relevante a aferição do elemento anímico, pois a responsabilidade da qual se está a tratar é subjetiva (LIMA; SELLOS-KNOERR, 2014, p. 19).

Marçal Justen Filho (2018, p. 1340) explica que a responsabilização da pessoa do agente público pode se dar tanto pela via regressiva, quando o Estado paga a indenização ao lesado e se volta contra ele, como também concomitantemente com a demanda proposta contra o Poder Público. Porém, a responsabilização civil do agente tende a ser mais frequente, sobretudo quando está bem claro o descaso do servidor com o seu trabalho, o que poderia levar, daqui a um tempo, para uma tendência de objetivação dessa culpabilidade exigida do agente público.

É fundamental que o agente público tenha discernimento para manter em harmonia entre a necessidade de garantir que as decisões públicas serão tomadas com cautela, e a tranquilidade que o agente público deve ter para tomar atitudes de forma acertada. O sistema de responsabilização estatal é um mecanismo para tentar se evitar ao máximo os erros oriundos da atividade dos agentes estatais (MASCARENHAS, 2012, p. 22).

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1095) explica que a garantia de reparação da vítima por meio do patrimônio do agente público causador do dano não implica em toda a proteção necessária ao administrado para ver restituído o seu patrimônio que foi afetado pelo dano. Às vezes, o agente não dispõe de patrimônio suficiente para responder pelo montante do dano. O volume de prejuízo que uma má atuação estatal pode causar pode ultrapassar os limites do bolso do agente, razão pela qual a sua responsabilização é subjetiva e posterior à do Estado.

Dirley Cunha (2019, p. 388) faz importante consideração sobre a necessidade de o agente estatal estar investido na sua função para que o Estado responda. A Constituição Federal de 1988 é precisa quando afirma que os agentes públicos devem estar nessa qualidade no momento que causam danos a terceiros. Ou seja, é preciso que o dano decorra da atuação do agente público no exercício de função pública ou em razão dela.

Dessa forma, não caberá a responsabilização do Estado quando o agente causador do dano estiver agindo na condição de pessoa privada. Isto é, sem estar no pleno exercício de suas atribuições públicas, situação essa que não será regida pelo Direito Administrativo, mas sim, pelo Direito Civil. A premissa básica para essa diferenciação é que não interessa ao Estado a vida particular do seu agente. Sendo assim, o que ele faz ou deixa de fazer fora de sua função pública não diz respeito ao Poder Público. Portanto, o que se configura uma relação puramente privada, entre

um sujeito lesante atuando como particular, e outro sujeito lesado também na condição de pessoa privada, deve ser regulado somente pelo Direito Privado (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 389).

Nesse prisma, a indenização deverá ser direcionada à pessoa do agente público, e não ao Estado. Se houver direcionamento indevido ao Poder Público em eventual situação, caberá a este alegar ilegitimidade de parte, e indicar aquele indivíduo específico que deve ser o réu na ação indenizatória que virá a ser proposta pelo sujeito lesado (MAZZA, 2020, p. 444).

É importante destacar que o abuso no exercício das funções por parte do servidor público não exclui a responsabilização do Poder Público. Em verdade, a revelação da má escolha presumida do Estado por aquele agente específico representa um agravante, e não uma atenuante (REIS; OLIVEIRA, 2013, p. 9).

No âmbito da CF/88, todo agente do Estado precisa ter conhecimento das suas funções, saber a natureza jurídica delas e que todas as condutas comissivas ou omissivas ensejarão responsabilização civil. Dessa maneira, é exigido do sujeito a adoção de todas as medidas seguras para evitar ao máximo a consumação de algum dano a terceiros (JUSTEN FILHO, 2018, p. 1342).

### 5.3 A DENUNCIÇÃO DA LIDE

Edmir Araújo (2018, p. 891) trata do instituto da denúncia da lide de forma precisa. A regra é muito clara: o Estado indeniza o particular pelo dano causado, ressalvadas as hipóteses de excludentes de responsabilidade, e depois ingressa com uma ação contra o seu agente causador do prejuízo. Essa regressividade tem fundamento constitucional, no artigo 37, parágrafo 6º. A justificativa para isso é bastante simples. O princípio da indisponibilidade do interesse público indica a conduta do Poder Público, a qual deve ser guiada sempre pelo melhor atendimento ao interesse da coletividade.

Celso Bandeira de Mello (2019, p. 1101) argumenta que não é cabível a denúncia prevista no artigo 70, III, CPC/15. Sustenta, com maestria, que essa hipótese implicaria na mistura entre a responsabilidade objetiva (do Estado) e subjetiva (do agente), o que seria um óbice ao ressarcimento da vítima prejudicada. A referida mescla significaria um atraso injustificado do pagamento da indenização ao lesado.

Alexandre Mazza (2020, p. 434) chama atenção para o fato de que a denúncia da lide se revela bastante prejudicial para os interesses do lesado, pois acaba trazendo para o processo indenizatório a discussão do dolo ou culpa do agente, o que inevitavelmente acaba por retardar a resolução do litígio já existente e causar morosidade excessiva para os atos subsequentes.

#### 5.4 RESPONSABILIDADE POR ATOS LÍCITOS

Marçal Justen Filho (2018, p. 1300) é preciso ao afirmar que não é só nos casos de atos ilícitos que o Estado está sujeito a responder, mas, também, nas hipóteses de atos lícitos. Em síntese, haverá a responsabilização do Poder Público por ato lícito quando for imposta a ele a obrigação de indenizar fatos maléficos consumados sem que o Estado tenha agido de forma a descumprir o ordenamento jurídico. Porém, é necessário salientar que a regra é que atos conforme as premissas legais não acarretem responsabilizações.

Edmir Araújo (2018, p. 878) ensina que o ato lícito também pode ser tido como juridicamente correto, e nem sempre foi passível de indenização. Ora, se lícito é aquilo que está conforme a lei, não teria sentido, a princípio, uma punição por uma ação permitida pelo sistema jurídico. Mas é pacífico no meio jurídico atual que a responsabilidade do Estado não está, de forma alguma, presa aos atos ilícitos. Não há uma correlação necessária e única entre o agir incorreto e a responsabilização, sendo institutos que podem estar em campos diversos.

Os requisitos de direito público para a responsabilização por ato lícito se revestem de características peculiares. São eles a especialidade e a anormalidade. Dessa maneira, se o dano se espalha por toda a coletividade e não transpassa os limites da razoabilidade, não será indenizável. Por outro lado, se for anormal e especial, será passível de indenização. O fundamento para tanto é a distribuição desproporcional dos ônus sociais. Em outras palavras, não é aceitável que um indivíduo sofra danos em nome de toda a sociedade sem ser indenizado (CAMPOS, 2009, p. 17).

Alexandre Mazza (2020, p. 424) aduz que é irrelevante a licitude ou ilicitude da conduta danosa, sendo suficiente que haja um prejuízo anormal e específico para que surja o dever de indenizar pela Administração Pública, em virtude de sua ação ou omissão. Não restam dúvidas de que os atos lesivos, em

regra, resultam de comportamentos ilícitos, mas existem as exceções dos atos lícitos causadores de dano.

A associação automática entre o dano e o ilícito advém do pensamento de que o desrespeito ao direito requer uma proteção contra agressões, a qual se dá, muitas vezes, através de uma recompensa em dinheiro. Porém, muitas vezes, é ignorada a possibilidade de atos lícitos gerarem danos e ensejarem responsabilização. Isso ocorre porque, à primeira vista, não faz sentido um comportamento conforme o ordenamento gerar punição, mas, ao contrário do que parece, tal situação é mais frequente do que se pode imaginar (FARIA, 2017, p. 8).

## 5.5 DIREITO DE REGRESSO

Uma vez cumprida a obrigação estatal de indenizar, surge a questão referente à ação regressiva do Estado contra o agente causador do dano. Orestes Nascimento Filho (2012, p. 6) afirma que esse direito de regresso é indisponível. Ou seja, presentes os requisitos necessários, o Poder Público não pode escolher se vai ou não ingressar com ação contra o agente lesante. Para tanto, é necessário que este tenha agido com dolo ou culpa e tenha havido o efetivo pagamento por parte do Estado. O princípio que respalda essa imposição ao Poder Público é o da indisponibilidade do interesse público.

Alexandre Mazza (2020, p. 432) destaca que a ação regressiva do Estado contra o agente público representa uma dupla garantia. Quem consagrou essa teoria foi Carlos Aires de Britto. Primeiramente, em favor do particular, permitindo-lhe ingressar com uma ação contra a pessoa jurídica de direito público ou direito privado prestadora de serviço público. Além disso, é também uma garantia em favor do servidor público, que apenas responderá perante aquela pessoa jurídica específica à qual ele está vinculado.

Cumprido deixar registrado que, na hipótese de o cidadão prejudicado pleitear a indenização apenas em face do Estado, este terá o dever de promover a ação regressiva contra o agente público, não se tratando de mera faculdade do Poder Público, mas sim, de uma obrigação sua. O fundamento de tal necessidade é a prevalência do interesse público sobre o privado (JUSTEN FILHO, 2018, p. 1343).

Um fator que, infelizmente, ainda é muito comum no Brasil é a demora na prestação jurisdicional. Várias podem ser as razões para isso. É possível que a

redação legal não seja muito clara, demandando mais esforço cognitivo por parte dos magistrados, ou então alguma das partes adota comportamento mal-intencionado, para protelar os atos processuais. Mas um motivo bem preocupante é a insuficiência de profissionais do Direito nos Tribunais, o que acaba por sobrecarregar algumas pessoas e tornar a atividade jurisdicional menos eficiente (FEITOSA; ARAÚJO, 2008, p. 4).

Dirley Cunha (2019, p. 399) comenta sobre a possibilidade de denunciação da lide do Estado após o efetivo pagamento da indenização à vítima. A depender do caso concreto, a solução variará. Se o autor quer reparação de danos invocando argumento relacionado à culpa do agente público, o Estado pode promover denunciação da lide contra seu agente, já que não se trata de fundamento novo. E situação diversa, não será admissível tal instrumento processual.

Edmir Araújo (2018, p. 892) entende que o instituto processual da denunciação da lide pela Fazenda Pública é contraditório. No caso de ação promovida por responsabilidade objetiva do Estado, o ente público admitirá que um agente seu provocou um dano injusto ao particular, seja por dolo ou culpa. E como o Estado não estará isento de responder, mesmo com culpa ou dolo do seu servidor, não poderia contestar a ação contra ele, por conta da sua confissão anterior.

São quatro os pressupostos para a propositura da ação regressiva, quais sejam: condenação do Poder Público na ação de indenização; trânsito em julgado da decisão condenatória; dolo ou culpa do agente; ausência de denunciação da lide na ação de indenização (MAZZA, 2020, p. 437).

## **6 RESPONSABILIDADE POR ATOS DE PODERES DIVERSOS**

Nas democracias representativas, os cidadãos escolhem seus representantes. Isso não significa dizer que os agentes públicos são isentos de responsabilidade. Em verdade, a atualidade revela que o fato de o Estado responder por danos causados aos particulares não implica em exclusividade de ônus ao Poder Executivo. Não se trata de uma concentração de poderes nas mãos de um único Poder, o que significa que cada um deles não pode interferir em todas as atitudes dos demais. Sendo assim, a divisão de responsabilidade entre o Legislativo, Executivo e Judiciário é a mais clara ratificação do Estado Democrático de Direito (NOBRE JÚNIOR, 2003, p. 14).

## 6.1 ATOS LEGISLATIVOS

Atualmente, é admissível a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. Durante um tempo, surgiram questionamentos se isso não violaria o princípio da separação dos poderes. Todavia, o entendimento majoritário é justamente o oposto, de que a possibilidade de punição do Estado por atos do Poder Legislativo é uma prova clara da autonomia dos poderes e do federalismo, sendo uma representação precisa de um sistema democrático que é fortalecido com a ideia da separação dos poderes (OLIVEIRA, 2002, p. 7).

Basicamente, são três as hipóteses de cabimento da responsabilização estatal por atos legislativos: a edição de lei inconstitucional, edição de lei materialmente defeituosa e omissão legislativa (JUSTEN FILHO, 2018, p. 1316).

Dirley Cunha (2019, p. 400) afirma que a responsabilidade do Estado por ato legislativo ocorre quando tal ato for previamente declarado inconstitucional em sede de controle difuso de constitucionalidade. É preciso que tal inconstitucionalidade seja material, ou seja, diga respeito ao conteúdo da matéria, o que não se confunde com a inconstitucionalidade formal, a qual se refere a procedimento. Além disso, a responsabilidade estatal por ato legislativo é objetiva, ou seja, prescinde da prova da culpa por parte do Poder Público.

A independência do Parlamento não implica em uma carta branca para o descumprimento com o ordenamento jurídico. Portanto, o Legislativo, ao não realizar o seu dever de elaborar normas compatíveis com a CF/88, assumirá a obrigação de reparar os danos daí decorrentes (FORTINI, 2006, p. 9).

Marçal Justen Filho (2018, p. 1318) explica que, nos casos de ausência de edição de lei para regular um assunto, pode haver uma infração por parte do Estado. A atuação omissiva própria se caracteriza quando o Poder Público não produz a lei quando tinha o dever de fazê-lo. Por outro lado, a atuação omissiva imprópria se configura quando não há obrigação estatal de editar a lei. Em ambas as hipóteses, a responsabilização do Estado dependerá da prova do descumprimento do dever de diligência do ente público.

Maria Di Pietro (2020, p. 1650) ensina que o Poder Legislativo atua defendendo a sua soberania e tem poder para alterar, revogar e extinguir situações jurídicas, exceto aquelas vedadas pela Constituição. Além disso, cria normas gerais

e abstratas que deverão incidir em casos concretos. Porém, o Legislativo responderá quando editar leis inconstitucionais e não é isento de indenizar o cidadão prejudicado por essa norma que foi declarada inconstitucional posteriormente.

### **6.1.1 A questão da soberania**

Não é concebível um Estado sem poder. A prerrogativa estatal de ser detentor de poder revela, por si só, um atributo essencial de sobrevivência do ente público, e o seu reconhecimento como soberano. Sendo condição de existência do Estado, o poder é concentrado nas mãos do Poder Público e é exercido perante toda a sociedade organizada. Dentro dos limites de seu território, e na vigência da ordem jurídica, o Estado exerce controle sobre a coletividade, como manifestação do seu poder supremo (MOURA, 2019, p. 5).

Marçal Justen Filho (2018, p. 1316) comenta que é totalmente possível a responsabilização do Estado por atos não administrativos, sem que isso ponha em risco a soberania do poder. Isso porque já está num passado bem distante a tese da irresponsabilidade estatal, e o conceito de Estado aqui abarca os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Todos eles precisam realizar suas atividades com a devida diligência. Dessa forma, os pressupostos que conduzem à responsabilização estatal por atividade administrativa são perfeitamente aplicáveis às esferas legislativa e judicial.

As competências são divididas entre os Três Poderes, mas o poder em si é uno. Além disso, a soberania é inerente ao ente público e é uma, da mesma maneira. Nem sempre as leis produzem efeitos gerais e concretos, podendo ser específicos e concretos. Tais premissas em nada interferem na responsabilidade do Legislativo, pois, de maneira análoga ao Executivo, a delegação do poder emanado do povo é para a elaboração de leis justas e constitucionais, não sendo isso um pretexto para afastar a responsabilização estatal (MORAES; FIGUEROA, 2014, p. 12).

Edmir Araújo (2018, p. 974) afirma que, apesar da repartição do poder estatal em diferentes funções, em decorrência de fatores históricos, filosóficos e doutrinários, o entendimento atual é que o poder referido é uno. Portanto, por conclusão lógica, a responsabilidade estatal também deve possuir caráter unitário.

Atualmente, é inaceitável que a soberania seja confundida com irresponsabilidade. Como é cediço, a soberania é uma prerrogativa que emana do povo, e não pode, de forma alguma, ser utilizada em benefício do Poder Judiciário e com malefícios aos cidadãos. Todos têm o direito de buscar a reparação dos prejuízos experimentados, e a soberania do poder não é sinônimo de irresponsabilidade estatal (PRADO, 2003, p. 16).

Ao ser realizada uma análise um pouco mais profunda acerca da separação de poderes, é possível perceber que tal segmentação foi realizada de forma rígida, pelo menos a princípio, o que se contrapõe à teoria dos freios e contrapesos, a qual pressupõe um equilíbrio recíproco. Dessa maneira, em cada momento, uma parcela desse poder se tornava extremamente forte, enquanto as outras duas ficavam enfraquecidas. Por isso, é necessário eliminar a concentração de poder, com uma melhor repartição entre as funções (DIAS JÚNIOR; DUARTE, 2013, p. 4).

No Estado de Direito, não há poder que seja soberano em si mesmo. O atributo da soberania é reconhecido ao Estado como um todo, e não a um poder específico. Não há qualquer hierarquia entre as funções, não sendo correto afirmar que há alguma supremacia entre elas. Todas têm sua importância, e são atribuídas a órgãos que atuam sob o império da lei, não podendo ultrapassar suas esferas de competência (TEÓFILO NETO, 1992, p. 6).

## 6.2 ATOS JUDICIAIS

Alexandre Mazza (2020, p. 441) afirma que, em relação aos atos praticados pelo Poder Judiciário, em princípio, não há direito à indenização ao cidadão, em decorrência da própria soberania e separação dos poderes. No entanto, é possível o Estado ressarcir o condenado por erro judicial ou por tempo de prisão superior ao previsto na sentença. Tal responsabilidade do Estado é objetiva.

O juiz precisa compreender a situação que lhe é apresentada e decidir sob um juízo de valor. Para isso, precisa de uma certa liberdade que lhe possibilite decidir dentro de algumas escolhas plausíveis. Deve ser independente e imparcial, bem como zelar pela razoável duração do processo. Mas a função jurisdicional que acarreta a responsabilidade estatal compreende a atividade exercida pelo juiz no

processo, seja antes ou depois da sentença, no processo de conhecimento ou na execução, na jurisdição voluntária ou contenciosa (AGUIAR JÚNIOR, 1993, p. 7).

Como é sabido, o Poder Público detém o monopólio de manter e estabelecer o equilíbrio social, bem como possui a tarefa de administrar a justiça promover o bem-estar e a paz social. Quando for solicitado, o Poder Judiciário deve realizar o devido processo legal, oportunizando a todos o contraditório e a ampla defesa, sendo vedada, conseqüentemente, a autotutela (BARRAL, 2015, p. 9).

Sendo o Poder Judiciário um prestador de um serviço essencial, é possível concluir que ele está submetido ao princípio da eficiência. Em outras palavras, a prestação de tal serviço deve estar pautada no melhor desempenho possível com o mínimo de custos. Todos os agentes públicos estão submetidos ao princípio da eficiência, o que implica dizer que os agentes judiciais também estão, e a ineficiência da prestação jurisdicional, como a morosidade excessiva, por exemplo, poderá acarretar responsabilização em juízo de tais agentes (MARQUESI; BONTEMPI, 2019, p. 15).

O Estado é o garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos. A maior premissa dessa prerrogativa dos indivíduos é a necessária observância do poder estatal como garantia processual. O instituto da responsabilidade civil possui o objetivo de suprir o funcionamento deficitário da máquina estatal, forçando o ente público a adotar as medidas necessárias para atender às demandas que lhe são propostas. Na atualidade, não é concebível que o Estado descumpra suas obrigações e permaneça ileso, sem ter que arcar com as conseqüências de tal inadimplemento (FREITAS; SANTOS, 2016, p. 9).

É perfeitamente possível que o juiz apresente uma decisão que, apesar de justa, esteja carente de fundamentação. Nesse contexto, na hipótese de um cidadão pretender impugnar tal sentença, por ausência de maiores detalhes sobre o que foi decidido, o magistrado precisará de mais argumentos, e, uma vez se recusando a fazê-lo, responderá pelos danos causados

É necessário que se reconheça a responsabilidade objetiva da Administração Pública pelos atos judiciais, sob pena de um retrocesso no processo evolutivo do Estado Democrático de Direito. Isso inevitavelmente trará efeitos ruins para a população, que presenciará seus direitos sendo violados pelo próprio Poder Judiciário, aquele que tem o dever de promover a justiça sempre que provocado (FARIA; MARIANO, 2015, p. 22).

Em todo e qualquer aspecto, é inegável que a prestação da justiça é o conceito mais clássico de serviço público, pois é prestado pelo Poder Público em regime de monopólio para satisfazer uma necessidade de solução de conflitos. Sendo assim, apesar das diferenças entre as atividades administrativas e judiciais, ambas estão abarcadas pela noção de serviço público, e os danos advindos delas ensejarão responsabilização estatal (BARRETO, 2013, p. 6).

Justamente pelo fato de ter o monopólio da atividade jurisdicional, o Estado deve prestar tal serviço da forma correta. Caso contrário, responderá pelos danos advindos do imperfeito funcionamento, os quais são diversos. O máximo que pode acontecer é um regresso posterior contra o juiz, ainda assim, respeitando os princípios do Estado Democrático de Direito e as regras do ordenamento jurídico nacional (COSTA; ZOLANDECK, 2012, p. 18).

No Agravo Regimental 756.753-MG<sup>18</sup>, de 09/10/2007, o STJ reiterou seu entendimento no sentido de que a regra é de que não há responsabilidade objetiva do Estado no que tange aos atos judiciais. As exceções são aquelas previstas no inciso LXXV, do artigo 5º da CF/88, que tratam dos casos de erro judiciário e prisão além do tempo fixado na sentença, bem como as hipóteses previstas em leis esparsas. Como o caso em questão tratava de prisão em flagrante, não foi provido o agravo regimental, por se entender que havia uma inovação recursal, o que não é admitido.

Marçal Justen Filho (2020, p. 1319) afirma, com precisão, que somente as hipóteses expressamente previstas em normas constitucionais ou legais dão margem à responsabilização do Poder Público por algum defeito na prestação jurisdicional.

Muitas vezes, o Judiciário acaba por querer prestigiar demasiadamente a justiça social no caso específico. Não que essa postura seja indesejável, mas, não obstante, deixa um pouco de lado o contrato e a lei, os quais possuem o objetivo de proteger o consumidor. Atuando com essa ênfase, o Judiciário acaba tornando a relação privada excessivamente onerosa para a parte mais fraca, e precisa, por isso, saber o momento correto de atuar, respeitando, inclusive, a regra da inércia estatal (FREITAS, 2018, p. 23).

---

<sup>18</sup> AR 756.753-MG, STJ, Rel. Min. Denise Arruda, 1ª Turma, julgado em 09/10/2007.

A atividade jurisdicional se revela imperfeita quando o Poder Judiciário atua vagarosamente, possui estrutura deficitária, demonstrando falta de interesse com o caso e lentidão nas decisões. Como consequência do acúmulo de processos pendentes de julgamento, os funcionários ficam sobrecarregados, estressados, cansados e a ineficiência só aumenta. Isso pode acontecer tanto por conta do juiz especificamente, quanto pelo Estado de um modo geral, que não promove adequadamente o bom funcionamento do serviço (DELGADO, 1983, p. 7).

O conteúdo do dever de fundamentação das decisões judiciais não foi o mesmo ao longo da história. A depender de cada contexto, pode ser possível ou não o enquadramento de tais premissas dentro do conceito de Estado Democrático de Direito. Entretanto, há um fator comum a todos esses momentos, que permaneceu inalterado ao longo da história, que é o desejo de combater o arbítrio dos juizes, por conta da ausência de fundamentação das suas decisões e da falta de transparência (STRECK; RAATZ, 2017, p. 2).

As atividades judiciais que acarretam danos ao particular não se limitam às próprias decisões do juiz, mas abrangem os atos processuais praticados antes e depois do processo, seja este de conhecimento, cautelar ou de execução, por ocasião de jurisdição contenciosa ou voluntária. O ponto peculiar aqui é que a atuação jurisdicional litigiosa produz desconforto, pois o Estado de Direito tem seu preço, como a necessidade de oportunizar o contraditório à parte adversária. A ansiedade do lesado de ver sua causa resolvida rapidamente apenas o prejudicará ainda mais (CLEVE; FRANZONI, 2012, p. 12).

Por muitas vezes, as reparações por danos materiais e morais são insuficientes, pois não abarcam a questão da perda de uma chance. No regime militar brasileiro, entre 1964 e 1985, muitas vítimas foram obrigadas a se conformar com o descaso estatal relacionado com o desaparecimento de familiares e amigos, o que representa uma falha na efetividade jurisdicional. Deve o Poder Público assegurar mecanismos de reparar os danos e contornar os traumas passados pelos cidadãos durante todo aquele período de exceção vivido pela sociedade brasileira (RAMOS; PORTO, 2015, p. 11).

Os atos judiciais precisam ser motivados e fundamentados. É essa a maneira de ser transparente com as partes no processo e com a sociedade, que se satisfará com uma decisão respaldada no sistema jurídico. No contexto de prestação de contas aos cidadãos, a eficiência da fiscalização social nos atos do Poder

Judiciário dependerá do uso de meios adequados pelo magistrado para promover a justiça e bem-estar social, através de decisões capazes de convencer o auditório universal ao qual se sujeita o juiz (LOUREIRO FILHO, 2003, p. 13).

É perfeitamente possível que o juiz apresente uma decisão que, apesar de justa, esteja carente de fundamentação. Nesse contexto, na hipótese de um cidadão pretender impugnar tal sentença, por ausência de maiores detalhes sobre o que foi decidido, o magistrado precisará de mais argumentos, e, uma vez se recusando a fazê-lo, responderá pelos danos eventualmente causados (AGUIRRE, 2016, p. 5).

Há que se distinguir a atividade estatal do juiz como exercício do poder e o dever do magistrado de delimitar o sistema como prudência jurídica. O jurista precisa ser disciplinado para entender que a legitimação de uma decisão advém do grau de fundamentação dado a ela. Não se trata de uma imposição forçada da vontade do julgador no caso concreto, mas uma argumentação justa, adequada e coerente, a qual é capaz de convencer as partes da justiça contida na sentença proferida (PEREIRA JÚNIOR; CAPISTRANO, 2019, p. 8).

Edmir Araújo (2018, p. 937) salienta que o desenvolvimento da atividade jurisdicional pressupõe o andamento regular do processo, com legitimidade de partes, observação do contraditório, bem como uma decisão de acordo com os preceitos do ordenamento. Contudo, não se pode esquecer que o juiz é um ser humano, o qual está sujeito a erros e falhas. Entretanto, se esse defeito na atividade jurisdicional for oriundo de dolo ou má fé do magistrado, ele deverá ser responsabilizado por isso.

Exemplificando, não pode o Judiciário suprimir a ampla defesa, direito constitucional garantido a todo cidadão. O CPC teve o mérito de buscar sempre o equilíbrio na relação processual, ao mesmo tempo que serve de norte para o magistrado. Por se falar em constitucionalização do processo civil, é necessária a correta aplicação dos postulados da ampla defesa e celeridade processual, fatores essenciais para o bom andamento do processo (PINA, 2017, p. 4).

No momento em que se deflagra uma garantia processual, automaticamente a sua instituição prática importará uma limitação ao extenso poder estatal. O Poder Judiciário não pode julgar um indivíduo sem dar oportunidade de ele se defender. Trata-se de direitos circunscritos à esfera do sujeito, não sendo passíveis de ingerência estatal no âmbito de proteção individual (MOTTA; STRECK, 2016, p. 6).

Há estudos realizados periodicamente com o intuito de avaliar a liberdade de expressão dada ao Judiciário no Brasil. O método mais utilizado é a escolha arbitrária de um conjunto de decisões de um tribunal, por exemplo, o TJ do Rio de Janeiro. A conclusão que os estudiosos chegaram foi que o Judiciário ainda tem muito o que evoluir no Brasil, pois seu trabalho precisa melhorar muito (HARTMANN, 2020, p. 5).

São diversos os problemas por que passa o Poder Judiciário na atualidade. Um deles é devido ao orçamento reduzido, quando comparado com as quase infinitas demandas que são apresentadas todos os dias. É necessário um crescimento da estrutura do Poder Judiciário em sincronia com o aumento da população, cumulado com uma qualificação do serviço, para que seja capaz de atender toda a coletividade. Há bastante tempo, surgiu a necessidade de instalação de mais varas e contratação de mais pessoas, por meio de concursos públicos, para melhor distribuição das tarefas e melhor rendimento dos trabalhos (NOVAES, 2013, p. 7).

Em suma, Dirley Cunha (2019, p. 400) ensina que o Estado deverá indenizar o particular por erro judiciário e por excesso de tempo de prisão. Assim como na hipótese dos atos legislativos, nos atos judiciais a responsabilidade civil do Poder Público será objetiva, ou seja, exigirá a comprovação apenas da conduta, dano e nexo de causalidade, dispensada a prova da culpa, o que é mais fácil para a vítima obter êxito na ação do que nos casos de responsabilidade subjetiva.

Durante a pandemia da Covid-19, foram adotadas medidas extremamente questionáveis pelo Judiciário. Para exemplificar, a suspensão da realização de sessões do Tribunal do Júri, decisão essa que certamente deixará réus presos além do tempo previsto na sentença. Além disso, o elevado número de condenados encarcerados dificulta bastante a revisão da execução da pena de cada um deles, o que certamente gerará responsabilidade do Estado por atos judiciais (NUNES; CARVALHO; PIZZIO, 2020, p. 3).

Néri da Silveira (1984, p. 1) relata que o Estado, quando incorre em erro judiciário e acaba prendendo um inocente, é passível de indenizar não somente por danos materiais, mas também morais. Aquele sujeito que nada fez de errado e recebeu punição indevida está tendo sua dignidade desrespeitada, bem como sua honra ferida, por isso é perfeitamente possível que seja imputada ao Poder Público

uma cumulação de danos materiais e morais no momento de fixação da indenização devida.

Porém, há que ser salientado que é possível a responsabilização pessoal do juiz, por atos danosos praticados no exercício das suas funções. Primeiramente, na hipótese de prisão ilegal, ou seja, quando um inocente acaba sendo condenado de maneira indevida, o que retrata uma falta de cuidado do profissional no exercício da sua atividade. Também, na situação de manter um condenado preso por tempo além daquele previsto na sentença, pois a dignidade humana restaria prejudicada nessa hipótese (ARAÚJO, 2018, p. 933).

O maior desafio do jurista, no que diz respeito ao tema da responsabilidade estatal, é compatibilizar a situação fática com norma e proposição jurídica. O mais difícil é identificar a prescrição do texto jurídico, considerando-se que a ciência do Direito é deontológica, e não ontológica (VIANNA, 2016, p. 11).

## **7 CONCLUSÃO**

Como foi possível perceber, antes de entrar no âmbito administrativo propriamente dito, é preciso ser feito um contexto do Direito Civil, mais precisamente, da responsabilidade civil. É necessário desdobrar o Código Civil em partes fracionadas, averiguar cada passagem e identificar se o caso concreto se enquadra no suporte fático prescrito na lei.

Sendo assim, primeiramente, verifica-se a presença ou ausência de conduta do agressor. Para tanto, é essencial que se configure a voluntariedade daquela ação ou omissão, uma vez que os atos praticados sem intenção não são capazes de gerar responsabilização do indivíduo, como atos reflexos, hipnose e coação física irresistível. Preenchido esse primeiro pressuposto, partir-se-á para o segundo elemento, qual seja, o dano. É preciso que haja uma lesão ao bem juridicamente tutelado (dano jurídico), e mesmo que o ato seja lícito, pode haver obrigação de indenizar, já que esta não se vincula necessariamente ao ilícito. Por fim, há que se perquirir acerca do nexos causal, ou seja, a presença do elo entre a conduta do agressor e o dano causado.

Questão bastante polêmica diz respeito à averiguação da culpa. Trata-se de elemento anímico bastante difícil de ser comprovado no caso concreto. Sua prova é tão difícil que, na seara do processo civil, considera-se que a prova da culpa é

“diabólica”, no sentido de ser, por vezes, muito complicada a sua comprovação. Porém, há mecanismos que servem de atalho a esse aparente obstáculo, sendo o mais comum deles a adoção de responsabilidade objetiva, a qual deve estar expressamente prevista pelo legislador. Se for caso de responsabilidade subjetiva, conclui-se que são quatro pressupostos para a responsabilização do lesante, quais sejam: conduta, culpa, dano e nexo de causalidade.

Além disso, também é preciso ter cautela, pois pode ocorrer uma situação que estão presentes todos os quatro requisitos mencionados, mas a punição do agressor é indevida, por estar presente alguma causa excludente de responsabilidade. Dessa forma, caso fortuito e força maior, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima são fatores capazes de alijar a penalização do sujeito, tendo em vista o se poder de justificar e legitimar o ato aparentemente contrário à lei. Mas, como para toda regra tem uma exceção, há situações bastante específicas que nem mesmo uma causa excludente será capaz de alijar a responsabilização. O melhor exemplo disso são os danos nucleares, pois sua gravidade é tão intensa que não se cogita o afastamento da punição da União. Sendo assim, é possível perceber que não é a licitude do ato que afasta a responsabilidade civil, mas sim a presença de alguma causa excludente de responsabilidade.

Trazendo todas essas premissas para o âmbito da Administração Pública, é notável que o Estado está sujeito a responder pelos danos que causa aos particulares. Tal concepção nem sempre prevaleceu, mas está pacificada a sua aplicação já há algum tempo. Sendo assim, o entendimento contemporâneo é que o Poder Público não pode agir ao seu bel prazer, tendo de respeitar limites impostos pelo ordenamento. De forma análoga, pode estar presente alguma causa excludente de responsabilidade no momento da conduta estatal, a qual não será passível de questionamento em juízo.

Cumprindo esclarecer que a culpa exclusiva da vítima não se confunde com a culpa concorrente. São situações parecidas, mas com efeitos bem divergentes. A culpa exclusiva da vítima é uma causa excludente de responsabilidade capaz de afastar completamente o vício do ato estatal. Diferentemente, a culpa concorrente se configura quando tanto o Estado quanto a vítima colaboram, de alguma forma, para a ocorrência do resultado danoso. Tal situação não permite a isenção estatal de responder, no entanto, serve, ao menos, como causa atenuante.

O legislador de 1988, ao entender que o Estado deveria responder pelos danos que causa aos particulares, instituiu, acertadamente, o artigo 37, parágrafo 6º no texto constitucional. Dessa forma, não resta qualquer dúvida de que já foi superada a teoria da irresponsabilidade estatal. O objetivo primordial desse dispositivo é deixar registrado que a vítima de um dano tem todo o direito de ver seu prejuízo ser ressarcido, não importando quem foi o agente agressor.

Com o intuito de facilitar a indenização, em regra, a responsabilidade do Estado é objetiva. Isso significa dizer que, para sua configuração, é necessária a comprovação apenas de conduta, dano e nexos de causalidade. Nota-se que é dispensada a prova da culpa, a qual é considerada diabólica pelos processualistas civis. Entretanto, no caso das omissões genéricas, a responsabilidade do Estado passa a ser subjetiva, necessitando da comprovação da culpa. Todavia, se a omissão for específica, a regra é a mesma dos atos comissivos, com responsabilidade objetiva do Poder Público.

Curiosa questão diz respeito à indagação se o dano é ou não indenizável. Uma premissa básica é que o dano não pode ser meramente econômico. Exemplificando, um dono de lanchonete que venda lanches na porta de uma universidade pública, sendo que o Estado resolveu, por algum motivo, mudar a sede daquela faculdade. Consequentemente, aquele vendedor terá um prejuízo financeiro, porém, não poderá entrar com ação indenizatória contra o Poder Público.

O fator que pode ser considerado, talvez, o cerne da pretensão de responsabilizar o Estado é a investidura do agente causador do dano em função pública. Algo que não é cabível, e não é nem um pouco razoável, é querer pleitear uma ação contra o Estado quando o sujeito que causou o dano estava de folga. No momento em que o agente estatal está fora do exercício das suas funções, ele está agindo como um simples particular, e deverá responder sozinho, em regime de responsabilidade subjetiva, com a necessária prova da culpa pela vítima.

Por fim, cumpre esclarecer que é possível a ocorrência de danos oriundos do Estado, mas não do Poder Executivo, e sim do Legislativo ou Judiciário. Tal possibilidade não impede o ressarcimento à vítima, pois a teoria da irresponsabilidade estatal já foi superada há séculos, e não faria o menor sentido extinguir a referida tese para apenas um dos Três Poderes.

No caso do Legislativo, o Estado deve responder quando uma lei for considerada inconstitucional pelo STF e o particular prejudicado provar que sofreu

um prejuízo antes de tal declaração. No âmbito do Judiciário, as hipóteses de responsabilização estatal são erro judiciário restrito à esfera penal e condenação de culpado com prisão além do tempo previsto na sentença. Em todas as situações referidas, a responsabilidade do Estado será objetiva, prescindindo de comprovação da culpa.

Cumprir pontuar, da mesma maneira, que o Judiciário possui uma estrutura extremamente deficitária, com uma quantidade gigantesca de processos para poucos servidores. Dessa forma, o sistema fica sobrecarregado, pois tem muita tarefa para pouca gente. Todos os Três Poderes são importantes, mas o Judiciário, em especial, precisa ser ter o máximo de cuidado possível, pois está lidando mais de perto com a população, que requer um olhar especial para si, principalmente as pessoas mais humildes.

Sempre que o agente público estiver investido na função pública e causar dano, o Estado será convocado a responder. Em outro giro, se ele estiver fora das suas atuações públicas, responderá ele próprio, de forma subjetiva, e o Estado não poderá ser chamado a responder e nem indenizar, tendo em vista a falta de correlação entre o dano e a função pública ali representada.

O maior desafio do jurista é saber lidar com todos os argumentos e teses que lhe são apresentados e ter a sabedoria de enquadrar o caso concreto onde deve ser feito. Não é algo fácil, pois as circunstâncias da situação nem sempre estarão claras o suficiente para que se possa definir com precisão matemática o ponto máximo da responsabilidade estatal. Não se pode negar que o Estado, no decorrer de suas atividades, em algum momento há de causar prejuízos a terceiros, e se não for encontrado um meio objetivo de mensuração e nem conclusões precisas e adequadas, comprometido estará o árduo trabalho do julgador.

Para fazer um bom trabalho, antes de qualquer coisa, o aplicador do direito precisa entender que o Poder Público não é e nem pode ser um segurador universal. É inviável e impossível colocar um segurança armado em cada esquina. Esse é o primeiro ponto a ser compreendido pelo julgador. Depois, é preciso ler com cautela os dispositivos legais, para que se possa fazer uma correlação entre o que aconteceu e o que o texto prevê.

Extremamente válido pontuar também que, ainda que a vítima do dano seja um terceiro não usuário de um serviço público, é possível caber indenização. Ao contrário do que pode parecer, não existe uma vinculação entre o lesado ser

usuário do serviço prestado pelo Estado e a punição do ente público. Como foi reiterado, a pretensão do legislador de 1988 é facilitar a indenização ao máximo para a vítima, uma vez que ela é a parte mais fraca, ainda mais se tratando do Estado como lesante, entidade que é detentora de muito poder e soberania.

O aplicador do direito precisa estar bem atento sobre a possível presença de causas excludentes de responsabilidade. Muitas vezes, tal configuração passa despercebida pelo julgador, e o Estado acaba sendo condenado indevidamente. É preciso ter cautela para averiguar, no caso concreto, se a vítima colaborou, de alguma maneira, para o resultado danoso, já que até mesmo quando a condenação estatal é inquestionável, é necessária a aplicação de uma quantia justa e razoável.

Diante de tais critérios, é proposto o caminho para a correta verificação da responsabilidade do Estado em uma situação concreta. O aplicador do direito identifica se o Estado deve ou não responder, de acordo com um preceito constitucional, e posteriormente avalia se há alguma causa excludente de responsabilidade. Não havendo, o Poder Público será compelido a responder, com o modelo correspondente de responsabilização: sendo a conduta comissiva ou omissiva específica, responsabilidade objetiva; sendo a conduta omissiva genérica, responsabilidade subjetiva.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. A responsabilidade civil do Estado pelo exercício da função jurisdicional no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Porto Alegre, 1993, p. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/68810-284231-1-PB.pdf> acesso em: 12. out 20.
- AGUIRRE, Adriano Gonçalves. A responsabilidade civil da autoridade judiciária: a imperatividade do dever ser inalcançável. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 5. Disponível em: <http://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/saberesamazonia/article/view/20/18> acesso em: 29. dez 20.
- ALVES, Diná Solange. A responsabilidade do Estado em indenizar. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2000, p. 4. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/573/435> acesso em: 29. dez 20.
- AMORIM, Camila Silva de. A responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades em Portugal: um exemplo a ser seguido. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 21. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/60-540-1-PB.pdf> acesso em: 29. dez 20.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. A responsabilidade civil e ambiental em atividades nucleares. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2016, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/60762-130918-1-PB.pdf> acesso em: 13. out 20.
- ARAÚJO, Áquila Milca Brito, FÉLIX, Sarah Ludmilla do Nascimento. Responsabilidade civil do Estado perante os malefícios oriundos da greve do serviço público. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2008, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/130-539-3-PB.pdf> acesso em: 11. jan 21.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2018.
- AZEVEDO, Walter de Medeiros, BEZERRA JÚNIOR, José Albenes. Teoria da perda de uma chance na ótica do direito brasileiro. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2011, p. 4. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/77-Texto%20do%20artigo-206-1-10-20111026.pdf> acesso em: 31. dez 20.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Responsabilidade civil extracontratual das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2002, p. 5. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/734-782-1-PB.pdf> acesso em: 29. dez 20.
- BARRAL, Gleice Leila. A duração razoável do processo e a responsabilidade civil do Estado no exercício da atividade jurisdicional. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/244-502-2-PB.pdf> acesso em: 24. dez 20.

BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Responsabilização civil do Estado por denegação do acesso à justiça. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2013, p. 6. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8906/7812> acesso em: 14. dez 20.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva, PRIMO, Diego de Alencar Salazar. A responsabilidade civil por dano ambiental e o caso Samarco: desafios à luz do paradigma da sociedade de risco e da complexidade ambiental. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 12. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/38/28> acesso em: 8. jan 21.

BEZERRA, Andréa Albuquerque Lopes. Responsabilidade extrapatrimonial do Estado por atos da administração. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, 2004, p. 4. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/744-5795-1-PB.pdf> acesso em: 12. out 20.

BOENO, Bruna Katiane, WICKER, Lisiane Beatriz. A responsabilidade civil do Estado pela tragédia ocorrida na Boate Kiss. **Revista Direito em Debate – UNIJUI**. Ijuí, 2017, p. 23. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/4374-Texto%20do%20artigo-29530-1-10-20170309.pdf> acesso em: 18. dez 20.

BONNA, Alexandre Pereira, LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. Requisitos objetivos e subjetivos do *punitive damage*: critérios à aplicação no direito brasileiro. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2018, p. 29. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/30004-152707-1-PB.pdf> acesso em: 7. jan 21.

BRASIL. **Código Civil Compilado**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm) Acesso em: 10. set 20.

BRASIL. **Código de Processo Civil Compilado**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm) acesso em: 14. dez 20.

BRASIL. **Código Penal Compilado**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm) acesso em: 14. dez 20.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 11. set 20.

BUHRING, Marcia Andrea, TONINELLO, Alexandre Cesar. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2018, p. 17. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/4261-12963-1-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

BUTTENBENDER, Carlos Francisco. Responsabilidade civil do Estado pela ineficiência da prestação jurisdicional. **Revista Direito em Debate – UNIJUI**. Ijuí, 2013, p. 6-8. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/728-Texto%20do%20artigo-2876-1-10-20130327.pdf> acesso em: 14. set 20.

CAMPOS, Humberto Alves de. Responsabilidade civil do Estado em face de terceiros não-usuários de serviços públicos: teoria e jurisprudência. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2009, p. 17. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/696-662-1-PB.pdf> acesso em: 24. dez 20.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALCANTE, Benigno, BARRETO, Wanderlei de Paula. A responsabilidade do Estado por atos de suas autarquias, fundações, empresas e sociedades de economia mista – subsidiária ou objetiva? **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2009, p. 4. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/859/748> acesso em: 6. jan 21.

CHAGAS, Galileu Marinho das. Omissão indireta e responsabilidade civil ambiental do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2006, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/182-739-2-PB.pdf> acesso em: 23. dez 20.

CLEVE, Clemerson Merlin, FRANZONI, Julia Ávila. Responsabilidade civil do Estado por atos jurisdicionais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2012, p. 12. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/191-399-1-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

COSTA, Beatriz Souza, SOUZA, Lívia Maria Cruz Gonçalves. A atuação do Poder Judiciário frente à responsabilidade civil do Estado pela ineficiência de fiscalização como instrumento de efetividade para se alcançar a proteção ambiental. **Revista do Direito Público – UEL**. Londrina, 2014, p. 14. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/18379-88137-1-PB.pdf> acesso em: 31. dez 20.

COSTA, Fabrício Veiga, QUADROS, Aparecida Dutra de Barros. A responsabilidade civil do Estado pela violação de direitos dos detentos e os critérios da quantificação indenizatória. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2019, p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/35697-135247-1-PB.pdf> acesso em: 29. dez 20.

COSTA, Ilton Garcia, ZOLANDECK, Willian Cleber. A responsabilidade civil do Estado por erro judiciário. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, 2012, p. 18. Disponível em: [file:///C:/Users/facos/Downloads/426-1447-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facos/Downloads/426-1447-1-PB%20(1).pdf) acesso em: 22. out 20.

CRISTÓVAM, José Sergio da Silva, COSTA, Mateus Stallivieri da, MORAES, Arthur Bobsin de. Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atividades do terceiro setor. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2019, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/1108-1759-1-PB.pdf> acesso em: 25. dez 20.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

DAMIN, Daniele, HENKES, Silviana. A reparação civil dos danos ambientais ante a hipossuficiência do degradador. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal,

2005, p. 5. Disponível em:

<https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/8802/4840>

acesso em: 8. jan 21.

DELGADO, José Augusto. Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 1983, p. 7. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/43925-89015-1-PB.pdf> acesso em: 13. out 20.

DIAS, Clara Angélica Gonçalves, CARVALHO, Ana Terra Teles.

Responsabilidade civil do Estado: breve panorama evolutivo do direito brasileiro.

**Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, 2017, p. 4. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/2184-6690-1-PB.pdf> acesso em: 25. out 20.

DIAS JÚNIOR, José Armando Ponte, DUARTE, Dayane Karla Barros de Farias.

O Poder Judiciário como legislador positivo atípico. **Revista do Direito Público – UEL**. Londrina, 2013, p. 4. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/16827-70926-1-PB.pdf> acesso em: 14. dez 20.

DINIZ, Carlos Augusto de Oliveira, GUIMARÃES, Rogério Nogueira, LINO, Estefânia Naiara da Silva. Pelo prisma da responsabilidade civil a jurisprudência desvela o poder judiciário no capitalismo. **Revista Videre – UFGD**. Dourados,

2020, p. 3. Disponível em: [file:///C:/Users/facos/Downloads/11141-39890-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/facos/Downloads/11141-39890-1-PB%20(2).pdf) acesso em: 14. set 20.

FARIA, Edimur Ferreira de, MARIANO, Raphael David Duarte. A

responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de atos judiciais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 22. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/248-510-2-PB.pdf> acesso em: 21. dez 20.

FARIA, Edimur Ferreira de, REZENDE, Renato Horta. Responsabilidade civil no

caso do massacre de presos no complexo penitenciário Anísio Jobim (Compaj), em 1º de janeiro de 2017. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2018, p.

18. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/2822-371372088-1-PB.pdf> acesso em: 8. jan 21.

FARIA, Luzardo. Fundamentos para a adoção de um modelo preventivo de responsabilização civil do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal,

2017, p. 8. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/833-966-1-PB.pdf> acesso em: 22. dez 20.

FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson, BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Curso de Direito Civil – Responsabilidade Civil**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador, Juspodivm, 2017, v.3.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira, ARAÚJO, Deborah Borges.

Responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, 2008, p. 4. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/813-5898-1-PB.pdf> acesso em: 16. set 20.

FERRARI, Regina. Responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de planejamento urbanístico. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2001, p.

11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/766-775-1-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

FERREIRA, Patrícia. Responsabilidade civil do Estado face às ações de vigilância sanitária em serviços de saúde. **Revista de Direito Sanitário – USP**. São Paulo, 2005, p. 7. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80817/84464> acesso em: 18. dez 20.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de Direito e devido processo legal. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 1997, p. 6. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/47039-94999-1-PB.pdf> acesso em: 21. out 20.

FORTINI, Cristiana. A responsabilidade civil do Estado por omissão legislativa. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2006, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/674-619-1-PB.pdf> acesso em: 25. dez 20.

FORTUNATO, Bruna, SCHONARDIE, Elenise Felzke. Ocupações irregulares: conflitos entre o direito à moradia e a responsabilidade civil do Estado por danos ambientais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 13. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/4079-Texto%20do%20artigo-25095-1-10-20160217.pdf> acesso em: 29. dez 20.

FREITAS, Isa Omena Machado de, SANTOS, Rosemary Ferreira. A responsabilidade civil do Estado pela morosidade na efetiva prestação da tutela jurisdicional. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 9. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/116/121](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/116/121) acesso em: 22. dez 20.

FREITAS, Marco Antônio Barbosa de. A responsabilidade civil nos contratos de plano de saúde em face da dupla intervenção estatal neles realizada: a experiência no estado de São Paulo. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2018, p. 23. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/13357-36202-1-SM.pdf> acesso em: 7. jan 21.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. rev, atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GABARDO, Emerson, RAZUK, Nahima Peron Coelho. Responsabilidade civil do Estado por atos do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2009, p. 10. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/541-180-1-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 3ª ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2019, vol. único.

GAMBÁ, Juliane Caravieri Martins. Responsabilidade civil objetiva por danos à saúde do trabalhador. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2007, p. 17. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/3772-12641-1-PB.pdf>. acesso em: 31. dez 20.

GANDINI, João Agnaldo Donizeti, SALOMÃO, Diana Paola da Silva. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2003, p. 15. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/45692-93103-1-PB.pdf> acesso em: 13. out 20.

GARABINI, Daniel Brocanelli. O princípio da proibição do retrocesso e sua aplicação aos direitos civis e políticos no âmbito do Estado Democrático de Direito. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/879-1753-2-PB.pdf> acesso em: 5. jan 21.

GOLEMBIEWSKI, Marcos. A responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de deslizamentos em áreas de risco. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2018, p. 2. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/63/27> acesso em: 24. dez 20.

GOMES, Daniela, SERRAGLIO, Humberto. A responsabilidade civil decorrente do uso e da produção de agrotóxicos no Brasil. **Revista de Direito Ambiental e Sociedade – UCS**. Caxias do Sul, 2017, p. 14. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/4408-21481-2-PB.pdf> acesso em: 11. set 20.

GOMES, Magno Federici, DUTRA, Walter Veloso. Meio ambiente cultural, regulação, poder administrativo sancionador e responsabilidade civil do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 27. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/3905-21473-2-PB.pdf> acesso em: 24. dez 20.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 13ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2018, vol. 4.

HACHEM, Daniel Wunder. A responsabilidade civil do Estado frente às omissões estatais que ensejam violação à dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2008, p. 4. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/518-650-1-PB.pdf> acesso em: 24. dez 20.

HAMEL, Marcio Renan. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos. **Revista Direito em Debate – UNIJUI**. Ijuí, 2004, p. 10. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/731-Texto%20do%20artigo-2888-1-10-20130327.pdf> acesso em: 16. set 20.

HARTMANN, Ivar Alberto Martins. A liberdade de expressão nas decisões de primeira instância do TJ-RJ. **Revista Opinião Jurídica – UNICHRISTUS**. Fortaleza, 2020, p. 5. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/2782-11088-1-PB.pdf> acesso em: 6. jan 21.

HUPFFER, Haide Maria. Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. **Revista Direito e Liberdade**. Natal, 2012, p. 113. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/23981-43555-1-PB.pdf> acesso em: 15. set 20.

JANINI, Tiago Cappi. Responsabilidade civil do Estado nas epidemias de dengue. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, 2016, p. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/1516-4854-1-PB.pdf> acesso em: 25. out 20.

JUSTEN Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

KFOURI, Gustavo Swain. Formação e evolução do instituto da responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia – UNIBRASIL**. Curitiba, 2007, p. 23. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/95/94> acesso em: 16. set 20.

KURAUCHI, Ana Tomie Nakayama, PIACSEK, Mônica Vieira da Motta, MOTTA, Márcia Vieira da. Responsabilidade civil do residente em medicina: jurisprudência do Estado de São Paulo. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 10. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/sej/article/view/142266/137463> acesso em: 11. jan 21.

LAVÔR, Amanda Rodrigues, PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. A responsabilidade civil à luz do princípio jurídico-constitucional da solidariedade social. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2019, p. 6. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/39528-164864-1-PB.pdf> acesso em: 29. dez 20.

LEITE, Kátia Rubia, ANJOS, Francisco Flávio Oliveira dos, LIMA, Raíssa Louzeiro de. Dano ambiental: o papel do Ministério Público e do Poder Judiciário no município de Anápolis. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 8. Disponível em: <http://periodicos.unievangelica.edu.br/index.php/raizesnodireito/article/view/2588/2095> acesso em: 7. jan 21.

LENZ, Luís Alberto Thompson Flores. A responsabilidade civil do Estado pela prática de ato lícito. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 1996, p. 2. Disponível em: [file:///C:/Users/facos/Downloads/46804-95445-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facos/Downloads/46804-95445-1-PB%20(1).pdf) acesso em: 12. out 20.

LIMA, Liana Maria Taborda, SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coelho de. A responsabilidade civil no caso de abuso de poder fiscal. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, 2014, p. 19. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/1059-3460-1-PB.pdf> acesso em: 20. dez 20.

LIMBERGER, Têmis, BUNCHAFT, Maria Eugênia, FINGER, Brunize. Responsabilidade civil pela perda da chance: revisitando os principais aspectos elencados pela doutrina nacional e estrangeira. **Revista Jurídica CESUMAR Mestrado**. Maringá, 2016, p. 8. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/4865/2894> acesso em: 17. dez 20.

LOPES, Eric Vinicius Galhardo. A responsabilidade civil do Estado pela perda de uma chance na aposentadoria especial. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 15. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/484-2420-1-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

LOUREIRO FILHO, Lair da Silva. Responsabilidade pública por atividade judiciária no direito brasileiro. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2003, p.13. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/45799-93127-1-PB.pdf> acesso em: 22. out 20.

MAFFINI, Rafael. Responsabilidade civil do Estado por dano moral e a questão da prioridade da reparação *in natura*. **Revista de Direito Administrativo – FGV**

- Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2017, p.17. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/68747-144485-1-PB.pdf> acesso em: 14. out 20.
- MAGALHÃES, Fabiano Pinto. Responsabilidade civil do Estado. □ **Revista Brasileira de Direito Civil – IBDCivil**. Rio de Janeiro, 2015, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/104-403-1-PB.pdf> acesso em: 16. set 20.
- MARCONDES, Mariana Mazzini, YANNOULAS, Silvia Cristina. Práticas sociais de cuidado e a responsabilidade do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2012, p. 3. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/artemis/article/view/14222/8150> acesso em: 29. dez 20.
- MARQUES, Vinicius Pinheiro, COSTA, Jairo do Socorro dos Santos da. A natureza jurídica da responsabilidade civil do Estado pela demora na prestação jurisdicional. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 13. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/1398/8373> acesso em: 23. dez 20.
- MARQUESI, Roberto Wagner, BONTEMPI, Alessandro. Morosidade processual e a responsabilidade civil do Estado. **Revista do Direito Público – UEL** Londrina, 2019, p. 15. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/29957-174122-1-PB.pdf> acesso em: 14. dez 20.
- MARTINS, José Salgado. Responsabilidade civil do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**. Porto Alegre, 1950, p. 17. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/65404-269273-1-PB.pdf> acesso em: 14. dez 20.
- MASCARENHAS, Carolina Miranda do Prado, REZENDE, Élcio Nacur. Políticas públicas e meio ambiente ecologicamente equilibrado: a responsabilidade civil estatal decorrente da negligência diante da degradação ambiental. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 17. Disponível em: <http://www.revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/578/347> acesso em: 8. jan 21.
- MASCARENHAS, Rodrigo Tostes de Alencar. A responsabilidade extracontratual do Estado e de seus agentes por decisões tomadas em situações de risco e incerteza: uma comparação entre Brasil e Portugal. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2012, p. 22. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/8852-19344-1-PB.pdf> acesso em: 14. out 20.
- MATTOS, Thulio Imbeloni. O direito ambiental e a responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 13. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/378-831-1-SM.pdf> acesso em: 5. jan 21.
- MATTOS JÚNIOR, Ruy Ferreira de. O direito à saúde e a vigilância sanitária. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia – UNIBRASIL**. Curitiba, 2007, p. 27. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/123/122> acesso em: 14. dez 20.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União “seguradora universal”? **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, 2000, p. 2. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/1027-2052-1-SM.pdf> acesso em: 14. set 20.

MIRANDA, Frederico Cardoso de, FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura, MELO, Luiz Carlos Figueira de. Responsabilidade civil do Estado pela omissão da segurança pública nos crimes cometidos nos meios de transporte público. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2018, p. 26. Disponível em: [http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista\\_esmat/article/view/259/226](http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/259/226) acesso em: 29. dez 20.

MORAES, Misael Alexis, FIGUEROA, Caio Cesar. A responsabilidade civil do Estado e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor na prestação de serviços públicos. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2014, p. 12. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/36/33> acesso em: 12. jan 21.

MORAIS FILHO, Moacir Guimarães. Meio ambiente – dano – responsabilidade do Estado. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 1997, p. 1. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/47070-95027-1-PB.pdf> acesso em: 14. out 20.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Responsabilidade civil do Estado por balas perdidas. **Revista de Direito da Cidade – UERJ**. Rio de Janeiro, 2011, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/9858-34171-1-SM.pdf> acesso em: 14. dez 20.

MOTTA, Francisco Borges, STRECK, Lenio Luiz. Para entender o Novo Código de Processo Civil: da dignidade da pessoa humana ao devido processo legal. **Revista Opinião Jurídica – UNICHRISTUS**. Fortaleza, 2016, p. 6. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/999-3815-1-PB.pdf> acesso em: 6. jan 21.

MOTTA, Northon, MARTINS, Janete Rosa. Responsabilidade civil do Estado nos acidentes automobilísticos causados por buraco, valeta ou desnivelamento da rodovia. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2008, p. 4. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/197-490-1-PB.pdf> acesso em: 25. dez 20.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado, *ius imperium* e território: fundamentos da intervenção do Estado no domínio patrimonial. **Revista de Direito da Cidade – UERJ**. Rio de Janeiro, 2019, p. 5. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/43871-163904-1-PB.pdf> acesso em: 5. jan 21.

NASCIMENTO, Marilza Ferreira do. Responsabilidade civil do Estado por omissão: considerações acerca da natureza da reparação do dano à luz do ordenamento brasileiro. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2014, p. 10.

Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/2054/1748>  
acesso em: 25. dez 20.

NASCIMENTO FILHO, Orestes Lisboa Alves do. Responsabilidade do Estado por erro jurisdicional. **Revista Jurídica FA7 – UNI7**. Fortaleza, 2012, p. 6. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/196/218>  
acesso em: 14. set 20.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Responsabilidade civil do Estado por atos legislativos (revivescimento de uma antiga questão). **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2003, p. 14. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/45831-93126-1-PB.pdf> acesso em: 12. out 20.

NONATO, Orosimbo. Responsabilidade civil do Estado – culpa administrativa – risco. □ **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 1995, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/19128-35290-1-PB.pdf> acesso em: 15. set 20.

NOVAES, Núbia Soares. A responsabilidade do Estado pela morosidade na prestação jurisdicional. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2013, p. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/18362-Texto%20do%20artigo-108184-1-10-20140826.pdf> acesso em: 23. dez 20.

NUNES; Victor Soares, CARVALHO, Anna Karoline Cavalcante, PIZZIO, Alex. O sistema prisional e a responsabilidade civil do Estado diante da situação de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2020, p. 3. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/3654-Texto%20do%20artigo-13365-1-10-20201124.pdf> acesso em: 6. jan 21.

OLIVEIRA, Albertina Aleny Moraes. A responsabilidade civil do Estado por atos legislativos. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, 2002, p. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/704-5768-1-PB.pdf> acesso em: 16. set 20.

OLIVEIRA, Francisco Cardozo, SILVA, Marcos Alves, PRESENTE, Vinicius Rafael. A ausência de medidas de políticas urbana de ordenação e controle do uso do solo e a responsabilidade civil dos municípios em razão de danos decorrentes de reiterados fenômenos da natureza. **Revista Thesis Juris – UNINOVE**. São Paulo, 2019, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/12901-64390-2-PB.pdf> acesso em: 14. dez 20.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Niebuhr Maia, SCHAEFER, Jean Carlos. A responsabilidade civil em decorrência da medida cautelar decretada de ofício pelo juiz. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/7477-20129-1-SM.pdf> acesso em: 11. jan 21.

OLIVEIRA, Vânia Aparecida Rezende. O problema da (in)segurança pública: refletindo acerca do papel do Estado e de possibilidades de soluções localizadas e participativas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, 2013, p.

8. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/202-Texto%20do%20artigo-446-1-10-20130304.pdf> acesso em: 16. set 20.

PEIXOTO, Maurício Muriack de Fernandes e. Análise crítica do julgamento do Eresp nº 962.934/MS à luz dos direitos fundamentais da população carcerária: cabe a responsabilidade estatal pela superlotação carcerária? **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2012, p. 5. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/817-2556-1-SM.pdf> acesso em: 7. jan 21.

PEREIRA JÚNIOR, Antônio Jorge, CAPISTRANO, Márcio Anderson Silveira. O método do caso no ensino jurídico como resposta à necessária abertura dos textos normativos sobre responsabilidade civil. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2019, p. 8. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/3317-371373676-1-PB.pdf> acesso em: 8. jan 21.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PIMENTA, Joaquim. Responsabilidade civil do indivíduo e do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 1959, p. 4. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3798/2200> acesso em: 21. dez 20.

PINA, Selma Cristina Tome. O princípio da celeridade processual e a garantia da ampla defesa na concretização do Estado Democrático de Direito nos juizados especiais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 4. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/praxys/article/view/2653/1499> acesso em: 5. jan 21.

PINTO, Helena Elias. Fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/175-2307-1-PB.pdf> acesso em: 21. dez 20.

PRADO, Safira Orçatto do. Fundamentos da irresponsabilidade estatal por atos judiciais – críticas e refutações. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2003, p. 16. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/726-591-1-PB.pdf> acesso em: 25. dez 20.

RAMOS, Taís, PORTO, Claudinei Caetano. A responsabilidade do Estado sobre as chances perdidas pelas vítimas do regime militar brasileiro. **Revista de Direito Brasileira RDB – Conpedi**. São Paulo, 2015, p. 11. Disponível em: [file:///C:/Users/facos/Downloads/2901-6841-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facos/Downloads/2901-6841-1-PB%20(1).pdf) acesso em: 17. dez 20.

REIS, Clayton, OLIVEIRA, Flávio Henrique Franco de. Responsabilidade civil do Estado no crime de tortura praticada pelos seus agentes. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2013, p. 9. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/222/204> acesso em: 21. dez 20.

RESENDE, José Renato Venâncio, FERREIRA, Keila Pacheco. O abuso do poder punitivo e a responsabilidade civil do Estado. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 15. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/40408-Texto%20do%20artigo-186358-1-10-20181001.pdf> acesso em: 24. dez 20.

REZENDE, Élcio Nacur, SILVA, Larissa Gabrielle Braga. Responsabilidade civil ambiental na Bolívia. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**. Brasília, 2016, p. 21. Disponível em:

[file:///C:/Users/facos/Downloads/5896-34963-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/facos/Downloads/5896-34963-1-PB%20(2).pdf) acesso em: 21. out 20.

REZENDE, Renato Horta. Responsabilidade civil no caso das mortes em presídios amazonenses em maio de 2019. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2019, p. 12. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/422-1156-1-PB.pdf> acesso em: 7. jan 21.

RIEWE, Eliane Cassol, JESUS, José Lauri Bueno de. A responsabilidade civil do policial militar quando do cometimento de crimes contra terceiros. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2013, p. 3. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/376-Texto%20do%20artigo-2975-1-10-20130328.pdf> acesso em: 12. jan 21.

RIGON, Josiane. A proteção ressarcitória do Estado e o princípio da proteção da confiança. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2014, p. 5. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/18911/17654> acesso em: 14. dez 20.

RUARO, Regina Linden. Responsabilidade civil do Estado por dano moral em caso de má utilização de dados pessoais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2007, p. 15. Disponível em:

<http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/588/77> acesso em: 25. dez 20.

SALES, Marlon Roberth. A responsabilidade civil do Estado por planos econômicos. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 1. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/20500-96606-1-PB.pdf> acesso em: 25. dez 20.

SANTOS, Renato Augusto dos, BRASIL, Deilton Ribeiro. Responsabilidade civil ambiental: reflexões sobre sustentabilidade, compensação e prevenção. **Revista do Direito Público – UEL**. Londrina, 2018, p. 9. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/31500-167795-1-PB.pdf> acesso em: 6. jan 21.

SCHUTA, Andréia. A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva. **Revista Direito e Liberdade**. Natal, 2009, p. 112. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/694-660-1-PB.pdf> acesso em: 15. set 20.

SILVA, Maria Clara dos Santos. A responsabilidade civil do Estado por atos lícitos. **Revista Direito e Liberdade**. Natal, 2014, p. 13. Disponível em:

<file:///C:/Users/facos/Downloads/694-660-1-PB.pdf> acesso em: 15. set 20.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Responsabilidade civil do Estado por furto de veículo. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro,

1996, p. 7. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/46690-96528-1-PB.pdf> acesso em: 14. out 20.

SILVEIRA, Néri da. Responsabilidade civil do Estado – erro judiciário – danos materiais e morais. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 1984, p. 1. Disponível em: [file:///C:/Users/facos/Downloads/44248-89526-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facos/Downloads/44248-89526-1-PB%20(1).pdf) acesso em: 13. out 20.

SIMPLÍCIO, Carina Gonçalves, CASTRO, Clarice Rogério de. Responsabilidade civil do Estado pela concessão de licença ambiental. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2015, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/190-392-3-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. O nexó de causalidade na responsabilidade patrimonial do Estado. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2000, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/47497-93305-1-PB.pdf> acesso em: 14. out 20.

SOUSA, Guilherme Carvalho. A responsabilidade civil do Estado e o princípio da confiança legítima. **Revista de Direito Administrativo – FGV Direito Rio**. Rio de Janeiro, 2011, p. 22. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/8611-18648-1-PB.pdf> acesso em: 15. set 20.

SOUZA, Carlos Eduardo Silva e, PESSOA, Conrado Falcon. Os danos catastróficos e a responsabilidade civil do Estado. **Revista Direito & Paz – UNISAL**. São Paulo, 2017, p. 7. Disponível em: <http://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/459/327> acesso em: 12. out 20.

SOUZA, Sharon Cristine Ferreira de. Responsabilidade social analisada à luz da hermenêutica constitucional e do Estado Democrático de Direito. **Revista do Direito Público – UEL**. Londrina, 2010, p. 14. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/7579-27406-1-PB.pdf> acesso em: 18. dez 20.

SOUZA JÚNIOR, Jarbas Paula de. Responsabilidade civil do Estado em tempos de Covid-19: breves considerações à luz das recomendações da Organização Mundial da Saúde e sob a ótica constitucional moderna dos direitos e garantias fundamentais. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2020, p. 9. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/17112-46376-1-SM.pdf> acesso em: 29. dez 20.

STRECK, Lênio Luiz, RAATZ, Igor. O dever de fundamentação das decisões judiciais sob o olhar da crítica hermenêutica do Direito. **Revista Opinião Jurídica – UNICHRISTUS**. Fortaleza, 2017, p. 2. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/1400-5106-1-PB.pdf> acesso em: 20. dez 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 782.834. Recorrente: Sindônís Souza da Cruz. Recorrido: Estado do Maranhão. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, DJ 11 abr. 2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8949376/recurso-especial-resp-782834-ma-2005-0155710-2/inteiro-teor-14118714> acesso em: 22. set 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 669.258. Recorrente: Sylvio Nunes Rodrigues. Recorrido: Cláudio Acizo Dutra. Relator: Min. Humberto

Martins. Brasília, DJ 25 MAR. 2009. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4092404/recurso-especial-resp-669258>  
acesso em: 22. set 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 721.439. Recorrente: Suzana Pfisterer. Recorrido: União. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília, DJ 31 ago. 2007. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8900876/recurso-especial-resp-721439-rj-2005-0017059-9/inteiro-teor-14021595> acesso em: 22. set 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 944.884. Recorrente: Giovana Woitysiak Negro. Recorrido: União. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília DJ 24 mai. 2010. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/604411/recurso-especial-resp-944884-rs-2007-0093243-2/inteiro-teor-100361847> acesso em: 22. set 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 765.872. Relatora: Min. Eliana Calmon. Brasília DJ 4 out. 2007. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5915891/recurso-especial-resp-765872-sp-2005-0113706-2-stj> acesso em: 22. set 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 790.807. Recorrente: Roberto Ribeiro de Paiva Júnior. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relatora: Min. Denise Arruda. Brasília DJ 9 out. 2007. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9567/recurso-especial-resp-790807-mg-2005-0176360-4/inteiro-teor-100018904> acesso em: 22. set 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 1.142.245. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Maria de Fátima Ribeiro. Relator: Min. Castro Meira. Brasília DJ 19.10.2010. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17059842/recurso-especial-resp-1142245-df-2009-0100510-2/inteiro-teor-17059843> acesso em: 15. dez 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 1.051.023. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Denis da Silva Augusto. Relator: Min. Francisco Falcão. Brasília DJ 01.12.2008. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2045006/recurso-especial-resp-1051023/inteiro-teor-12225874> acesso em: 16. dez 20.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Recurso Especial nº 1.268.743. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Brasília DJ 07.04.2014. Disponível em:

<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:superior.tribunal.justica;turma.4:acordao;resp:2014-02-04;1268743-1342367> acesso em: 16. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário nº 272.839.

Recorrente: Michele Freitas Leite. Recorrido: João Reus Biasi. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília DJ 08.04.2005. Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/766179/recurso-extraordinario-re-272839-mt> acesso em: 15. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Especial nº 1.095.309. Recorrente: Estado do Amazonas. Recorrido: Zuleide dos Santos Jesus. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília DJ 01.06.2009. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4281669/recurso-especial-resp-1095309-am-2008-0228066-0/inteiro-teor-12207260> acesso em: 15. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário nº 283.989. Recorrente: Estado do Paraná. Recorrido: Luiz Caldato S/A Indústria de madeiras. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DJ 13.09.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=259914> acesso em: 15. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário nº 385.943. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Aurino Souza Xavier Passinho. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília DJ 16.10.2009. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5419955/recurso-extraordinario-re-385943-sp-stf> acesso em: 15. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Recurso Extraordinário nº 842.846. Recorrente: Estado de Santa Catarina. Recorrido: Sebastião Vargas. Relator: Min. Luiz Fux. BRASÍLIA DJ 14.11.2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311628884/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-842846-sc-santa-catarina/inteiro-teor-311628893> acesso em: 15. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Agravo Regimental nº 756.753. Recorrente: Estado de Pernambuco. Recorrido: Cristiano Gomes da Rocha. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília DJ 23.09.2013. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24183923/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-756753-pe-stf/inteiro-teor-111905718> acesso em: 15. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 4.976. Partes: Procurador-Geral da República, Presidente da República, Advogado-geral da União, Congresso Nacional. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília DJ 29.10.2014. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23383442/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4976-df-stf> acesso em: 16. dez 20.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Agravo Interno nº 473.381. Agravante: Estado do Amapá. Agravado: Helina Peres Barbosa Nunes. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília DJ 28.10.2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur10353/false> acesso em: 16. dez 20.

SWAROVSKY, Aline. As sequelas que o passado operou no futuro: a perda da chance das vítimas do regime militar brasileiro e a reponsabilidade estatal. **Revista de Direito Brasileira RDB – Conpedi**. São Paulo, 2013, p. 16. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/2629-5737-1-PB.pdf> acesso em: 21. out 20.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil – Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. 14ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019, v.2.

TEÓFILO NETO, Mário Parente. Responsabilidade do Estado por atos jurisdicionais. **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, 1992, p. 6. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/443-6120-1-PB.pdf> acesso em: 17. dez 20.

THEODORO, Marcelo Antônio; SILVA, Laís Batistuta. A responsabilidade objetiva, solidária e subsidiária do Estado por omissão em face de dano ambiental. **Revista Videre – UFGD**. Dourados, 2016, p. 4. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/4730-17910-1-PB.pdf> acesso em: 17. dez 20.

TORRES, Gláucia Cardoso Teixeira. Responsabilidade civil do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 1. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/20463-114653-1-PB.pdf> acesso em: 28. dez 20.

URSINE, Ícaro Moreira, FARIA, Edimur Ferreira de. Os aspectos contemporâneos da responsabilidade civil do Estado: a teoria objetiva e a atuação do Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2017, p. 10. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/1976-4917-1-PB.pdf> acesso em: 23. dez 20.

VARGAS, Tuany Baron de. O Estado como poluidor indireto e o direito ao desenvolvimento sustentável: a responsabilidade estatal a partir do caso da mineradora brasileira Samarco. **Revista Direito e Liberdade – RDL**. Natal, 2016, p. 15. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/7123/11303> acesso em: 5. jan 21.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. A ciência (pura) do Direito em Hans Kelsen. **Revista do Direito Público – UEL**. Londrina, 2016, p. 11. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/26963-121436-1-PB.pdf> acesso em: 6. jan 21.

ZANUSSO, Patrícia Bispo. Responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes da má conservação das vias públicas. **Revista do Direito Público – UEL**. Londrina, 2006, p. 15. Disponível em: <file:///C:/Users/facos/Downloads/11590-44759-1-PB.pdf> acesso em: 22. out 20.