

Rafael Porto Pompeu



RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO
POR OMISSÃO NA ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

RAFAEL PORTO POMPEU

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO
ESTADO POR OMISSÃO NA ADOÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE A
PANDEMIA DE COVID-19**



Fortaleza - CE

2024

© Copyright 2024 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo
Diagramação: Vanques Emanuel
Capa: Vanderson Xavier
Produção Editorial: Editora DINCE
Revisão: Da Autora

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Dr. Francisco Dirceu Barro
Prof. Raimundo Carneiro Leite
Eduardo Porto Soares
Alice Maria Pinto Soares
Prof. Valdeci Cunha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

POMPEU, Rafael Porto

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA
ADOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE A PANDEMIA DE
COVID-19

Editora DINCE 2024. 80p. Digital

ISBN: 978-85-7872-707-9

DOI: 10.56089/978-85-7872-707-9

1. Direito Civil. 2. Responsabilidade Civil 3. Políticas Públicas

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: **DIN.CE**

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho busca examinar a responsabilidade civil do Estado por omissão na adoção de políticas públicas durante a pandemia de COVID-19, com foco nas falhas ou ausência de medidas eficazes de contenção do vírus e os consequentes impactos na saúde pública. Parte-se da premissa de que o Estado tem o dever constitucional de proteger a saúde dos cidadãos, sendo passível de responsabilização por omissões que resultem em danos à população. Nesse contexto, o estudo analisa os principais dispositivos legais que fundamentam a responsabilidade estatal, tais como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Civil, aplicados às falhas na gestão da pandemia, como a ausência de diretrizes nacionais claras, atrasos na implementação de quarentenas, e a insuficiência de recursos destinados ao sistema de saúde.

A pesquisa também aborda a jurisprudência sobre o tema e explora casos emblemáticos em que a atuação omissiva do Estado resultou em prejuízos irreparáveis, como o colapso hospitalar em diversas regiões e a alta mortalidade evitável. Conclui-se que a inação do poder

público em adotar medidas adequadas para conter a disseminação do vírus pode gerar obrigação de indenizar, tanto pela perda de vidas quanto pelos danos econômicos e sociais decorrentes da pandemia.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	15
1.1 Evolução do tema	16
1.1.1 Fase da irresponsabilidade civil do Estado.	17
1.1.2 Fase da responsabilidade subjetiva.....	19
1.1.3 Fase da responsabilidade civil objetiva	21
1.2 A evolução da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro	22
1.3 Princípios norteadores	27

1.4 Responsabilidade Civil da Administração x
Responsabilidade Civil do Particular30

**CAPÍTULO 2 - DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO
ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO37**

2.1 Responsabilidade Contratual e Extracontratual ...38

2.2 Requisitos para Caracterização da
Responsabilidade Civil do Estado40

2.3 Entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o
Nexo de Causalidade44

2.4 Hipóteses de Exclusão e Atenuação da
Responsabilidade47

 2.4.1 Fato exclusivo da vítima48

 2.4.2 Fato de terceiro.....49

 2.4.3 Caso fortuito e força maior49

 2.4.4 Culpa concorrente da vítima51

2.5 Responsabilidade do Estado por Danos Advindos
de sua Omissão.....51

2.6 Pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos54

2.6 Responsabilidade Primária e Subsidiária.....55

CAPÍTULO 3 - DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS OMISSIVOS NO CONTEXTO DE CRISE SANITÁRIA.....59

3.1 Os Direitos Fundamentais Durante a Pandemia ..62

3.1.1 Direito a saúde.....63

3.1.2 Do direito ao trabalho65

3.1.3 do direito à educação67

3.2 Competência legislativa e administrativa durante a pandemia de Covid-1968

3.3 Responsabilidade Civil do Estado por Omissão Durante a Pandemia.....72

CONCLUSÃO77

REFERÊNCIAS79

INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil constitui um dos pilares fundamentais do Direito, na medida em que visa assegurar a reparação de danos causados a terceiros, resultantes de atos ou omissões de pessoas físicas, jurídicas ou entes estatais. Ao longo dos anos, essa área jurídica passou por notável evolução, com seus princípios adquirindo relevância cada vez maior, especialmente diante da crescente complexidade das relações sociais e econômicas.

No contexto da responsabilidade civil do Estado, o tema assume uma importância singular, uma vez que o poder público, além de figurar com frequência como agente causador de danos, possui vastos recursos para promover a reparação dos prejuízos ocasionados. A análise dessa responsabilidade envolve a compreensão dos requisitos necessários para sua configuração, bem como o estudo das hipóteses de exclusão ou atenuação, em especial nos casos de omissão estatal. A posição do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da matéria, notadamente em relação ao nexo de causalidade, é também um ponto essencial para o delineamento dessa questão.

O impacto da pandemia de COVID-19 trouxe novas nuances à discussão sobre a responsabilidade civil do Estado, em virtude dos severos efeitos sociais, econômicos e sanitários que dela decorrem. Nesse cenário, emerge a necessidade de analisar a relação entre os Direitos Fundamentais e as medidas adotadas para enfrentar a crise, além de examinar as implicações jurídicas relativas à responsabilidade do Estado na aquisição de vacinas e insumos destinados ao combate à pandemia.

Diante desse panorama, o presente trabalho tem como objetivo central investigar a evolução da responsabilidade civil, com ênfase na responsabilidade do Estado no Direito brasileiro, especialmente à luz dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19. Para tanto, serão abordados os principais conceitos e princípios que fundamentam a responsabilidade civil, além das decisões mais relevantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Ademais, serão exploradas as hipóteses de exclusão e mitigação da responsabilidade estatal, bem como as consequências jurídicas decorrentes da aquisição de vacinas e insumos relacionados à COVID-19.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a responsabilidade civil do Estado brasileiro por omissão no contexto da pandemia de COVID-19, destacando as consequências jurídicas das falhas na adoção de políticas de contenção da crise sanitária e seus impactos sobre a saúde pública. A pesquisa se concentrará nos fundamentos jurídicos que embasam a responsabilidade estatal, investigando tanto o arcabouço constitucional

quanto a jurisprudência e doutrina aplicáveis ao tema. Além disso, serão abordados casos concretos que exemplificam a inércia estatal e suas repercussões na vida da população.

CAPÍTULO 1

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil pode ser definida como a obrigação legal de uma pessoa ou entidade de reparar os danos causados a terceiros em razão de uma ação ou omissão que tenha provocado prejuízos. Esses danos podem ser de natureza material, moral e, conforme a jurisprudência, também estéticos.

Esse dever de reparação se fundamenta no princípio de que tanto pessoas físicas quanto jurídicas devem ser responsáveis por suas ações e pelos efeitos prejudiciais que possam causar a outros.

O Código Civil Brasileiro e a Constituição Federal são os principais normativos que regulam essa matéria. O artigo 5º da Constituição assegura a proteção da integridade material e moral do indivíduo, conferindo a esses direitos o status de direitos fundamentais.

Ademais, a responsabilidade civil do Estado consiste na obrigação de reparar os danos decorrentes de condutas comissivas ou omissivas de seus agentes.

Como bem destaca Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021, p. 1.361), “a responsabilidade civil do Estado significa o dever de reparação dos danos causados pela conduta estatal, comissiva ou omissiva”.

1.1 Evolução do tema

A responsabilidade civil é um dos pilares do direito contemporâneo, sendo o instrumento pelo qual se busca a reparação de danos causados por atos ilícitos, omissões ou outras condutas que resultem em prejuízos a terceiros. Sua evolução ao longo da história reflete o desenvolvimento das sociedades e o amadurecimento dos sistemas jurídicos, que foram ampliando o conceito e as formas de responsabilização, especialmente no que se refere à atuação do Estado.

Na Antiguidade, o conceito de responsabilidade era amplamente baseado na vingança privada, em que a reparação dos danos era feita de forma direta e pessoal pela vítima ou por seus familiares.

O exato surgimento dos primeiros textos normativos acerca da responsabilidade civil não encontra consenso na doutrina. Contudo, é de suma importância mencionar o Direito Romano, quando a *Lex Aquilia* estabeleceu a obrigação de reparar o prejuízo causado

por culpa em caso de morte, ferimento ou dano à propriedade.

Na Idade Média, ou Idade das Trevas, a responsabilidade civil continuou ligada à noção de culpa, e a restituição estava primordialmente ligada à tutela de bens individuais.

No Estado Moderno, houve a necessidade de o tema evoluir ao ponto de se adequar às necessidades que surgiram. Novos cenários foram apresentados com o advento da Revolução Industrial, surgimentos do Estado Liberal, Estado Social etc.

Ao longo da história, a responsabilidade civil evoluiu e se estabeleceu como instituto fundamental no Direito moderno, sendo considerada um dos pilares do sistema jurídico contemporâneo. A responsabilidade civil do Estado é uma das searas de maior importância do Direito Público, que trata das relações jurídicas entre o Estado e os Particulares.

Muito embora a ausência de consenso, a doutrina expõe fases ou gerações que importam a abordagem a seguir.

1.1.1 Fase da irresponsabilidade civil do Estado

A teoria da irresponsabilidade foi adotada em tempos que os Estados absolutos eram a regra. Nessa

época, o Monarca se confundia com o próprio Estado, e, para tanto, não poderia errar em suas condutas (“the king can do no wrong: o rei não erra”).

Nesta fase, consideravam que o Estado, ou o monarca, era dotado de superioridade tamanha que o fato de atribuir qualquer responsabilidade para o ente seria o mesmo que o inferiorizar o próprio rei à condição de um vassalo. É importante destacar que a realeza se intitulava de representantes de Deus na Terra, imaculados e perfeitos.

Nas palavras da professora Maria Sylvia Zanella Dipietro (2019, p. 1.456), nesta fase há a ideia de soberania incontestável do Estado. Vejamos:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; daí os princípios de que o rei não pode errar (the king can do no wrong; le roi ne peut mal faire) e o de que “aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei” (quod principi placuit habet legis vigorem). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania.

Com as revoluções liberais, principalmente a Revolução Francesa, e com o surgimento do ideário de direitos fundamentais, o suporte da adoção dessa teoria foi perdendo o fundamento, uma vez que, de acordo com as ideias iluministas todos eram iguais e livres.

1.1.2 Fase da responsabilidade subjetiva

Ultrapassada a fase da irresponsabilidade estatal, começou o estágio da responsabilização com fundamento na culpa dos agentes públicos.

Nessa etapa, a teoria da culpa individual fazia distinção dos atos administrativos em atos de império e atos de gestão para a aferição do ônus reparatório. Em relação aos atos de império, que seriam aquele que o Estado goza de supremacia em face dos particulares, como o exercício do Poder de Polícia, o ente não seria responsável por eventuais danos. De outro lado, se adiesse algum dano na realização de conduta de ato de gestão, como na consecução de contratos, por exemplo, o Estado não teria as mesmas prerrogativas dos atos de império, e assim, abre caminho para a responsabilização de acordo com a legislação civil.

A eminente professora Maria Sylvia Zanella Dipietro (2019, p. 1.457), ao tratar, do tema retrata com maestria a distinção dos atos de império e atos de gestão. Vejamos:

Numa primeira fase, distinguiam-se, para fins de responsabilidade, os atos de império e os atos de gestão. Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum.

Para além disso, considerando o assunto da “fase da responsabilidade subjetiva”, há também a Teoria da Culpa Anônima, também conhecida como Teoria da *Faute du Service*, que fora traduzida erroneamente por muitos como sendo ausência, ou falta do serviço, para tentar explicar a responsabilidade por omissões da administração. Na verdade, a mencionada teoria foi idealizada para aplicar responsabilidade nas situações em que o serviço não funcionou, ou o serviço funcionou mal, ou nas hipóteses de que o serviço funcionou com atraso.

Nestes casos, o ônus reparatório dependeria apenas da comprovação, por parte do ofendido, de que o serviço público não funcionou de maneira adequada.

1.1.3 Fase da responsabilidade civil objetiva

Neste estágio, a Administração é responsável pelos danos causados por seus agentes, sem a necessidade de comprovar a culpa.

A teoria da responsabilidade objetiva tem como fundamento o princípio da isonomia e igualdade dos ônus e bônus sociais advindos da atuação estatal, devendo eventuais prejuízos ser divididos por toda a sociedade, uma vez que a coletividade que se beneficia com a prestação dos serviços públicos.

Além disso, verificou-se que mesmo o Estado atuando de maneira lícita e legítima, ou seja, sem a intenção (dolo) de causar danos, ou mesmo de forma imperita, negligente ou imprudente, e ainda assim cause prejuízos, a Fazenda Pública deve arcar com eles. Isso ocorre devido ao risco inerente à atividade pública, que busca oferecer benefícios à coletividade, mas que pode, de forma legítima, causar prejuízos a alguns. Nesse caso, a Fazenda Pública está obrigada a reparar o dano, exceto se ele tenha sido causado pela conduta do lesado.

Os elementos que devem estar presentes para a caracterização da responsabilidade são, a conduta estatal (ação ou omissão que resulte em prejuízo); dano (é necessário que o dano seja certo e mensurável); nexó causal (relação direta entre a conduta e o dano sofrido); e ausência de excludentes da ilicitude.

Nesta fase não há necessidade sequer de identificar o agente causador do dano, ou provar que ele agiu com dolo ou culpa. É suficiente a demonstração do dano decorrente da atuação estatal.

1.2 A evolução da responsabilidade civil do Estado no direito brasileiro

No Direito pátrio, a responsabilidade civil do Estado teve sua evolução histórica marcada por momentos de alta relevância.

No Brasil colônia, a responsabilidade era praticamente inexistente, já que o poder absoluto do imperador era entendido como uma garantia de justiça. Esse entendimento seguia a tendência da época fundamentada na teoria da irresponsabilidade do Estado, que, conforme já abordado neste trabalho, preconiza que o Estado não pode ser responsabilizado por atos ou omissões causadoras de prejuízos a terceiros, ainda que esses danos tenham sido causados por agentes

públicos. Essa teoria tem origem no Direito estrangeiro e tinha como função blindar os Estados de qualquer possibilidade de reparação de danos. Com a independência, em 1822, a responsabilidade do Estado passou a ser discutida de forma mais aberta.

Em 1824 e 1891, com a vigência da Constituição imperial e da primeira Constituição republicana respectivamente, apesar de não tratarem especificamente acerca da responsabilidade civil estatal, elas continham disposição apenas sobre a responsabilidade do funcionário em decorrência de abuso ou omissão praticados no exercício de suas funções.

Vejamos o posicionamento do professor Rafael de Carvalho Rezende Oliveira (2021, p. 1.364) sobre o tema:

Apesar de não constar nos textos das Constituições de 1824 e 1891, que previam apenas a responsabilidade pessoal dos agentes públicos, a responsabilidade do Estado sempre foi reconhecida pela legislação ordinária, doutrina e jurisprudência.

Com o advento da promulgação do Código Civil de 1916, a doutrina ensina que teria sido adotada a teoria

civilista da responsabilidade subjetiva, com fundamento em seu artigo 15:

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

Nas palavras de Rafael Rezende, o Código Civil de 1916 trouxe em seu bojo a responsabilidade subjetiva e solidária, vejamos:

O art. 15 do Código Civil de 1916 consagrou a responsabilidade subjetiva do Estado. A responsabilidade subjetiva e solidária entre o Estado e seus agentes públicos restou consagrada nas Constituições de 1934 (art. 171) e 1937 (art. 158). (OLIVEIRA, 2021, p. 1364)

A responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público surgiu com o advento da

Constituição de 1946, e reiterada na Constituição de 1967, bem como na EC 01/69.

Todavia, foi com a Constituição de 1988 que a responsabilidade civil do Estado alcançou um novo patamar no Brasil. No artigo 37, §6º da CF/88, está a previsão de 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”. Em outras palavras, a Constituição Federal estabeleceu que o Estado é responsável pelos danos causados por seus agentes, independentemente de culpa, e que essa responsabilidade é objetiva e solidária.

Para além disso, a Constituição também trouxe em seu bojo a figura da ação de regresso, que permite ao Estado cobrar dos agentes públicos responsáveis pelo dano o valor da indenização paga.

Conforme menciona Dipietro (2019, p. 1.465), “no dispositivo constitucional estão compreendidas duas regras: a da responsabilidade objetiva do Estado e a da responsabilidade subjetiva do agente público”.

A evolução da responsabilidade civil do Estado ao redor do globo foi pontuada por eventos de grande relevância.

A partir da Convenção de Haia de 1928, os Estados passaram a ser considerados responsáveis pelos prejuízos decorrentes das atividades exercidas por seus

agentes. Já a Convenção de Genebra de 1949, por sua vez, expandiu tal responsabilidade para abranger os danos ocasionados durante operações militares.

Em 1969, a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados estabeleceu que um Estado pode ser responsabilizado por violar um tratado internacional, mesmo que essa violação seja cometida por um agente não autorizado. Em 1972, a Convenção de Paris estabeleceu que os Estados são responsáveis pelos danos causados por suas atividades espaciais.

Atualmente, a responsabilidade civil do Estado é um tema cada vez mais relevante, principalmente em decorrência do aumento da complexidade das relações entre o Estado e os particulares. A evolução da tecnologia, por exemplo, tem gerado novos desafios para a responsabilidade do Estado, como os casos de danos causados por inteligência artificial, pela atuação de empresas contratadas pelo governo ou até eventos não esperados como uma pandemia.

Em resumo, a evolução da responsabilidade civil do Estado no Brasil e no mundo foi marcada por importantes momentos históricos e legais, que contribuíram para estabelecer um marco jurídico cada vez mais sólido e abrangente. Ainda assim, a complexidade das relações entre o Estado e os particulares exige uma constante atualização das normas e uma atenção redobrada por parte dos governos e dos cidadãos.

Além disso, é importante destacar que a responsabilidade civil do Estado não se restringe apenas

à reparação dos danos causados por seus agentes. O Estado também pode ser responsabilizado por falhas na prestação de serviços públicos, como saúde, educação, transporte, entre outros. Nesses casos, a responsabilidade pode ser objetiva ou subjetiva, dependendo da natureza do dano e da conduta do Estado.

Em síntese, a responsabilidade civil do Estado é um tema complexo e importante do direito público, que envolve a obrigação do Estado de reparar os danos causados a terceiros em decorrência de sua atuação. No Brasil, essa responsabilidade evoluiu ao longo da história, culminando na Constituição Federal de 1988 e no Código Civil. No mundo, a responsabilidade civil do Estado é regulada por diversos tratados e convenções internacionais, que visam estabelecer padrões mínimos de proteção aos direitos dos cidadãos.

1.3 Princípios norteadores

Os princípios norteadores da responsabilidade civil são essenciais para a compreensão do instituto. Dentre os principais princípios, destacam-se o da reparação integral do dano, o da culpa, o da causalidade, o da proporcionalidade e o da boa-fé.

O princípio da reparação integral do dano, muito estudado na matéria de Direito do Consumidor, implica na obrigação de se reparar todos os prejuízos causados à vítima, independentemente do valor ou da gravidade do dano, com previsão no artigo 944 do Código Civil. Já o princípio da culpa pressupõe a existência de um comportamento ilícito ou culposo do agente causador do dano. O princípio da causalidade, por sua vez, estabelece a relação entre a conduta do agente e o dano causado à vítima.

A relação de causalidade entre a culpa do agente público e o dano é entendida, por grande parte da doutrina, como pressuposto para o dever de indenizar.

Conforme o professor José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 825), vejamos.

O nexu de causalidade é fator de fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil do Estado. O exame supérfluo e apressado de fatos causadores de danos a indivíduos tem levado alguns intérpretes à equivocada conclusão de responsabilidade civil do Estado. Para que se tenha uma análise absolutamente consentânea com o mandamento constitucional, é necessário que se verifique se realmente houve um fato administrativo (ou seja, um fato imputável à Administração), o dano da vítima e a certeza de que o dano proveio efetivamente daquele fato.

O princípio da proporcionalidade, por sua vez, implica na adequação da reparação ao dano causado, de forma a não gerar um enriquecimento ilícito da vítima. Por fim, o princípio da boa-fé determina que as partes devem agir de forma leal e honesta, evitando o abuso de direito e a prática de condutas fraudulentas. Nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves (2020, p. 833), “o princípio da boa-fé exige que as partes se comportem de forma correta não só durante as tratativas, como também durante a formação e o cumprimento do contrato”.

Importa ressaltar que a responsabilidade civil do Estado é também um importante princípio do Direito Administrativo, que se refere à obrigação do Estado de reparar os danos causados a terceiros em decorrência de ações ou omissões de agentes públicos ou de serviços públicos prestados pelo Estado.

Esses princípios norteadores da responsabilidade civil do Estado são fundamentais para garantir que o Estado cumpra com suas obrigações em relação aos cidadãos, respeitando seus direitos e protegendo-os contra danos causados por agentes públicos ou por serviços públicos prestados pelo Estado. Além disso, a responsabilidade civil do Estado é um importante instrumento de garantia da efetividade dos direitos fundamentais, uma vez que permite a reparação dos danos causados a terceiros e a prevenção de futuros danos.

Cumprе salientar que a responsabilidade civil do Estado também possui uma dimensão preventiva, pois incentiva a adoção de medidas de segurança e de

prevenção de danos, buscando evitar a ocorrência de situações que possam gerar novos prejuízos aos cidadãos.

Além disso, é importante destacar que a responsabilidade civil do Estado não se confunde com a responsabilidade penal ou disciplinar dos agentes públicos envolvidos na conduta que causou o dano. Cada uma dessas responsabilidades tem suas próprias regras e procedimentos, e a reparação civil não impede a aplicação de sanções penais ou disciplinares aos agentes públicos envolvidos. O primado que deve ser observado é o de independência das instâncias penal, civil e administrativa.

Por fim, é importante ressaltar que a responsabilidade civil do Estado não é absoluta, ou seja, há casos em que o Estado pode se eximir da responsabilidade, como nos casos de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. No entanto, em geral, a responsabilidade do Estado é presumida, cabendo ao próprio Estado comprovar a existência de excludentes de responsabilidade.

1.4 Responsabilidade Civil da Administração x Responsabilidade Civil do Particular

A responsabilidade civil da administração pública é regulada pelo Direito Administrativo e decorre da obrigação do Estado de reparar os danos causados por seus agentes no exercício de suas funções. Não há um código específico que normatiza o tema, assim, ganham muita importância as demais fontes do direito administrativo, sobretudo a jurisprudência que cada vez tem mais relevância no Brasil em relação a essa disciplina. Já a responsabilidade civil do particular é regulada pelo Direito Civil e origina-se da obrigação de reparar os danos causados por sua conduta ilícita ou culposa.

O professor Carlos Roberto Gonçalves (2020, p. 683) leciona que ato ilícito merecedor de reparação advém da prática de conduta que infringe dever legal. Vejamos:

Ato ilícito é o praticado com infração ao dever legal de não lesar a outrem. Tal dever é imposto a todos no art. 186, que prescreve: 'Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito'. (GONÇALVES, 2020, p.683)

A Responsabilidade Civil é a obrigação que recai sobre uma pessoa de reparar um dano causado a outra,

seja por ação ou omissão. Tanto o Estado quanto o Particular podem ser responsabilizados por danos causados a terceiros, mas existem algumas diferenças importantes entre as duas modalidades de responsabilidade.

Os direitos fundamentais dos cidadãos são protegidos por um dos pilares do Estado Democrático de Direito, que é a Responsabilidade Civil do Estado. Ela decorre da ideia de que o Estado é responsável por garantir a segurança e o bem-estar da sociedade, e que, caso falhe nessa missão, deve ser responsabilizado pelos danos causados.

A Responsabilidade Civil do Particular, por sua vez, é a obrigação que recai sobre uma pessoa física ou jurídica de reparar um dano causado a outra pessoa. Ela é regida pelo Código Civil e se baseia na ideia de que cada indivíduo é responsável por seus atos e deve arcar com as consequências deles. Essa noção nasceu da própria civilidade humana, é impossível construir uma sociedade sadia se não houver obediência estrita ao “contrato social”.

Uma das principais diferenças entre as duas modalidades de responsabilidade é o fato de que, no caso da Responsabilidade Civil do Estado, existe a possibilidade de reparação mesmo sem a comprovação de culpa por parte do agente estatal. Isso porque o Estado é visto como uma entidade que possui poder e recursos para evitar ou minimizar danos, e que, portanto, deve ser responsabilizado pelos danos causados independentemente da culpa do agente estatal.

Atualmente, a doutrina e a jurisprudência caminham no mesmo sentido de que a responsabilidade estatal do Estado brasileiro é baseada na teoria objetiva, e como regra na vertente do risco administrativo, em casos excepcionais os estudiosos apontam a adoção do risco integral. A diferença entre as duas teorias repousa no entendimento que enquanto a teoria do risco administrativo admite a alegação de causas excludentes donexo causal por parte do Estado, a teoria do risco integral afasta tal possibilidade. Nesse sentido:

O ordenamento jurídico brasileiro adotou, como regra, a teoria do risco administrativo, mas parcela da doutrina e da jurisprudência defende a adoção do risco integral em situações excepcionais. Exs.: responsabilidade por danos ambientais ou ecológicos (art. 225, § 3.º, da CRFB e art. 14, § 1.º, da Lei 6.938/1981); responsabilidade por danos nucleares (art. 21, XXIII, d, da CRFB); responsabilidade da União perante terceiros no caso de atentado terrorista, ato de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo, excluídas as empresas de táxi aéreo (art. 1.º da Lei 10.744/2003); responsabilidade pelos eventos adversos das vacinas adquiridas pelo Ente federado, desde que a ANVISA tenha concedido o respectivo registro ou autorização temporária de uso emergencial, na forma do art. 1º da Lei 14.125/2021. (OLIVEIRA, 2021, p. 1367)

Já no caso da Responsabilidade Civil do Particular, é necessário comprovar a culpa do agente para que haja a reparação do dano. Isso significa que o indivíduo só será responsabilizado pelo dano causado se ficar comprovado que ele agiu de forma negligente, imprudente ou mal-intencionada. Vejamos:

Cumpramos destacar que nas relações de direito privado, o ordenamento jurídico brasileiro é fundado na teoria subjetiva, uma vez que há a necessidade da comprovação do elemento subjetivo, culpa ou dolo. Assim leciona Carlos Roberto Gonçalves 'O Código Civil de 2002 filiou - se à teoria subjetiva. É o que se pode verificar no art. 186, que erigiu o dolo e a culpa como fundamentos para a obrigação de reparar o dano'. (GONÇALVES, 2020, p. 690).

Outra diferença importante entre as duas modalidades é o limite da reparação. No caso da Responsabilidade Civil do Estado, a reparação pode ser quase que ilimitada, já que o Estado é uma entidade que possui elevado capital e pode arcar com o ônus da reparação de danos de grande porte. Já no caso da Responsabilidade Civil do Particular, a reparação é limitada aos bens e recursos do agente causador do dano.

Em resumo, enquanto a Responsabilidade Civil do Estado se baseia na ideia de que o Estado é responsável por garantir a segurança e o bem-estar da sociedade e, portanto, deve ser responsabilizado pelos danos causados independentemente da culpa do agente estatal, a Responsabilidade Civil do Particular se baseia na ideia de que cada indivíduo é responsável por seus atos e deve arcar com as consequências deles, desde que fique comprovada a culpa do agente.

CAPÍTULO 2

DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO

No Brasil, a responsabilidade civil do Estado é um tema de grande relevância e complexidade no âmbito jurídico. Ela se refere à obrigação do Estado de reparar danos causados a terceiros em decorrência da atuação de seus agentes, seja por ação ou omissão. Trata-se de um tema profundo, que além de questões legais, envolve também pontos éticos e sociais.

Neste capítulo, vamos explorar em detalhes os principais elementos da responsabilidade civil do Estado no Direito brasileiro, desde seus requisitos característicos até as principais normas e jurisprudências que regem o assunto atualmente. Além disso, discutiremos casos concretos de responsabilidade civil do Estado e as principais controvérsias em torno do tema.

2.1 Responsabilidade Contratual e Extracontratual

Nos primórdios da sociedade, não havia a concepção de contrato escrito.

Devido às mudanças e evoluções nas relações jurídicas, a sociedade atingiu grau de amadurecimento ao ponto de firmar acordos para o progresso e crescimento em comunidade.

Assim, surgiu a necessidade de responsabilização pelo descumprimento de contratos. De outro lado, desde os primeiros registros de vida em sociedade, pode-se notar que os seres humanos renunciaram a determinada parcela da sua autonomia em prol do bem comum, para isso assumiu deveres implícitos de boa convivência, nascendo assim a responsabilização extracontratual.

A responsabilização decorrente de contrato, pode ser notada em virtude de eventual acordo escrito, por exemplo, pelo acordo reduzido a termo de uma obra no qual a empreiteira se responsabiliza por prejuízos causados a terceiros.

Já responsabilização extracontratual, pode ser exemplificado em conduta que alguém cause prejuízos a outrem, como em uma batida de carro, no qual o responsável pelo sinistro tem o dever de reparar o dano.

O professor Carlos Roberto Gonçalves muito bem conceitua essas duas espécies de responsabilização. Vejamos:

Uma pessoa pode causar prejuízo a outrem por descumprir uma obrigação contratual (dever contratual). Por exemplo: o ator que não comparece para dar o espetáculo contratado; o comodatário que não devolve a coisa que lhe foi emprestada porque, por sua culpa, ela pereceu. O inadimplemento contratual acarreta a responsabilidade de indenizar as perdas e danos, nos termos do art. 389 do Código Civil. Quando a responsabilidade não deriva de contrato, mas de infração ao dever de conduta (dever legal) imposto genericamente nos arts. 186, 187 e 927 do mesmo diploma, diz -se que ela é extracontratual, também chamada de aquiliana, por ter sido regulada na Lex Aquilia, do direito romano. (GONÇALVES, 2020, p. 685)

Como se pode perceber, a diferença entre responsabilidade contratual e extracontratual reside unicamente no fato de haver ou não pretérita formulação de acordo fixando responsabilidades.

2.2 Requisitos para Caracterização da Responsabilidade Civil do Estado

No Direito brasileiro, a responsabilidade civil do Estado está prevista no artigo 37, §6º da Constituição Federal, que estabelece a obrigatoriedade de reparação de danos causados por agentes públicos no exercício de suas funções ou por omissão.

Para que haja a caracterização da responsabilidade civil do Estado, é necessário o preenchimento de três requisitos: conduta ilícita ou culposa do agente, dano causado à vítima e nexo causal entre a conduta do agente e o dano.

Conforme Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2021, p. 1.361), “A configuração da responsabilidade objetiva do Estado pressupõe três elementos: a) fato administrativo (conduta comissiva ou omissiva atribuída ao Poder Público); b) dano; e c) nexo causal.”

A responsabilidade civil do Estado é uma importante garantia aos cidadãos, pois possibilita que estes sejam ressarcidos por danos causados por agentes públicos ou por omissão do Estado. É importante destacar que a responsabilidade do Estado é objetiva, ou seja, não é necessário comprovar a culpa do agente público para que haja a responsabilização. Todavia, é fundamental que sejam comprovados os três requisitos mencionados anteriormente: conduta ilícita ou

culposa do agente, dano causado à vítima e nexos causal entre a conduta do agente e o dano.

É dever do Estado promover a reparação dos danos, seja através de indenizações em dinheiro, prestação de serviços ou restauração do bem lesado.

Diante da complexidade do tema, é necessário que sejam realizados debates e reflexões acerca das políticas públicas e das ações do Estado, primeiramente almejando não causar danos, e em havendo sua ocorrência, aprimorar as práticas e garantir a efetividade da responsabilização do poder público.

Cumpra ressaltar, que a doutrina e jurisprudência explicam que a responsabilidade civil do estado brasileiro é fundamentada, via de regra, na teoria objetiva, vertente do risco administrativo. Eventualmente pode ficar caracterizada a responsabilidade subjetiva para atos omissivos, bem como em hipóteses taxativas é reconhecida a responsabilidade objetiva no viés do risco integral.

O professor José dos Santos Carvalho Filho, explica muito bem acerca dos das teorias alhures mencionadas, vejamos:

Tem havido alguma controvérsia sobre as noções do risco administrativo e do denominado risco integral. No risco administrativo, não há responsabilidade

civil genérica e indiscriminada: se houver participação total ou parcial do lesado para o dano, o Estado não será responsável no primeiro caso e, no segundo, terá atenuação no que concerne a sua obrigação de indenizar. Por conseguinte, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites. Já no risco integral a responsabilidade sequer depende do nexu causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima. Assim, por exemplo, o Estado teria que indenizar o indivíduo que se atirou deliberadamente à frente de uma viatura pública. É evidente que semelhante fundamento não pode ser aplicado à responsabilidade do Estado, só sendo admissível em situações raríssimas e excepcionais. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 817)

Noutro giro, é relevante a compreensão de conceitos tidos por pressupostos da responsabilização.

A Conduta, enquanto requisito para a caracterização da responsabilidade, é conceituada como o fato administrativo no qual somente pode ser possível a imputação de responsabilidade devido atuação ou omissão de agentes públicos. O Dano, é costumeiramente dividido em duas categorias, material ou moral e podem ser oriundos do mesmo fato. Por derradeiro, há o pressuposto do Nexu de Causalidade. Este é a relação de causa e efeito entre a conduta estatal e o dano suportado pela vítima.

A relação de causalidade entre a conduta e o dano, é o pressuposto de maior complexidade, uma vez que nem sempre está tão fácil de se observar como a conduta, que basta ficar atestada a ação ou omissão, e o dano que é o prejuízo experimentado pelo ofendido.

O nexo de causalidade é exatamente o elo entre conduta e o dano, e dada a dificuldade de caracterização, foram criadas diversas teorias para tentar definir essa relação. As principais teorias são a teoria da equivalência dos antecedentes de Von Buri; a teoria da causalidade adequada de Von Kries; e a teoria da causalidade direta que apesar de sofrer críticas, por fazer indevida restrição no nexo causal, comprometendo a responsabilização em casos de danos indiretos ou terremotos, foi a prevista no art. 403 do CC.

Outrossim, no Estado brasileiro cabe ao ofendido demonstrar essa ligação da conduta estatal ao seu prejuízo, sem qualquer análise de enfrentamento acerca do elemento subjetivo, ou seja, se houve culpa ou dolo por parte do agente. De outro modo, se o dano não decorre de conduta da Administração, não há a imputação de responsabilidade a ela, em outras palavras, não existindo o fato imputado à Administração, inexistirá, por consequência, a relação de causalidade. Por isso, que não há como direcionar ao Estado ressarcimento de todos os prejuízos sofridos por particulares, notadamente quando forem causados por fato de terceiro ou por ação própria da vítima, conforme analisaremos em tópico adiante.

2.3 Entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o Nexo de Causalidade

O Supremo Tribunal Federal, por ser o órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, atua como norteador de toda a estrutura jurídica do país. Seus julgados são dotados de força normativa, assim, servem de paradigma para juízes e tribunais.

O entendimento do Supremo sobre o nexos de causalidade na responsabilidade civil do Estado é que a obrigação de reparação decorre da relação entre a conduta do agente e o dano causado à vítima, como amplamente defendido pelos estudiosos do direito.

Cumprido destacar que o STF entende que, em regra, não basta a mera presunção da relação de causalidade, sendo necessário que haja uma comprovação efetiva do nexos causal entre a conduta do agente e o dano causado.

A Administração pode se defender em ações indenizatórias baseada em teses de rompimento da relação de causalidade, assim como foi no julgamento do RE 841.526, com repercussão geral julgado no dia 30 de março de 2016 (DJE de 1/08/2016). Neste julgamento ficou consignado que, em havendo suicídio de preso, o Estado poderá ser responsabilizado se constatado a inobservância do seu dever específico de proteção. Em outras palavras, estaria rompido o nexos de causalidade

se o Estado não pudesse prever que o suicídio do preso ocorreria. Assim, se o preso já havia apresentado comportamento suicida, ou tentado o suicídio outras vezes, seria dever do Estado de reparar a família do preso, pois estaria caracterizado a culpa estatal.

Em outro importante julgado da Suprema corte, ocorrido em 16 de fevereiro de 2017, no RE 580.250, foi decidido que é dever do Estado ressarcir os danos, inclusive morais, que, comprovadamente foram causados pela falta ou insuficiência das condições do cárcere, em decorrência do Estado não ter conseguido manter em seus presídios padrões mínimos de humanidade. Dito isto, o detento que vier a sofrer danos poderá acionar o Estado se comprovar onexo do seu dano à falta de condições dignas de encarceramento. Saliente-se que o nexo não poderá ser presumido, deverá ser provado pelo ofendido.

Ressalta-se que, conforme parcela da doutrina defende, o sistema jurídico brasileiro adota como regra a Teoria do Risco Administrativo, contudo, excepcionalmente aplica a Teoria do Risco Integral, que afirma que o Estado assume a totalidade dos riscos inerentes a atividades desenvolvidas ou fiscalizadas por ele. Esta afasta a possibilidade de utilização das excludentes do nexocausal por parte da Administração. Como exemplo de situações que admitem a aplicação da teoria do risco integral são a responsabilidade por danos ambientais; danos nucleares; da União por ataques terroristas; por efeitos adversos das vacinas adquiridas pelo Ente federado, tendo a ANVISA concedido

respectivo registro, nos moldes da lei 14.125/21, dentre outros.

Vejamos:

Outra teoria que procura justificar a responsabilidade civil do Estado é a teoria do risco integral, segundo a qual o Estado assumiria integralmente o risco de potenciais danos oriundos de atividades desenvolvidas ou fiscalizadas por ele. Enquanto a teoria do risco administrativo admite a alegação de causas excludentes do nexo causal por parte do Estado, a teoria do risco integral afasta tal possibilidade. Assim, por exemplo, de acordo com o risco integral, o Estado seria responsabilizado mesmo na hipótese de caso fortuito e força maior. O ordenamento jurídico brasileiro adotou, como regra, a teoria do risco administrativo, mas parcela da doutrina e da jurisprudência defende a adoção do risco integral em situações excepcionais. (OLIVEIRA, 2021, p. 1367)

Assim, os mais importantes julgados do Supremo Tribunal Federal acerca do nexo causal para caracterização da responsabilidade da Administração estão fundamentados na demonstração no caso concreto da relação de causalidade, não podendo presumi-lo.

2.4 Hipóteses de Exclusão e Atenuação da Responsabilidade

Existem algumas hipóteses que excluem ou atenuam a responsabilidade civil do Estado, como a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito ou de força maior, a culpa de terceiros e a ausência de nexo causal entre a conduta do agente e o dano causado. Além disso, há também a possibilidade de atenuação da responsabilidade em caso de culpa concorrente da vítima.

Nas palavras da professora Maria Sylvia Zanella Dipietro (2019, p. 1.469), vejamos:

Sendo a existência do nexo de causalidade o fundamento da responsabilidade civil do Estado, esta deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única. Além disso, nem sempre os tribunais aplicam a regra do risco, socorrendo-se, por vezes, da teoria da culpa administrativa ou culpa anônima do serviço público. São apontadas como causas excludentes da responsabilidade a força maior, a culpa da vítima e a culpa de terceiros. Como causa atenuante, é apontada a culpa concorrente da vítima.

Adiante veremos com mais vagar as causas que excluem ou atenuam a responsabilidade da Administração.

2.4.1 *Fato exclusivo da vítima*

Nesta hipótese de exclusão do nexo de causalidade, a vítima é a exclusiva causadora do fato, como uma autolesão.

Saliente-se que nesta causa de exclusão do nexo, a vítima deve ser a única e exclusiva causadora do fato. Diferentemente do que acontece no caso alhures demonstrado decidido pelos tribunais superiores, no caso envolvendo suicídio em presídios. Para excluir, o Estado não pode incorrer em culpa *in eligendo*, nem *in vilgizando*, nesses casos haveria culpa da administração.

O professor Rafael Rezende explica brilhantemente o caso envolvendo suicídios em presídios, vejamos:

É preciso cautela na responsabilização do Estado nos casos de suicídio para não transformá-lo em “segurador universal”, razão pela qual é imprescindível a análise, no caso concreto, se o Estado poderia prever e evitar a ocorrência do dano. A imprevisibilidade e a inevitabilidade

afastam a responsabilização estatal. (OLIVEIRA, 2021, p. 1371)

Neste passo, nota-se que há a necessidade de análise do caso em concreto para definir se foi realmente culpa exclusiva da vítima.

2.4.2 Fato de terceiro

No fato de terceiro como excludente do nexo causal, há a demonstração da ocorrência do dano e de ter sido terceiro o causador que não tem vínculo com a Administração. Seria inimaginável o valor que os Entes da federação pagariam caso fossem responsabilizados por todo e qualquer dano ocorrido em seu território. Por exemplo, uma batida de carros envolvendo particulares, quando um deles desobedeceu ao sinal vermelho emitido pelo semáforo.

2.4.3 Caso fortuito e força maior

Por derradeiro, temos o caso fortuito e a força maior como causas excludentes da responsabilidade estatal. Estas se referem a atividades humanas e da natureza imprevisíveis que causam danos. Não há consenso na

doutrina a respeito do conceito individual destas excludentes.

A eminente professora Maria Sylvia Zanella Dipietro (2019, p. 1.469), ao tratar, do tema retrata com maestria a falta de consenso a respeito dos conceitos supramencionados. Vejamos:

Existe toda uma controvérsia sobre as diferenças entre força maior e caso fortuito. O Código Civil parece identificar os dois conceitos, no artigo 393, parágrafo único, ao estabelecer que “o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.

É importante destacar que a exclusão da responsabilidade por esta excludente tem sido relativizada pelos tribunais e pela própria doutrina. Criaram as nomenclaturas fortuito externo e interno, para diferenciar quando há ingerência da administração perante a atividade desenvolvida. Ressalta-se que no fortuito interno, em que o risco é inerente à própria atividade, o Estado será responsabilizado.

2.4.4 Culpa concorrente da vítima

Diferente da seara Penal, em que não há concorrência de culpas, no campo do Direito Administrativo há a possibilidade de sopesar a culpa decorrente de ato da vítima que concorrentemente com a Administração causou fato que decorreu prejuízos, atenuando a responsabilidade estatal.

Dito isso, existindo causas concorrentes da administração e da vítima para a ocorrência do dano, deve o Estado responder na medida de sua contribuição para o evento lesivo, tendo atenuada sua responsabilidade, e não excluída.

2.5 Responsabilidade do Estado por Danos Advindos de sua Omissão

A responsabilidade civil do Estado também pode ser caracterizada por atos omissivos, como já defendido neste trabalho, ou seja, pela falta de ação do poder público diante de uma situação em que deveria ter agido para evitar danos à vítima. Nesse caso, a responsabilização ocorre quando fica comprovado que houve uma omissão ilícita do Estado, ou seja, quando a inércia do poder público foi contrária ao dever legal de agir.

Sobre o tema, é importante destacar os ensinamentos da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019, p. 1.474):

No caso de omissão do Poder Público os danos em regra não são causados por agentes públicos. São causados por fatos da natureza ou fatos de terceiros. Mas poderiam ter sido evitados ou minorados se o Estado, tendo o dever de agir, se omitiu.

Não há consenso na doutrina acerca da natureza da responsabilidade em caso de atos omissivos. Para uma primeira corrente, defendida por Hely Lopes Meireles, a responsabilidade deve ser objetiva, devido a Constituição de 1988 não diferenciar atos omissivos e comissivos. Para uma segunda corrente, defendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello, a responsabilidade deve ser subjetiva, devido na omissão o Estado não ser o causador direto do dano. De outro lado, a terceira posição, defendida por Sérgio Cavalieri Filho, entende que a omissão deve ser dividida em omissão genérica, que a responsabilidade teria natureza subjetiva, e específica que teria natureza objetiva, pois havia dever específico de ação.

Assim, em que se pese a falta de consenso, nota-se uma tendência dos tribunais em responsabilizar a

Administração em casos de violação do dever específico de agir.

Vejamos:

Todavia, somente será possível responsabilizar o Estado nos casos de omissão específica, quando demonstradas a previsibilidade e a evitabilidade do dano, notadamente pela aplicação da teoria da causalidade direta e imediata quanto ao nexo de causalidade (art. 403 do CC). Vale dizer: a responsabilidade restará configurada nas hipóteses em que o Estado tem a possibilidade de prever e de evitar o dano, mas permanece omissivo. (OLIVEIRA, 2021, p. 1378)

Ressalta-se que, o Supremo Tribunal Federal tem adotado a tese da responsabilização por atos a omissivos decorrentes de hipóteses de omissão específica.

2.6 Pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos

A personalidade jurídica de direito público se refere aos entes e órgãos integrantes da Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou Indireta (autarquias e fundações de direito público).

De outro lado, a personalidade jurídica de direito privado a que nos referimos neste tópico, são as entidades de direito privado da Administração Indireta (Sociedades de Economia Mista, empresas públicas e fundações públicas de direito privado) e as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

As pessoas jurídicas de direito público, bem como as de direito privado prestadoras de serviços públicos são alcançadas pela norma prevista no §6º do artigo 37 da Constituição federal.

Nas palavras de Rafael Rezende (2021, p.173), vejamos:

No tocante às empresas públicas e sociedades de economia mista, é oportuno lembrar que tais entidades podem prestar serviços públicos ou atividades econômicas. A distinção quanto ao objeto da estatal é importante para fins

de responsabilidade: no primeiro caso (estatais que prestam serviços públicos), a responsabilidade é objetiva, na forma do art. 37, § 6.º, da CRFB; no segundo caso (estatais econômicas), a responsabilidade, em regra, será subjetiva, pois, além de não ser aplicável o art. 37, § 6.º, da CRFB, deve ser observado o mesmo regime jurídico aplicável às empresas privadas em geral (art. 173, § 1.º, II, da CRFB).

Isto posto, é importante destacar que para a caracterização da responsabilidade objetiva, o fator determinante é a prestação de serviços públicos. Em havendo exploração de atividade econômica, é devida a obediência ao regime de direito privado a que se insere, sendo atribuída a responsabilidade subjetiva neste caso.

2.6 Responsabilidade Primária e Subsidiária

A responsabilidade civil do Estado pode ser primária ou subsidiária. A responsabilidade primária ocorre na situação em que o Estado é o único responsável pelos danos causados à vítima, enquanto a responsabilidade subsidiária ocorre quando o Estado é chamado para reparar o dano causado por terceiros,

como no caso de empresas terceirizadas contratadas pelo poder público.

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos, pela natureza pública que detêm, estão submetidos à responsabilidade objetiva e primária pelos danos que eventualmente causarem a terceiros.

Noutro giro, as empresas contratadas pela Administração respondem primariamente pelos danos que causarem, contudo, em regra, responderão de maneira subjetiva conforme Lei de Licitações, excetuando-se desta regra, nos moldes alhures descritos, as concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Conforme o professor José dos Santos Carvalho Filho (2019, p. 835), vejamos:

Nem sempre, entretanto, a responsabilidade do Estado será primária. Como já vimos anteriormente, há muitas pessoas jurídicas que exercem sua atividade como efeito da relação jurídica que as vincula ao Poder Público, podendo ser variados os títulos jurídicos que fixam essa vinculação. Estão vinculadas ao Estado as pessoas de sua Administração Indireta, as pessoas prestadoras de serviços públicos por delegação negocial (concessionários e permissionários de serviços públicos) e também aquelas

empresas que executam obras e serviços públicos por força de contratos administrativos.

Com isso, neste último caso, deve a Administração responder por suas contratadas de maneira eventual e subsidiária. Em havendo insolvência da primariamente responsável, a Administração fica encarregada de indenizar a vítima.

CAPÍTULO 3

DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR ATOS OMISSIVOS NO CONTEXTO DE CRISE SANITÁRIA

No começo do século XX o Estado Liberal demonstrou-se insuficiente, por ser apenas abstencionista, ou seja, pregava um estado mínimo e distante dos cidadãos, com previsão apenas de liberdades negativas. Essa liberdade desmedida das relações privadas deu margem para práticas abusivas, tanto de manipulação de mercado, quanto de relações empregatícias com jornadas e esforços extremamente degradantes, educação e saúde somente para os abastados etc.

Procurando suprir as deficiências do liberalismo, com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de Weimar de 1919, surgiu o Estado Social. O Estado passou de apenas um mero espectador de relações privadas e prestador de liberdades negativas, para um Estado assistencial e intervencionista.

O professor Flávio Martins bem ilustra o período de transição após a 1ª Guerra Mundial, Vejamos (MARTINS, 2022, p. 355):

Embora as primeiras constituições modernas tenham sido liberais (previam apenas e exclusivamente os direitos de primeira dimensão, que exigiam do Estado uma postura passiva, uma inação), com o advento da 1ª Guerra Mundial, as Constituições passaram a prever metas estatais, destinadas a implementar os direitos sociais através de políticas públicas, relacionadas à saúde, educação, trabalho etc.

Para além disso, no Brasil, essa mudança de paradigma constitucional foi observada com a Constituição Brasileira de 1934, no primeiro governo de Getúlio Vargas. Considerando o ordenamento jurídico pátrio, a doutrina afirma que todas as Constituições após 1934 também são consideradas sociais.

Conforme Pedro Lenza (LENZA, 2022, p. 173):

Em outro momento, além da classificação dicotômica em ramo de direito público e de direito privado, a evolução do Estado

liberal para o Estado social de direito faz surgir a necessidade de se reconhecer, ao lado da dicotomia, a categoria dos direitos sociais, cujas normas de direito do trabalho e de direito previdenciário expressam a manifestação de um Estado prestacionista, intervencionista e realizador da chamada justiça distributiva (esses novos direitos, chamados de segunda geração ou dimensão, surgem, pela primeira vez, na Constituição brasileira de 1934), tendo como marco a Revolução Industrial.

Devido à evolução da sociedade, nos dias de hoje o Estado tem um papel suma importância na defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, sobretudo durante tempos de crise, como no experimentado durante a pandemia de Covid-19.

Saliente-se que, acompanhando a evolução de todas as comunidades, respeitável doutrina entende que o Brasil, com a Constituição Republicana de 1988 constitui-se em Estado Social.

Como afirma o professor Flavio Martins (MARTINS, 2022, p. 679):

Por fim, embora não haja previsão expressa na Constituição Federal, além de ser um Estado de Direito e Democrático,

podemos afirmar igualmente que o Brasil também é um Estado Social. Isso porque a Constituição de 1988 prevê uma série de direitos sociais, impondo metas e programas estatais, distanciando-se, pois, do Estado Liberal do século XIX. Embora seja um Estado Social de Direito, o constituinte originário preferiu não se utilizar dessa expressão, ao contrário do que foi feito na Constituição Espanhola, de 1978, que, em seu art. 1º, estabelece: “Espanha se constitui em um Estado Social e Democrático de Direito, que propugna como valores superiores de seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político”.

Nesse sentido, com advento do Estado Social, a responsabilidade civil da Administração verifica-se de diversas maneiras, e abrange a garantia do acesso à saúde, a proteção ao direito ao trabalho, a manutenção das atividades essenciais da sociedade, assistencialismo sobretudo durante períodos calamitosos, dentre outras intervenções positivas.

3.1 Os Direitos Fundamentais Durante a Pandemia

A pandemia de Covid-19 trouxe à tona diversas discussões sobre a proteção dos direitos fundamentais em um contexto de crise sanitária. Dentre os direitos

afetados, destacam-se o direito à saúde, o direito ao trabalho, o direito à educação, entre outros.

Em tempos de pandemia, a responsabilidade civil ganha uma importância ainda maior, especialmente no que se refere à proteção dos direitos fundamentais das pessoas. Afinal, é necessário que o Estado e a sociedade civil estejam preparados para enfrentar as consequências da crise sanitária, garantindo a proteção dos direitos humanos e fundamentais dos cidadãos.

3.1.1 Direito a saúde

A pandemia de COVID-19 representou um dos maiores desafios contemporâneos às políticas públicas de saúde, com consequências que impactaram diretamente a vida da população.

A responsabilidade civil nesse caso recai tanto sobre o Estado quanto sobre os indivíduos, uma vez que todos devem adotar medidas preventivas para evitar a propagação do vírus.

É responsabilidade do Estado oferecer atendimento médico adequado, bem como medidas de prevenção e controle da doença. Da mesma forma, os indivíduos devem seguir as orientações dos órgãos de saúde, como o uso de máscaras, a higienização frequente das mãos e o distanciamento social. Para além de um dever

estatal, as medidas de prevenção representam verdadeiro dever cívico.

Não se pode esquecer que além de responsabilização civil, os particulares estão sujeitos a implicações administrativas e penais decorrentes da desobediência de normas sanitárias.

No que também se refere à saúde, é dever do Estado garantir o acesso aos serviços de saúde e a oferta de tratamento adequado para os pacientes infectados pelo vírus. Além disso, cabe ao Estado a obrigação de investir em pesquisa e desenvolvimento de vacinas e tratamentos, bem como de oferecer orientações claras e precisas à população sobre como prevenir a disseminação do vírus.

Sobre o direito à saúde, Pedro Lenza afirma que (p.2228):

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Durante a crise causada pelo novo coronavírus, apesar de, para muitos ter ocorrido alguns exageros, é inegável que o Poder Judiciário exerceu papel crucial na resolução de questões lacunosas, sobretudo na aquisição de vacinas e insumos pelos entes. Para parte da população houve excessivo ativismo judicial, para outra houve necessária atuação para resguardar o direito fundamental da saúde.

Além de tudo, conforme o artigo 196 da Constituição federal, a saúde é um direito de todos e dever do Estado, que, por meio da Administração deve garantir serviços que assegurem e promovam a saúde à população.

3.1.2 Do direito ao trabalho

O direito ao trabalho também é um direito fundamental afetado pela pandemia.

Com medidas as restritivas de locomoção, ou de fechamento compulsório de estabelecimentos comerciais, o direito ao trabalho restou abalado.

Diversas foram políticas protetivas aos trabalhadores que tentaram assegurar o contrato de trabalho e mantê-los mesmo com os lockdowns. Foi necessário que o poder público ingressasse com medidas assistenciais, como os auxílios emergenciais

para que os desempregados não ficassem à mercê da fome.

Os Poderes Executivo e Legislativo também atuaram positivamente no sentido de adequar o ordenamento jurídico e fixar diretrizes à sociedade para enfrentar o período calamitoso, um exemplo disso é a Medida Provisória (MP) n.º 927, de 22 de março de 2020, na qual durante o estado de calamidade pública, os empregadores podem alterar o modo de trabalho pessoal para o regime de trabalho em casa.

A pandemia foi seguida por uma onda de desemprego, contudo, estudos apontam que pouco a pouco a sociedade retorna à normalidade.

No contexto pós pandêmico, a responsabilidade também recai sobre os empregadores, que devem garantir um ambiente de trabalho seguro e saudável para seus empregados. Isso inclui a adoção de medidas preventivas, como o fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPIs) e a implementação de protocolos de higiene e distanciamento social.

Em resumo, cabe ao prioritariamente ao Estado e aos empregadores adotar medidas para garantir a proteção dos trabalhadores durante e após a pandemia. Isso inclui o estabelecimento de protocolos de segurança e higiene nos locais de trabalho, bem como o fornecimento e exigência de EPIs aos trabalhadores. Além disso, o Estado deve oferecer medidas de apoio aos trabalhadores que foram afetados pelas

consequências econômicas da pandemia, como a perda do emprego ou a redução da jornada de trabalho.

3.1.3 do direito à educação

A pandemia também afetou o direito à educação, uma vez que muitas escolas e universidades tiveram que suspender suas atividades presenciais. Nesse caso, a responsabilidade recai sobre o Estado, que deve garantir o acesso à educação de forma remota, por meio da oferta de aulas virtuais e da distribuição de material didático.

Outrossim, é importante destacar que a responsabilidade civil durante a pandemia de Covid-19 não se restringe apenas aos direitos fundamentais das pessoas. Empresas e instituições também devem ser responsabilizadas por suas ações durante a crise sanitária, especialmente no que se refere à proteção dos seus clientes e funcionários. A adoção de medidas preventivas, como o uso de EPIs e a implementação de protocolos de higiene e distanciamento social, é fundamental para garantir a segurança de todos durante a pandemia.

Por fim, merece destaque que cabe ao Estado a responsabilidade de manter as atividades essenciais da sociedade em funcionamento, mesmo durante a pandemia. Isso inclui serviços públicos como transporte, segurança, energia elétrica e água. Nesse sentido, é importante que o Estado adote medidas para garantir a

continuidade desses serviços, sem colocar em risco a saúde e a segurança da população.

Em resumo, a responsabilidade civil do Estado durante a pandemia de Covid-19 envolve a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, o investimento em pesquisa e desenvolvimento de tratamentos e vacinas, a garantia da segurança dos trabalhadores e a manutenção das atividades essenciais da sociedade.

3.2 Competência legislativa e administrativa durante a pandemia de Covid-19

A crise ocasionada pelo coronavírus mostrou a necessidade de uma atuação conjunta entre os diferentes entes do Estado Brasileiro. Foram propostas discussões acerca da repartição de competências legislativas e administrativas. Ficou evidente a importância de serem estabelecidas balizas de atuação.

No Brasil, o sistema federativo prevê uma divisão de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988. No que tange à saúde pública, trata-se de uma competência comum, conforme o artigo 23 da Constituição, cabendo à União, Estados e Municípios atuar de forma cooperativa para proteger a saúde da população.

No entanto, a definição de normas gerais e diretrizes nacionais é competência da União, que deve coordenar e liderar a resposta do país em momentos de emergência sanitária, conforme o artigo 24 da Constituição, que trata da competência concorrente.

No que se refere à competência administrativa comum, posteriormente deve ser normatizado lei para regular cooperação entre os entes, em prol do bom e regular desenvolvimento. Vejamos:

Em relação à competência comum (cumulativa, concorrente administrativa ou paralela), de maneira bastante interessante, o art. 23, parágrafo único, estabelece que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (LENZA, 2022, p. 839)

De outro lado, no que se refere às competências legislativas, e conforme já explanado alhures neste trabalho, compete a União, Estados e ao Distrito Federal, nos moldes do artigo 24 da Constituição da República de 1988, legislares concorrentemente em defesa da saúde. Assim, cada ente normatiza considerando interesses em sua esfera, a União elaborando normas gerais, e cada ente concorrentemente considerando suas

peculiaridades normatizam em atendimento a seus anseios. Isso se dá pela ideia de federalismo cooperativo que consiste na classificação atribuída pela doutrina ao Estado brasileiro.

O professor Pedro Lenza, explica com maestria a relação entre os entes no tocante à competência legiferante concorrente. Vejamos:

O art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, caput, c/c o art. 32, § 1.º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre as normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não seja conflitante, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). (LENZA, 2022, p. 843)

Note-se que em caso de competência legislativa de matéria concorrente realizada por estados, eventual normatização pela União de regulamentação geral, o que a lei estadual for contrária terá sua eficácia suspensa.

Tomando por base estes conceitos, uma novidade legislativa que importa mencionar, é a aprovação da Emenda Constitucional nº 109/2021, que introduziu no ordenamento jurídico a possibilidade de a União decretar estado de calamidade pública em nível nacional, para eventuais novas situações de calamidade, como uma pandemia.

Diversos foram os preceitos normativos elaborados para regular as relações de fato e de direito desencadeadas pelo período crítico despertado pelo coronavírus, isso devido a pandemia trazer situação jamais experimentada nos tempos modernos.

Por fim, é oportuno destacar a importância de organismos internacionais no combate à pandemia. Assim, se faz necessária a atribuição de valor às recomendações do direito comparado. Nas palavras de Flavio Martins (MARTINS, 2022, p. 593), “se não fossem as ações da OMS, o abismo que separa os países mais ricos e pobres, que já é gigantesco e vergonhoso, seria ainda maior”.

3.3 Responsabilidade Civil do Estado por Omissão Durante a Pandemia

O estudo da responsabilidade civil do Estado, sob o prisma da omissão, parte do pressuposto de que o Estado tem o dever jurídico de agir em situações de risco para a população, especialmente em crises sanitárias como a da COVID-19.

A ineficiência na execução de medidas emergenciais, como a demora na adoção de isolamento social, a falta de distribuição adequada de insumos médicos e o colapso no sistema de saúde, demonstrou uma falha estrutural que gerou prejuízos mensuráveis à sociedade.

Em diversas oportunidades, o Estado não apenas foi omissor, mas também adotou decisões equivocadas, muitas vezes retardando ações essenciais e comprometendo a mitigação dos efeitos da pandemia.

A responsabilidade civil do Estado por omissão está diretamente ligada à sua inércia ou atuação insuficiente no cumprimento do dever constitucional de garantir direitos fundamentais, como a saúde, especialmente em momentos de crise. Durante a pandemia de COVID-19, a ineficiência e a ausência de ações adequadas e tempestivas por parte do poder público revelaram a necessidade de se discutir a responsabilidade estatal em cenários de calamidade pública.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito à saúde como um direito social, incumbindo ao Estado o dever de assegurar sua efetividade por meio de políticas públicas que promovam, previnam e protejam a saúde da população. Entretanto, a pandemia revelou falhas na implementação dessas políticas, seja pela ausência de medidas de contenção apropriadas, seja pela demora ou insuficiência na distribuição de recursos essenciais, como insumos médicos, respiradores e vacinas.

A responsabilidade civil do Estado por omissão decorre da teoria do risco administrativo, na qual o ente público é responsabilizado pelos danos causados à coletividade em decorrência de sua omissão ou atuação inadequada. A professora Di Pietro, explica este posicionamento. Vejamos:

"A responsabilidade civil do Estado por omissão decorre da teoria do risco administrativo, onde o ente público é responsabilizado pelos danos causados à coletividade em decorrência de sua inércia ou atuação inadequada" (DI PIETRO, 2020, p. 89).

No caso da pandemia, essa omissão pode ser caracterizada pela falta de coordenação entre os entes federativos, ou pela negligência em adotar medidas preventivas de grande alcance.

Em contextos em que a ação estatal era imprescindível para mitigar os efeitos da crise sanitária, sua ausência foi determinante para a piora da situação, resultando em mortes evitáveis, sobrecarga do sistema de saúde e outros danos sociais.

Ademais, é necessário destacar que a responsabilização do Estado por omissão não é irrestrita. Para que haja configuração de sua responsabilidade civil, é preciso que se verifique o nexo causal entre a omissão estatal e o dano sofrido pela população, bem como a comprovação de que o Estado tinha a obrigação legal de agir e não o fez, de maneira culposa ou dolosa. O artigo 37, §6º da Constituição prevê que o Estado deve reparar os danos causados a terceiros por seus agentes, o que inclui a inércia administrativa em situações de crise, como a pandemia. Conforme bem define o professor José Afonso da Silva:

"O Estado tem a obrigação legal de garantir a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em situações de crise, como a pandemia de COVID-19, em que sua omissão pode gerar danos irreparáveis" (SILVA, 2021, p. 112).

A ausência de uma política pública eficaz e de medidas urgentes por parte da União e de outros entes

federativos, portanto, constitui um campo fértil para o debate sobre a responsabilidade civil do Estado.

A pandemia mostrou a necessidade de reformular a maneira como o poder público encara as crises de saúde pública, garantindo a proteção de direitos fundamentais e evitando a repetição de falhas que comprometeram a integridade e a vida de muitos brasileiros.

Em suma, a responsabilização do Estado por omissão durante a pandemia de COVID-19 é um tema de grande relevância jurídica e social. A inação ou ação insuficiente em momentos críticos afeta não apenas o direito à saúde, mas também os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da justiça social. Por isso, é necessário que o Estado seja responsabilizado quando sua omissão agrava os danos causados por crises como a pandemia, e quando estas causas pudessem ter sido evitadas, assegurando assim a efetiva proteção dos direitos da população com justiça, bem como efeito pedagógico, para que inações não ocorram novamente.

CONCLUSÃO

A análise da responsabilidade civil do Estado por omissão durante a pandemia de COVID-19 mostrou como a ineficiência e a falta de ações tempestivas por parte do poder público comprometeram gravemente a saúde pública e a integridade da população.

A Constituição Federal de 1988 consagra o direito à saúde como um direito social fundamental, atribuindo ao Estado o dever de adotar políticas públicas eficazes para garantir sua proteção. No entanto, a crise sanitária expôs falhas estruturais no cumprimento desse dever.

A responsabilidade civil do Estado, fundamentada na teoria do risco administrativo, impõe a obrigação de reparar os danos causados por sua inércia ou ações inadequadas. A demora na implementação de medidas de contenção, a falta de coordenação entre os entes federativos e a omissão na distribuição de recursos essenciais durante a pandemia foram fatores determinantes para o agravamento da crise sanitária. Esses atos de omissão ou falhas estatais comprometeram a vida de milhares de brasileiros, resultando em mortes que poderiam ser evitadas.

A responsabilização do Estado por omissão é um instrumento essencial para garantir a efetividade dos direitos fundamentais e a justiça social. Em contextos de crise como a pandemia, a inação estatal não pode ser justificada, pois compromete a dignidade humana e agrava as desigualdades sociais. Pôde se verificar notoriamente como as pessoas mais pobres sofreram mais com a pandemia, seja pela falta de leitos ou até dificuldade no isolamento social.

Ao longo deste trabalho, ficou claro que, embora complexa, a responsabilização estatal por omissão é necessária para assegurar que erros cometidos durante crises sanitárias sejam corrigidos e que futuros desastres possam ser evitados. O Estado deve ser responsabilizado, mas deve haver razoabilidade no trato fático, para saber se realmente o estado poderia evitar aquele efeito deletério.

A experiência da pandemia de COVID-19 aponta para a necessidade de uma maior atenção às políticas públicas voltadas para a proteção da saúde. A responsabilidade civil do Estado deve servir não apenas como um mecanismo de reparação, mas também como um incentivo para a implementação de políticas mais eficientes e equitativas, garantindo que os direitos fundamentais da população sejam respeitados, mesmo em tempos de calamidade pública.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A Constituição e a Crise Sanitária: A Responsabilidade do Estado durante a Pandemia de COVID-19.** São Paulo: Saraiva, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 33. ed. São Paulo: Atlas Ltda., 2019. 1733 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 33^a ed. São Paulo: Atlas, 2020.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense Ltda., 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil 1: parte geral.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. 1719 p.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 2921 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 37^a ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021. 1634 p.

SILVA, José Afonso. **Responsabilidade Civil do Estado**: Enfoque nas Omissões Administrativas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.