



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
ESCOLA DE DIREITO, NEGÓCIOS E COMUNICAÇÃO
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO
MONOGRAFIA JURÍDICA

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO:

IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

ORIENTANDO (A): VÍTOR GABRIEL ALVES FIDELIS

ORIENTADOR (A): PROF. (A) DR^a FERNANDA DE PAULA FERREIRA MOI

GOIÂNIA

2025

VÍTOR GABRIEL ALVES FIDELIS

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO:
IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Monografia Jurídica apresentada à disciplina Trabalho de Curso II, da Escola de Direito, Negócios e Comunicação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GOIÁS). Prof. (a) Orientador (a): Dr^a Fernanda De Paula Ferreira Moi.

GOIÂNIA
2025

VÍTOR GABRIEL ALVES FIDELIS

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO:
IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Data da Defesa: ____ de _____ de ____

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a) Dr^a Fernanda De Paula Ferreira Moi

Nota:

Orientador (a) Ms. Marcos César Gonçalves de Oliveira

Nota:

A Deus, fonte de toda luz e mistério, que guiou meus passos na escuridão; aos meus pais, cujos sacrifícios silenciosos foram o alicerce onde repousa minha alma.

AGRADECIMENTOS

Ao final desta jornada, que parece ter se estendido por mais tempo do que o próprio tempo deveria permitir, restam-me palavras de profundo reconhecimento e, quem sabe, uma leve melancolia, como se este trabalho fosse a última carta que se escreve antes do ocaso de uma vida ou de um momento.

Primeiramente, agradeço a Deus, cujo silêncio é mais eloquente que qualquer prece e que, em sua infinita misericórdia, guiou meus passos, mesmo quando minha fé vacilava e a dúvida corroía a alma. Deus, em sua essência imutável, me concedeu forças que não sabia possuir e sabedoria que nunca imaginei ser capaz de alcançar.

Aos meus pais, dedico minha eterna gratidão, que, ao transbordar, escapa em palavras que mal conseguem traduzir o imenso amor que me deram. O amor de vocês foi, sem dúvida, o único refúgio em um mundo por vezes gelado e desolador, um abrigo seguro onde as tempestades da vida não puderam me alcançar. Foram os vossos olhares, repletos de esperança, que me sustentaram em momentos de sombra, quando a dúvida se apoderava de mim e o desânimo ameaçava engolir minha alma. Cada palavra de incentivo, cada gesto de carinho, foi como uma vela acesa em meio à escuridão, iluminando meu caminho e me dando a força para continuar, mesmo quando a dor parecia insuportável. O percurso que trilhei, árduo e tortuoso, repleto de incertezas e medos, é uma obra do amor imensurável e da dedicação incondicional que ambos me ofereceram. Vocês não apenas me deram a vida, mas a coragem de seguir, de buscar algo maior do que eu mesmo, de sonhar com um futuro que transcendesse minhas limitações. Pai, mãe, como poderia eu, um simples ser, chegar tão longe sem a força do amor de vocês a me impulsionar a cada passo?

À minha irmã, com sua luz radiante e risos inconfundíveis, ofereço minha mais profunda gratidão. Ela, com a pureza de seu ser, me ensinou que a grandeza reside na simplicidade e que a verdadeira beleza da vida se encontra nas pequenas coisas: no brilho nos olhos de uma criança, no abraço inesperado, na suavidade de um dia comum. Ela foi o lembrete constante de que, por mais pesados que se tornassem meus fardos, ainda havia na vida uma bondade secreta, uma serenidade que só os que conseguem ver o mundo através dos olhos de quem ama podem compreender. Nas nossas noites de conversa, em que o tempo parecia parar e o mundo lá fora se tornava insignificante, encontrei consolo. Mesmo quando os ventos da vida se mostravam cruéis, ela me fazia lembrar que, na simplicidade, há uma beleza que

desafia o caos. Minha irmã, com sua presença, me ensinou a olhar para dentro de mim e encontrar paz, mesmo quando o mundo ao redor não oferecia senão tempestades.

Aos meus amigos, que foram muito mais do que colegas ou companheiros de jornada. Bruno Vilanova, Caio César, Caio Umake, Daniel Pignatti, Gustavo Vicente, Lavinia Vieira, Pedro Heitor e Tácito Lucas – suas presenças não foram meros acompanhantes, mas forças que me equilibraram em momentos de angústia. Cada um de vocês, de maneira única, ofereceu não só companhia, mas também reflexões e risos que amenizaram a solidão de um caminho árduo. Às vezes, é apenas o riso compartilhado que faz o fardo ser mais leve. Se eu fosse tentar expressar o que cada um de vocês significou nesta caminhada, as palavras me falhariam, pois seria como tentar descrever a vastidão do mar em um único gole d'água. Mas saibam que, se hoje cheguei aqui, foi graças à amizade de vocês, que, como um abrigo seguro nas tormentas, nunca me deixaram afundar.

À professora Fernanda Moi, minha eterna gratidão. Sua orientação foi além do saber acadêmico, foi um farol que iluminou meu caminho, instigando reflexão e crescimento. Com paciência e dedicação, soube me guiar nos momentos de incerteza, tornando cada desafio uma oportunidade de aprendizado. Sua presença fez toda a diferença, e sou imensamente grato por ter tido o privilégio de aprender com alguém tão inspirador.

Encerro estes agradecimentos com uma sensação agridoce, como se cada palavra que escrevo tivesse sido impregnada pelo sabor da despedida e da gratidão. Não há como desvincular esta jornada do que vivi, do que aprendi e, sobretudo, das pessoas que com tanto afincio, amor e dedicação contribuíram para que este momento fosse possível. O tempo se esvai, mas as memórias, as lições e os sentimentos permanecem gravados em nossos corações, como as palavras de um romance russo: melancólicas, dramáticas e, ao mesmo tempo, inescapáveis.

RESUMO

O presente estudo analisa a responsabilidade civil do Estado por omissão e suas implicações nos direitos fundamentais, a partir da evolução histórica do instituto e das principais teorias aplicáveis no Direito Administrativo. Inicialmente, aborda-se a passagem do modelo de irresponsabilidade estatal para a responsabilidade subjetiva, baseada na culpa, até alcançar a responsabilidade objetiva, conforme consolidada no ordenamento jurídico brasileiro pelo artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988. A pesquisa fundamenta-se em metodologia qualitativa, com enfoque bibliográfico e científico. Foram analisadas obras doutrinárias, artigos acadêmicos, legislações e jurisprudências pertinentes ao tema. A investigação desenvolve-se de forma exploratória e analítica, permitindo uma compreensão crítica das principais correntes teóricas, bem como a contextualização das divergências doutrinárias sobre a omissão estatal. A análise crítica dos dados coletados busca relacionar teoria e prática, avaliando o impacto das omissões na efetividade dos direitos fundamentais e propondo caminhos para uma atuação estatal mais eficaz. São examinados os pressupostos para a responsabilização estatal por omissão: a conduta omissiva, o dano e o nexo de causalidade, destacando-se as dificuldades probatórias da falha administrativa. Discute-se ainda a função do Estado contemporâneo na promoção do bem-estar social, os limites impostos pela reserva do possível e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle. Conclui-se que a efetiva responsabilização do Estado por omissão é essencial para a concretização do Estado Democrático de Direito, assegurando a proteção dos cidadãos e a observância dos princípios da justiça, igualdade e eficiência na prestação dos serviços públicos.

Palavras-chave: Inércia do Poder Público; Reparação dos Prejuízos Administrativos; Teoria do Risco; Nexo Causal; Arrêt Blanco; Limites da Reserva do Possível; Culpa Administrativa na Gestão Pública.

ABSTRACT

This study analyzes the State's civil liability for omission and its implications on fundamental rights, based on the historical evolution of the concept and the main theories applicable in Administrative Law. It initially addresses the transition from a model of state irresponsibility to subjective liability based on fault, and later to objective liability, as established in the Brazilian legal system by Article 37, §6 of the Federal Constitution of 1988. The research adopts a qualitative methodology, with a bibliographic and scientific approach. Doctrinal works, academic articles, legislation, and relevant case law were analyzed. The investigation is conducted in an exploratory and analytical manner, allowing for a critical understanding of the main theoretical frameworks, as well as the contextualization of doctrinal divergences regarding state omission. The critical analysis of the collected data aims to bridge theory and practice by evaluating how omissions affect the effectiveness of fundamental rights and by proposing pathways for more effective state action. The study examines the key elements for establishing state liability by omission: the omission itself, the resulting damage, and the causal link—emphasizing the evidentiary challenges of proving administrative fault. It also discusses the role of the contemporary State in promoting social welfare, the limits imposed by the “reservation of the possible,” and the need to improve control mechanisms. The study concludes that holding the State accountable for its omissions is essential to realizing the Democratic Rule of Law, ensuring the protection of citizens and upholding the principles of justice, equality, and efficiency in public service delivery.

Keywords: Inertia of Public Authorities; Reparation of Administrative Damages; Risk Theory in Public Administration; Legal Causal Link; Arrêt Blanco Precedent; Limits of the Reserve of the Possible; Administrative Fault in Public Management.

SÚMARIO

INTRODUÇÃO	10
1 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	12
1.1 CONCEITUAÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL	17
1.2 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.....	19
1.2.1 Conduta.....	21
1.2.2 Dano	23
1.2.3 Nexo Causal.....	25
2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: DA IMUNIDADE ABSOLUTA À RESPONSABILIDADE OBJETIVA.....	29
2.1 TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO.....	32
2.2 TEORIAS PUBLICITAS E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO	37
2.3 SIGNIFICÂNCIA JURÍDICA DA OMISSÃO ESTATAL NO BRASIL	40
3 IMPACTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	45
3.1 A CONEXÃO DO ESTADO CONSTITUCIONAL COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS	47
3.2 ATOS DE GOVERNANÇA E OS IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	52
3.3 REFLEXOS DA RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL POR OMISSÃO NAS PRERROGATIVAS FUNDAMENTAIS.....	55
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objeto a análise da responsabilidade civil do Estado por omissão e seus impactos na efetivação dos direitos fundamentais no Brasil. A escolha desse tema se justifica pela necessidade de compreender e aprimorar os mecanismos de reparação dos danos decorrentes da inércia estatal, em um cenário onde a proteção dos direitos individuais se faz cada vez mais urgente.

A justificativa para esta investigação encontra respaldo na crescente demanda por um Estado que não apenas organize a sociedade e assegure a ordem pública, mas que, sobretudo, responda de maneira eficaz diante de omissões capazes de ocasionar prejuízos à dignidade e aos direitos dos cidadãos. A relevância da pesquisa reside na constatação de que a inércia estatal pode levar à violação dos direitos fundamentais, o que demanda a adoção de critérios claros e rigorosos para a responsabilização do poder público.

O objetivo geral deste estudo é investigar a aplicação da responsabilidade civil por omissão do Estado como instrumento de reparação dos danos e proteção dos direitos fundamentais. Para atingir esse propósito, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: analisar a evolução histórica e os fundamentos teóricos do instituto; identificar os desafios e as controvérsias na responsabilização estatal por omissões; e avaliar os efeitos práticos dessa responsabilização na promoção da justiça social e na governança do poder público.

A principal problematização que orienta esta pesquisa é: como a responsabilidade civil do Estado por omissão pode ser utilizada para assegurar a proteção dos direitos fundamentais sem comprometer a eficiência e a sustentabilidade da administração pública?

O referencial teórico fundamenta-se em autores consagrados do Direito Administrativo, como José dos Santos Carvalho Filho, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Matheus Carvalho e Hewerston Humenhuk, que contribuem com perspectivas sobre as teorias da responsabilidade subjetiva e objetiva, bem como a evolução do instituto à luz da teoria do risco.

A estrutura do trabalho está organizada em três capítulos principais: o primeiro capítulo aborda os fundamentos e a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado; o segundo analisa a aplicação da responsabilidade por omissão segundo

diversos enfoques teóricos e jurisprudenciais; e o terceiro examina os impactos práticos dessa responsabilização na proteção dos direitos fundamentais e na atuação do Estado Constitucional.

Quanto ao método e à metodologia, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com ênfase na pesquisa bibliográfica e análise crítica de doutrinas e jurisprudências. Essa metodologia possibilita uma investigação aprofundada dos conceitos teóricos e das implicações práticas da responsabilidade civil estatal, contribuindo para a proposição de diretrizes que promovam maior efetividade na proteção dos direitos fundamentais.

Em síntese, a investigação apresentada reafirma a importância de se debater e aprimorar os mecanismos de responsabilização do Estado por omissão. A reflexão crítica acerca do instituto revela não apenas a necessidade de uma reparação justa aos prejuízos causados aos cidadãos, mas também a urgência de moldar um aparelho estatal que, de forma transparente e eficiente, garanta os direitos fundamentais preconizados pela Constituição. Essa abordagem integradora entre teoria e prática reafirma a relevância da pesquisa para o avanço do conhecimento jurídico e para a promoção de uma justiça social mais efetiva.

1 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado é um dos institutos clássicos do Direito Administrativo moderno e o que mais aparenta divergências doutrinárias e jurisprudenciais. Trata-se de um conceito central do Direito Público, o qual representa a obrigação do Estado de reparar os danos causados a indivíduos ou à sociedade em razão de sua atuação.

Nos primórdios, a exemplo do que se via nas sociedades da Antiguidade clássica, a vingança coletiva era o fundamento precípua da “responsabilidade”, sendo assim, os grupos se uniam contra o agressor visando à reparação por ofensa praticada contra um de seus membros através da exclusão ou do assassinio.

Ocorre, porém, que todo instituto de manutenção da ordem social passa por evoluções, fato que, em uma nova etapa, ocasionou o fundamento da vingança privada, em que se punia a agressão da mesma forma. Nesse sentir, Aristóteles (384 a.C – 322 a.C) no Livro V da *Ética a Nicômaco* (2020, p.180) ensina que:

Mostramos que tanto o homem como o ato injustos são ímprobos ou iníquos. Agora se torna claro que existe também um ponto intermediário entre as duas iniquidades compreendidas em cada caso. E esse ponto é a equidade, pois em toda espécie de ação em que há o mais e o menos também há o igual. Se, pois, o injusto é iníquo, o justo é equitativo, como, aliás, pensam todos mesmo sem discussão. E, como o igual é um ponto intermediário, o justo será um meio-termo.

Tal ensinamento é centralizado em um aspecto fundamental da historicidade humana, o qual seja a busca de equilíbrio e harmonia. E de modo semelhante, a responsabilidade civil é o instituto mantenedor da ordem social, e, por conseguinte, é natural possuir em seus diversos estágios de evolução o aspecto da vingança como preceito, dado que, o conceito inicial da responsabilidade/reparabilidade encontra-se em um estado longínquo do entendimento contemporâneo.

É importante destacar que provavelmente os povos Sumérios foram os primeiros a trabalharem o dano e sua reparação no Código de Ur-Nammu, que contemplava a reparabilidade por penas pecuniárias. Tal código, descoberto pelo assiriólogo Samuel Noah Kramer, apesar da imemorável distância entre os mundos jurídicos, trazia em sua composição princípios que hoje são utilizados na reparação dos danos morais.

Nesse matiz, com a queda da Suméria e sua assimilação pela Babilônia e pela Assíria, fato que levou o Código de Ur-Nammu ao esquecimento e concedeu os holofotes ao tão conhecido Código de Hamurabi com um novo aporte sobre a matéria. Em consonância ao confabulado, o Código de Hamurabi trabalhou o princípio de “olho por olho, dente por dente”, instituindo a lei de talião, ou “*lex taliones*” que era aplicada pela reciprocidade do crime e da pena.

A aplicabilidade de tal brocardo detinha finalidade de evitar que a população fizesse “justiça com as próprias mãos”, ato que não detinha fundamentação moral, social e que causaria consequências desproporcionais. Ou seja, com a aplicação da lei de talião, a justiça aplicava punição idêntica ao infrator e garantia manutenção da ordem pública da sociedade.

Ainda assim, é basilar evidenciar que o Código de Hamurabi não se restringia às penas de retaliação unicamente. É fato, que o supramencionado Código aplicava majoritariamente a “*lex taliones*”, porém, assim como o Código de Ur-Nammu, trouxe consigo o instituto da reparação, em que pese a incipiência.

É no direito romano que se encontra o substrato da essência daquilo que se denomina instrumento de responsabilidade civil. Nas palavras de Vera-Cruz (2019, p.5), a conceituação de Estado Social de Direito respalda-se na República Romana, *in verbis*:

A juridicização da ideia de Estado e dos seus modos de atuação não pode dispensar a jurisprudencialidade romana originária e identitária. Para colocar em questões, através de um exercício filosófico, cuja solução cabe ao Direito e – depois – para resolver conflitos com decisões que levem à paz porque justas, é necessário encontrar as fontes de conhecimento que permitem uma reflexão jurídica criadora até à radicalidade.

Insculpida na matriz ontológica do pensamento, conclui-se que não houve uma sistematização teórica para dirimir questões unicamente relacionadas ao tema, mas, houve um louvor no tocante à prática da reparabilidade, dado que, era possível extrair soluções das experiências das decisões dos juízes e pretores e as respostas dos jurisconsultos.

A sistemática da reparabilidade pode ser localizada em três períodos históricos de Roma, quais seja: a Lei das XII Tábuas, a *Lex Aquillia*, e o *Corpus Iuris Civilis*. Urge ressaltar que inicialmente prevaleceu-se noções básicas voltadas para a

delicta, ideal que se aproximava da ideia de vingança privada, tal qual as civilizações elucidadas anteriormente.

O direito romano adotava, como princípios basilares, a honestidade e o não lesar direito de outrem. Logo, a reparação do dano não se limitava apenas a uma punição ao infrator, ela buscava reestabelecer o equilíbrio social e a ordem violados pelo ato ilícito. Nas palavras de Fernando Facury (2001, p. 30-31), o objetivo da penalização não era apenas a retaliação, mas também a restauração do *status quo ante*, ou seja, a situação anterior ao dano.

Tais diretrizes, estabelecidas no *Corpus Iuris Civilis*, refletiam a preocupação com a promoção da justiça e da harmonia nas interações sociais, criando uma base ética para o sistema jurídico.

Ademais, é relevante notar que, no direito romano, a reparação de danos frequentemente envolvia uma compensação monetária. Essa abordagem destaca uma mudança de perspectiva, em que o valor dos bens materiais passou a ser mais reconhecido, substituindo o impulso por retaliação pura e simples. A ideia de que a compensação patrimonial poderia restaurar o equilíbrio e fornecer uma reparação justa incentivava a resolução pacífica dos conflitos.

A atribuição de uma nova perspectiva levou o homem romano perceber que não existia vantagem na vingança, visto que não há compensação pelo dano causado, existindo apenas um novo dano. Infere-se, entretanto, que apenas com a *Lex Aquilia* é que se instituiu um princípio que norteava a reparação do dano, ou seja, irrompeu a responsabilidade aquiliana.

No que concerne a *Lex Aquilia*, o jurista Josivaldo Félix de Oliveira (2019, p.23) manifesta:

Foi, sem dúvida, um marco tão relevante, que a ela se imputa a origem do elemento “culpa” como fundamento na reparação do dano. A *Lex Aquilia*, bem assim a subseqüente “*actio ex lege Aquilia*” tem sido destacada pelos romanistas e pelos civilistas em matéria atinente à responsabilidade civil.

Após a queda do Império Romano, a Europa passou por um processo de descentralização, onde o poder não estava concentrado em um único ente estatal. Ao invés disso, dominavam os senhores feudais que exerciam autoridade sobre territórios específicos. Essa divisão impedia a formação de um Estado unificado, de modo que

não havia uma entidade governamental definida que pudesse responder legalmente por prejuízos causados aos cidadãos.

Os senhores feudais acumulavam funções que iam além do simples exercício da autoridade militar e administrativa. Eles atuavam tanto na elaboração de leis quanto na aplicação de julgamentos, com base nos costumes locais e em decisões pessoais. Essa autonomia fazia com que os danos resultantes de suas ações fossem tratados como questões de responsabilidade individual, sem a possibilidade de se atribuir uma eventual culpa ao “ente estatal”.

Insta frisar, que naquela época a Igreja Católica exercia enorme influência sobre a vida social e jurídica. O Direito Canônico, que regulava muitos aspectos do comportamento e das relações humanas, reforçava a ideia de que os governantes eram representantes divinos na Terra. Essa visão dificultava a crítica ou a responsabilização de figuras de autoridade, já que os líderes eram vistos como detentores de uma missão sagrada.

Sendo assim, um dos conceitos predominantes era o de que o soberano não poderia ser responsabilizado por seus atos, refletido na máxima que exonerava o rei de cometer erros juridicamente puníveis. Essa proteção ao monarca impedia que houvesse mecanismos legais para a reparação de danos provocados pelo poder público, restringindo as possibilidades de reivindicação dos prejudicados.

Em suma, a ausência de um Estado moderno e a predominância de estruturas feudais e religiosas na Idade Média inviabilizavam a existência de um instituto de responsabilidade civil do Estado. Somente com o surgimento dos Estados centralizados e a evolução dos sistemas jurídicos se passou a conceber um mecanismo pelo qual o poder público pudesse ser responsabilizado por danos causados a terceiros.¹

Desse modo, séculos depois, foram os franceses que, considerando a culpa como pressuposto da responsabilidade civil, aperfeiçoaram a casuística clássica, tornando a culpa pressuposto da responsabilidade civil aquiliana. Neste momento, é possível sintetizar que a historicidade da responsabilidade civil do Estado constitui o

1 Por questões metodológicas e pela própria bibliografia consultada, a análise histórica se foca tão somente no território da Europa central. Ademais, é a história do direito europeu central que influencia nosso ordenamento jurídico.

resultado de um processo histórico de sedimentação valorativa no âmbito da vida sociopolítica, cujas raízes encontram-se profundamente imersas no decurso temporal, abrangendo os séculos.

Em consonância com o que foi previamente exposto, a sistemática das teorias da responsabilidade civil surgiu através do *Arrêt Blanco*, onde a jurisprudência francesa por meio do Tribunal de Conflitos firmou um novo entendimento que abarcou princípios do Direito Administrativo. Pierre Souty (1952, p.15) leciona que :

Considérant que la responsabilité que peut incomber à l'État pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le code civil, pour les rapports de particulier à particulier; que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privé; que, dès lors,... l'autorité administrative est seule compétence pour en connaître”.

O caso *Arrêt Blanco* trouxe entre suas principais inovações, a exclusão do Código Civil como base normativa para a resolução dos casos de responsabilidade civil do Estado, bem como a adequação dessa temática ao âmbito administrativo relacionado à prestação do serviço público, além da atribuição de competência à jurisdição administrativa para o julgamento das questões pertinentes à responsabilidade civil estatal, representa alterações significativas no tratamento jurídico dessa matéria.

Sendo assim, as transformações acima delineadas precipitaram o desenvolvimento de um arcabouço normativo próprio do Direito Administrativo, estruturado para disciplinar, de maneira singular, as demandas relacionadas à responsabilidade civil do Estado. Tal avanço culminou na ascensão da teoria da *faute du service public*, concebida como paradigma jurídico predominante à época, a qual fundamentava a responsabilização estatal nas imperfeições ou omissões verificadas na prestação dos serviços públicos, evidenciando, assim, a imprescindibilidade de um regime jurídico autônomo e desvinculado dos preceitos do Código Civil.

Em face da análise histórica apresentada, evidencia-se que a responsabilidade civil do Estado transcende as limitações temporais e culturais, consolidando-se como um instituto jurídico de fundamental importância para o equilíbrio das relações entre o poder público e os indivíduos. Desde os rudimentos das civilizações antigas, passando pela sistematização do Direito Romano e pela

consagração de princípios específicos na tradição francesa, a evolução da responsabilidade estatal reflete um processo contínuo de adaptação às demandas sociais, políticas e econômicas de cada época.

As transformações ocorridas ao longo dos séculos, culminando na teoria da *faute du service public*, destacam a necessidade de um tratamento normativo próprio para disciplinar as relações entre Estado e particulares, estabelecendo parâmetros de justiça e eficiência no exercício da função pública. Esse desenvolvimento histórico reforça o papel central do Direito Administrativo como guardião do interesse público e garantidor dos direitos fundamentais.

Assim, na sequência desta abordagem, será realizada a conceituação da responsabilidade civil, com o intuito de delimitar os contornos jurídicos desse instituto e compreender as bases teóricas que sustentam sua aplicação contemporânea.

1.1 CONCEITUAÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL

A responsabilidade civil do Estado é um conceito jurídico essencial que se refere à obrigação do poder público de reparar danos causados a indivíduos ou à coletividade em razão de sua atuação, seja por ação, omissão ou falha na prestação de serviços. Esse dever de reparação está intimamente ligado à ideia de acordo com os princípios da legalidade, moralidade e eficiência, e sempre com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos. Quando o Estado falha nessa função, ele deve responder pelos danos que causar, buscando a recomposição dos prejuízos sofridos pelos afetados.

O conceito de responsabilidade civil do Estado, como se observa, não é novo, estando suas raízes na palavra latina “*responsum*”, derivada do verbo “*respondere*”, que carrega a ideia de resposta ou recomposição, ou seja, a obrigação de alguém de responder por um dano causado. Tal etimologia remonta ao Direito Romano, onde a figura do “*sponsor*” era responsável por garantir o cumprimento de uma obrigação, e o “*responsor*” assumia a obrigação de arcar com as consequências de um fato danoso. O conceito evoluiu ao longo do tempo, sendo, no direito contemporâneo, fundamental para proteção dos direitos dos cidadãos frente às ações do poder público.

Neste sentir, o doutrinador Yussef Said Cahali (2007, p. 13) afirma que “entende-se a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação legal, que lhe

é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades”.

No contexto jurídico atual, a responsabilidade civil do Estado está intimamente ligada à sua função como ente administrador e regulador, cujo objetivo primordial é promover o bem-estar social e garantir a ordem pública. Quando o Estado, por meio de seus agentes ou de sua própria atuação, causa danos a alguém, seja por ações diretas ou pela omissão de suas obrigações, ele é chamado a responder pelos prejuízos causados, com o intuito de restaurar a situação anterior ao ato danoso.

No artigo 37, § 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, é estabelecido a responsabilidade objetiva do Estado, ou seja, o poder público deve responder pelos danos causados independentemente da existência da culpa ou dolo de seus agentes. Isso significa que, para que se configure a responsabilidade civil do Estado, é suficiente que se prove a ocorrência do dano e a relação de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o prejuízo sofrido pela vítima. Tal abordagem busca garantir uma proteção mais eficaz aos cidadãos, que, muitas vezes, se encontram em uma posição vulnerável diante da atuação do poder público.

A responsabilidade objetiva do Estado reflete a concepção de que o poder público, ao ser investido da função de administrar os bens e serviços públicos, deve ser cauteloso e atuar com diligência, pois sua falha pode ocasionar prejuízos significativos para a sociedade. Em outras palavras, ao delegar ao Estado o poder de regulamentar, fiscalizar e fornecer serviços essenciais, a sociedade confia que as ações do Estado não lhe causarão danos. Sendo assim, quando isso ocorre, é imperioso que o Estado se responsabilize, garantindo a compensação adequada e a reparação dos danos causados.

Não obstante, a responsabilidade civil do Estado envolve não apenas a reparação de danos materiais, mas também a proteção de direitos fundamentais, tais como a saúde, a educação e a segurança. Ao falhar na prestação desses serviços, o Estado deve ser responsabilizado, seja por meio de sua administração direta, seja por meio de entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas. A omissão ou falha no cumprimento dessas obrigações configura uma violação dos direitos dos cidadãos, que têm direito à reparação integral dos danos.

Assim, a responsabilização do Estado se baseia na ideia de que a administração pública deve prestar contas de sua atuação, respondendo pelos danos

que causar. Esse dever de resposta reflete o princípio da *accountability*, ou seja, a obrigação do Estado de ser transparente e responsável por seus atos, especialmente quando estes afetem diretamente a vida dos indivíduos.

Insta frisar, que a responsabilização do Estado não está restrita à sua atuação administrativa em sentido estrito, mas se estende a todas as suas atividades, incluindo as legislativas e jurisdicionais. Por exemplo, o Estado pode ser responsabilizado por atos legislativos que violem direitos fundamentais ou por decisões judiciais que causem danos a indivíduos, como no caso de erro judiciário. Nesse sentido, a responsabilidade do Estado não se limita apenas a ações diretas de seus agentes, mas também envolve uma análise crítica de suas funções legislativas e judiciais, a fim de garantir que os direitos dos cidadãos sejam efetivamente protegidos.

Em suma, a responsabilidade civil do Estado é uma ferramenta jurídica fundamental para garantir a proteção dos direitos individuais e coletivos, assegurando que o poder público responda pelos danos que causar aos cidadãos. Esse conceito, que remonta ao direito romano, evoluiu para a noção contemporânea de responsabilidade objetiva, consagrada na Constituição de 1988, e é essencial para a manutenção da confiança da sociedade nas instituições públicas. Ao responder pelos danos causados, o Estado reafirma seu compromisso com a justiça, a equidade e a proteção dos direitos humanos, assegurando que sua atuação seja sempre pautada pelo respeito aos direitos dos administrados. A responsabilidade civil do Estado, portanto, é um reflexo da ideia de que o poder público deve ser responsabilizado pelos efeitos de sua ação, promovendo a reparação de danos e a preservação da ordem jurídica.

1.2 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado é uma construção jurídica que visa assegurar a reparação dos danos causados a terceiros em razão de ações ou omissões de seus agentes, sempre considerando os princípios e peculiaridades do regime jurídico-administrativo. A previsão constitucional dessa responsabilidade, estabelecida no Artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, reflete a preocupação em repartir os ônus derivados da atividade estatal, já que toda a sociedade, ou ao menos sua maioria, beneficia-se das ações voltadas ao bem público.

O dispositivo constitucional estabelece os elementos essenciais para a configuração da responsabilidade extracontratual do Estado: **(i)** a ocorrência de danos a terceiros; **(ii)** a conduta de agentes de pessoas jurídicas de direito público ou de entidades privadas prestadoras de serviços públicos; e **(iii)** o nexo causal entre essa conduta e os danos sofridos.

A norma dispensa a comprovação de culpa ou dolo do agente público, adotando, assim, a teoria do risco administrativo. Essa teoria se fundamenta no princípio de que a Administração Pública, ao atuar em nome do interesse coletivo, assume o risco de causar prejuízos a particulares e, portanto, deve indenizá-los independentemente de culpa.

Entretanto, o texto constitucional limita-se a traçar diretrizes gerais, não detalhando os aspectos específicos do instituto, o que não poderia ser diferente, dado o caráter abrangente e principiológico da Carta Magna. Em razão dessa lacuna, a aplicação da responsabilidade civil do Estado muitas vezes exige a integração de conceitos e princípios do direito privado, notadamente no que se refere à responsabilidade civil geral.

No que tange aos pressupostos, a responsabilidade civil estatal alinha-se, em grande parte, aos elementos comuns às teorias objetiva e subjetiva: **(i)** o comportamento do agente público, que pode se manifestar por ação ou omissão; **(ii)** a existência de um dano efetivo, seja ele de natureza material ou moral; e **(iii)** o nexo de causalidade entre a conduta e o prejuízo. Esses elementos são indispensáveis para a configuração da obrigação de indenizar. Contudo, é importante observar que a teoria do risco administrativo, adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, exclui a necessidade de análise do elemento subjetivo do agente público, facilitando o reconhecimento da responsabilidade estatal nos casos de ações comissivas.

Por outro lado, há considerável divergência doutrinária acerca do regime aplicável às omissões estatais. Enquanto a responsabilidade objetiva é a regra para ações do Estado, a doutrina majoritária entende que, no caso de omissões, aplica-se a responsabilidade subjetiva, exigindo-se a demonstração de culpa administrativa.

Essa distinção se baseia no fato de que a omissão envolve, em regra, uma falha no cumprimento de um dever jurídico de agir, o que demanda a análise da conduta estatal sob os parâmetros da negligência, imprudência ou imperícia.

Além disso, não se pode ignorar as hipóteses excludentes de responsabilidade, como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior ou fato de terceiro. Tais circunstâncias rompem o nexo causal e afastam o dever de indenizar, preservando a Administração Pública de uma obrigação reparatória indevida.

Infere-se, portanto, que a responsabilidade civil do Estado, embora pautada em diretrizes objetivas, apresenta nuances que exigem uma análise cuidadosa para cada caso concreto. Ao mesmo tempo em que se busca proteger os direitos dos particulares frente à atividade estatal, é imprescindível resguardar a atuação administrativa de imposições indevidas, de forma a equilibrar os interesses individuais e coletivos. Essa dualidade reforça a importância de um estudo aprofundado e uma aplicação criteriosa do instituto, visando à efetivação da justiça e à segurança jurídica nas relações entre o Estado e os cidadãos.

1.2.1 Conduta

A responsabilidade extracontratual, seja sob a ótica subjetiva ou objetiva, exige como um de seus pressupostos fundamentais a análise da conduta do agente público, se caracteriza como o ato humano – seja comissivo ou omissivo – que causa danos a outrem. A conduta do agente, em qualquer de suas formas, configura-se como um elemento central para a configuração da responsabilidade civil do Estado, uma vez que é a partir dela que se estabelece o nexo de causalidade entre a ação (ou inação) e o dano sofrido pela vítima.

A conduta do agente público pode ser tanto comissiva quanto omissiva, e, em ambos os casos, deve ser examinada para determinar se houve violação de deveres legais ou sociais que justifiquem a reparação do dano. A teoria subjetiva da responsabilidade exige, para que a responsabilidade seja configurada, a comprovação de culpa, enquanto a teoria objetiva prescinde de tal elemento, bastando a demonstração de que a conduta do agente, seja lícita ou ilícita, causou o dano. Rodrigues (2003, p. 16) assevera que:

A responsabilidade do agente pode defluir de ato próprio, de ato de terceiro que esteja sob a responsabilidade do agente, e ainda de danos causados por coisas que estejam sob a guarda deste. A responsabilidade por ato próprio se justifica no próprio princípio informador da teoria da reparação, pois se alguém, por sua ação, infringindo dever legal ou social, prejudica terceiro, é curial que deva reparar esse prejuízo.

Ademais, a conduta comissiva ocorre quando o agente público realiza um ato positivo que, diretamente, ocasiona o dano. Nesse caso, a responsabilidade do Estado pode ser analisada à luz da responsabilidade objetiva, considerando-se o caráter peculiar do poder estatal de agir em nome do interesse público e o monopólio da força, que confere ao Estado uma responsabilidade diferenciada, independentemente de culpa. Essa responsabilidade objetiva está prevista na Constituição de 1988, sendo uma garantia fundamental para a proteção dos direitos dos administrados contra abusos e falhas no exercício do poder público.

Por outro lado, a conduta omissiva ocorre quando o agente público deixa de realizar uma ação que seria necessária para evitar o dano. A responsabilidade civil do Estado nesses casos pode ser mais complexa, pois a omissão do agente pode ser analisada sob a ótica de uma falha na prestação do serviço público. Nesse contexto, a doutrina distingue entre omissões genéricas e específicas. A omissão genérica está ligada ao descumprimento de deveres gerais de fiscalização ou supervisão, enquanto a omissão específica se caracteriza pela falha direta e imediata no cumprimento de um dever expresso, como, por exemplo, a não intervenção em uma situação de risco iminente, em que o agente público tinha o dever de agir para evitar o dano.

A omissão, portanto, pode ensejar a responsabilidade subjetiva ou objetiva do Estado, dependendo da natureza da falha cometida pelo agente público.² Na omissão específica, onde a conduta omissiva é diretamente relacionada à produção do dano, é comum a aplicação da teoria objetiva, pois a falha no dever de agir gera um risco concreto para a coletividade, que não pode ser mitigado com a análise de culpa. Já na omissão genérica, a análise de culpa se faz necessária, pois se trata de uma falha mais ampla e menos diretamente vinculada ao evento danoso.

O conceito de conduta, consoante destacado por Sílvio Rodrigues, engloba tanto atos comissivos quanto omissivos e abrange tanto as ações ilícitas quanto as lícitas. A responsabilidade do agente público, ao gerar danos, pode decorrer de sua ação direta ou de sua omissão, mas sempre se exige que se identifique um nexo causal entre o comportamento do agente e o prejuízo sofrido pela vítima. Quando o dano é causado por uma conduta comissiva ou omissiva legítima, o Estado também

² Essa parte é a problematização central do projeto, e a divergência doutrinária e jurisprudencial será discutida de forma aprofundada ao longo da pesquisa.

se vê obrigado a reparar o prejuízo, já que, por meio de sua atuação, provoca efeitos que afetam os administrados.

Em última instância, o fundamento da responsabilidade extracontratual do Estado, seja em casos de conduta comissiva ou omissiva, é o princípio da isonomia, que assegura que os danos causados pelo exercício do poder público sejam reparados, independentemente de culpa ou dolo, em função da impossibilidade de o particular se esquivar das ações do Estado. Esse princípio, portanto, justifica a responsabilização do Estado pelos danos que seus atos causam, reconhecendo sua obrigação de reparar danos a indivíduos que não têm a possibilidade de evitar os efeitos negativos da ação estatal.

1.2.2 Dano

O dano, no contexto da responsabilidade civil do Estado, desempenha um papel central na definição da obrigação de reparação, refletindo, de um lado, o impacto de uma conduta ilícita e, de outro, o reconhecimento de interesses jurídicos lesados. Tradicionalmente, a responsabilidade civil estava vinculada ao conceito de culpa, conforme a teoria clássica da responsabilidade subjetiva. No entanto, com o passar do tempo, o enfoque se deslocou para o dano, que passou a ser considerado o elemento central na configuração da responsabilidade civil, especialmente a partir do século XX. Essa mudança de paradigma foi impulsionada pela emergência de novos tipos de danos, como os danos ambientais e difusos, e pela ampliação do papel do Estado, que passou a incorporar políticas públicas voltadas ao bem-estar social, abrangendo uma gama mais ampla de serviços e responsabilidades.

Nessa toada, o jurista francês Paul Duez (1888-1947, p. VII) destacou a primazia do dano sobre a culpa, reconhecendo que, em determinados contextos, é possível a reparação mesmo na ausência de falha prévia do agente. Para Duez, a responsabilidade civil não se restringe ao conceito de culpa, mas está mais relacionada à reparação de prejuízos materiais entre os patrimônios de quem causa o dano e a vítima. Isso implica que a reparação do dano não depende necessariamente da gravidade da falha do agente, podendo ser concedida mesmo quando não há culpa. Nesse sentido, o dano se configura como o ponto de partida para a reparação, sendo um reflexo de uma lesão a um direito legítimo, independentemente da análise da conduta do agente. Veja-se:

Mais ce n'est pas cette responsabilité que nous visons. Le problème qui nous occupe se pose de manière fort différente. La responsabilité — que nous appellerons civile (encore que le terme prête à quelque ambiguïté) pour la distinguer des aspects précédemment indiqués - se rattache ici à l'ordre patrimonial. Un cas de responsabilité civile suppose, avant tout, un équilibre économique à rétablir entre deux patrimoines. Et la responsabilité ainsi entendue affranchit largement de l'idée de faute: l'étendue de la réparation accordée à la victime du dommage ne sera pas nécessairement fonction du degré de gravité de la faute de l'auteur de l'acte préjudiciable, et bien mieux, il y aura parfois lieu à réparation sans qu'aucune faute n'apparaisse.

Essa evolução da teoria da responsabilidade reflete uma adaptação do direito às novas realidades sociais e jurídicas, caracterizadas pela crescente complexidade dos danos e pela ampliação das funções do Estado. O conceito de dano, antes restrito a perdas patrimoniais diretas, passou a abarcar uma multiplicidade de situações, incluindo danos ambientais, danos à saúde pública e direitos coletivos. Nessa nova ótica, o dano não se limita a prejudicar diretamente o patrimônio ou os bens materiais de uma pessoa, mas também pode atingir bens imateriais, como a honra, a imagem e a dignidade, conforme delineado no conceito de dano moral.

O dano, assim, é visto como a supressão ou a diminuição de uma situação favorável protegida pelo direito, e sua comprovação é indispensável para a caracterização da responsabilidade civil. Esse conceito é amplo o suficiente para englobar tanto danos patrimoniais quanto não patrimoniais, abrangendo prejuízos materiais diretos, como a perda de bens ou valores, e danos imateriais, como a lesão à integridade moral ou psicológica de uma pessoa. A diferenciação entre danos emergentes e lucros cessantes, por exemplo, reflete a complexidade de mensuração e reparação dos prejuízos causados pela lesão a um direito. O primeiro refere-se às perdas imediatas e concretas resultantes da violação do direito, enquanto o segundo se refere à perda de uma oportunidade que a vítima teria razoavelmente esperado.

No âmbito da responsabilidade extracontratual do Estado, o dano assume uma relevância particular, pois ele não depende da licitude ou da ilicitude do ato praticado, mas da lesão a um interesse protegido. A responsabilidade do Estado, portanto, é objetiva, o que significa que ele deve reparar os danos causados a indivíduos ou grupos, independentemente de culpa ou dolo, desde que o prejuízo seja decorrente da sua atuação. Essa responsabilidade está diretamente ligada ao dever do Estado de corrigir ou remediar os males causados, especialmente em um cenário em que sua atuação busca garantir o bem-estar coletivo.

O conceito de danos difusos, que envolve a lesão a direitos coletivos, como o meio ambiente, exemplifica bem a complexidade dessa responsabilidade pública. Quando o dano atinge um número indeterminado de pessoas, como ocorre em casos de danos ambientais ou violações de direitos coletivos, a reparação se torna um desafio, pois exige um tratamento jurídico capaz de abranger a pluralidade de interesses lesados, sem que haja uma identificação específica do lesado. A reparação, nesses casos, visa a restauração do status quo, ou seja, a recuperação do direito violado para todos os afetados.

Em síntese, o dano é o pilar sobre o qual se constrói a responsabilidade civil, sendo fundamental para a definição da obrigação de reparação, especialmente no contexto da responsabilidade extracontratual do Estado. Sua evolução histórica reflete as transformações do direito em face das novas demandas sociais e jurídicas, fazendo com que o dano deixe de ser apenas um reflexo da conduta do agente para se tornar o ponto de partida para a reparação. Assim, o dano, em sua natureza multifacetada, continua a ser o fator determinante para a configuração das obrigações de reparação, garantindo a justiça e a equidade nas relações sociais, especialmente nas situações que envolvem a atuação do Estado em áreas de grande complexidade.

1.2.3 Nexo causal

O nexos de causalidade é um dos pilares fundamentais da responsabilidade civil, funcionando como um elo essencial entre o ato do agente e o dano que dele decorre. Ele é indispensável tanto nas situações que envolvem responsabilidade subjetiva quanto naquelas em que se aplica a responsabilidade objetiva. Esse vínculo causal, ao estabelecer a conexão necessária entre a conduta e o resultado, permite que o responsável seja imputado ao dever de reparação. Como bem explicita Montenegro (2009, p. 132), “onde não exista causalidade jurídica, ou seja, relação de causa e efeito entre o evento (dano) e a ação ou omissão que produziu, não há dever de responder”. Diante disso, o nexos de causalidade exerce um papel central na definição da responsabilidade, sendo um elemento crucial para qualquer avaliação da obrigação de indenizar.

No contexto da responsabilidade objetiva, especialmente em se tratando de responsabilidade do Estado, a análise do nexos causal assume um papel ainda mais preponderante. Ao contrário da responsabilidade subjetiva, que requer a prova da

culpa do agente, na responsabilidade objetiva a principal preocupação é estabelecer se há uma ligação direta entre a conduta do ente público e o dano causado. Nesse regime, a presença de culpa é desconsiderada, e o fator determinante para a responsabilização é justamente o nexo causal entre a ação do Estado e o evento danoso, o que torna a análise desse vínculo um elemento imprescindível para a configuração do dever de reparação.

É importante destacar que a compreensão do nexo causal não se limita a uma análise simplista, dada a complexidade envolvida em situações que envolvem múltiplas causas concorrentes para o dano. Nesse sentido, as doutrinas jurídicas desenvolveram diversas teorias para explicar e definir os limites e as condições que caracterizam o nexo de causalidade. Uma das abordagens mais conhecidas é a teoria da equivalência das condições, que trata todas as circunstâncias que contribuem para o evento danoso como causas igualmente relevantes. Embora essa teoria tenha sido amplamente discutida no âmbito do Direito Penal, ela encontra críticas, especialmente por sua tendência a ampliar a responsabilização a causas muito remotas, o que nem sempre se revela adequado ou justo no contexto das relações sociais cotidianas. O exemplo clássico trazido por Schreiber, sobre a possível responsabilização do proprietário de um veículo roubado pela não realização de medidas mínimas de segurança, ilustra os limites dessa teoria e os riscos de sua aplicação indiscriminada.

Em contraposição, a teoria da causalidade adequada restringe a análise do nexo causal à ação ou omissão que, dentro do contexto específico, seja capaz de produzir o dano. Essa teoria sustenta que, entre as várias causas possíveis, apenas aquela que for mais apta a gerar o resultado danoso deve ser considerada relevante para a responsabilização. Ou seja, trata-se de um juízo de adequação, no qual o comportamento do agente é examinado à luz das circunstâncias do caso para verificar se ele foi idôneo a produzir o evento danoso. A aplicação dessa teoria, como exemplificado no caso de um motorista estacionando em local proibido e sendo atingido por outro veículo, enfatiza a importância de considerar as condições mais diretamente vinculadas ao resultado, excluindo causas remotas e de menor relevância.

Outra teoria relevante para o entendimento do nexo causal é a teoria da causalidade eficiente, que prioriza a identificação da causa mais eficiente entre as concorrentes para a produção do dano, mesmo que ela seja remota. Nesse contexto,

a análise se concentra em determinar qual das causas foi mais determinante para o evento, mesmo que outras também tenham contribuído de alguma maneira. A teoria da causa direta ou imediata, por sua vez, propõe uma distinção entre causas próximas e remotas, atribuindo responsabilidade apenas às causas diretas e imediatas, e afastando as mais afastadas como meras condições. No Brasil, o Código Civil de 2002 adota a teoria da causa direta e imediata, conforme previsto no artigo 403, que especifica que o dever de reparação se limita aos danos que decorrem diretamente da inexecução do dever. Essa abordagem visa restringir a responsabilidade aos efeitos mais imediatos e previsíveis da conduta do agente, evitando a extensão indevida da responsabilidade a causas que, embora presentes, são consideradas de pouca relevância.

A análise do nexo de causalidade no âmbito da responsabilidade objetiva do Estado também exige uma atenção especial às situações de concorrência de causas. Em muitos casos, o evento danoso resulta da combinação de diversas ações ou omissões, algumas das quais podem ser atribuídas ao Estado, enquanto outras podem decorrer de atos de terceiros ou da própria vítima. Nesse sentido, o princípio da culpa concorrente, disposto no artigo 945 do Código Civil, oferece um importante instrumento para a repartição da responsabilidade, permitindo que se considere a gravidade das culpas envolvidas e a contribuição de cada parte para o dano. Exemplos práticos ilustram bem essa questão, como o caso de um acidente causado por uma viatura oficial trafegando na contramão, que pode ser influenciado por outros fatores, como o desrespeito de outro motorista a um sinal vermelho.

A doutrina também discute a aplicação da culpa concorrente na responsabilidade objetiva, principalmente quando se trata de causas concorrentes que envolvem o Estado. Para Gisele Bittencourt, todas as causas que concorrem para o evento danoso devem ser analisadas, levando-se em consideração a importância relativa de cada uma delas. Isso implica que a responsabilização do Estado pode ser atenuada quando se constatar que outras causas igualmente relevantes, como a ação de terceiros ou a culpa da vítima, contribuíram para a ocorrência do dano. Essa perspectiva é corroborada por diversos doutrinadores, como Yussef Said Cahali, que afirma a importância de considerar todas as causas que participaram do evento danoso, independentemente da modalidade de responsabilidade adotada.

Em conclusão, o nexo de causalidade é um conceito central para a determinação da responsabilidade civil do Estado, especialmente quando se analisa a responsabilidade objetiva. A análise desse vínculo deve ser cuidadosamente realizada, levando em consideração as circunstâncias fáticas de cada caso concreto e aplicando as teorias de causalidade de maneira criteriosa. Embora o ordenamento jurídico brasileiro adote a teoria da causa direta e imediata, a interpretação do nexo causal exige do julgador uma compreensão detalhada das provas e das especificidades de cada situação, de modo a assegurar uma decisão justa e proporcional à gravidade do dano causado.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: DA IMUNIDADE ABSOLUTA À RESPONSABILIDADE OBJETIVA

A história não se desenrola de maneira linear e previsível, como um encadeamento de causas e efeitos mecânicos. Pelo contrário, ela se configura como um complexo tecido de interconexões, onde passado e presente se entrelaçam e se iluminam mutuamente. No âmbito jurídico, essa dinâmica é ainda mais perceptível, especialmente no que tange à evolução da responsabilidade civil do Estado. Este desenvolvimento não se deu de forma linear, mas por meio de um processo caracterizado por revisões, rupturas e avanços, os quais se inter-relacionam com os valores e as demandas de cada momento histórico.

A compreensão contemporânea acerca da responsabilidade civil do Estado não repousa apenas na ordem cronológica dos acontecimentos, mas na forma como as interpretações atuais resgatam princípios do passado e, simultaneamente, apontam para novas direções no campo do direito. Assim, a análise dessa evolução exige mais do que um simples olhar retrospectivo; é necessário compreender como os fundamentos históricos ainda influenciam as concepções atuais e continuam a impulsionar transformações jurídicas que orientam o ordenamento jurídico contemporâneo.

Para o adequado entendimento da responsabilidade extracontratual do Estado, é imprescindível observar a trajetória histórica que consolidou seus pressupostos. As flutuações conceituais ao longo do tempo não foram meras variações teóricas, mas respostas estratégicas às profundas mudanças na organização do Estado e à redefinição de seus deveres para com a sociedade. Nesse contexto, o papel do direito evolui em consonância com a crescente responsabilidade do ente público frente aos danos causados aos indivíduos, refletindo a ampliação de seus deveres no âmbito da proteção dos direitos fundamentais.

A trajetória que se estende do século XIX aos dias atuais configura um processo evolutivo complexo e desafiador, delineado por uma multiplicidade de concepções acerca da obrigação estatal de reparar danos. Desde a tese inicial da irresponsabilidade absoluta do Estado até a consagração da teoria do risco administrativo, cada nova abordagem reflete transformações profundas no papel do ente público e nas expectativas da sociedade acerca de sua atuação. O estudo dessa evolução não se resume a um mero exercício acadêmico, mas constitui um caminho

essencial para a compreensão dos alicerces que sustentam o modelo de responsabilização estatal vigente, bem como para a antecipação de suas possíveis direções futuras.

Neste sentido, a investigação acerca da responsabilidade civil do Estado, particularmente no que tange à sua omissão, e os impactos decorrentes desta sobre os direitos fundamentais, pressupõe, como ponto de partida, uma análise minuciosa sobre a formação histórica do Estado. A partir dessa base, é possível identificar em que medida o instituto da responsabilidade foi progressivamente moldado, adquirindo as configurações que prevalecem na contemporaneidade.

A compreensão do processo de transição entre um período em que o Estado se eximia de responsabilidade para o advento de um modelo de responsabilização, que começa a se consolidar no período liberal, exige um exame acurado dos movimentos sociais e políticos que marcaram a era antecedente. Tal abordagem possibilita, portanto, inferir de que maneira as raízes históricas do Estado influenciaram a construção do modelo subsequente, refletindo-se diretamente na evolução da própria teoria da responsabilidade civil do Estado. A análise dessa sucessão de transformações, que transcende uma mera leitura cronológica, revela a intrincada relação entre o Estado e a sociedade, sendo fundamental para a construção de um entendimento robusto do arcabouço jurídico atual e das suas possíveis reconfigurações futuras.

Inicialmente, o conceito de Estado Absoluto configura-se como referencial basilar para a análise das evoluções teóricas concernentes à responsabilidade civil estatal, sobretudo no tocante à omissão estatal. A investigação do período historicamente marcado pelo regime absolutista possibilita identificar as origens teóricas que fundamentavam a tese da imunidade do soberano, consubstanciada na máxima *“the king can do no wrong”*. Tal assertiva postulava que o monarca, na qualidade de personificação da própria soberania, eximia-se de quaisquer responsabilidades advindas dos atos governamentais (GASPARINI, 2002, p. 968).

A intocabilidade real foi descrita por Pascoal José de Melo Freire (1738-1798, p. 94/95):

O fim da sociedade é a segurança dos cidadãos, por isso, o Príncipe que detém o supremo poder (expressão pela qual entendemos o direito de dirigir a seu arbítrio as ações dos súditos), deve, na medida das suas forças, libertar a Nação dos inimigos internos e externos, e para este fim realizar todos os

actos que reputar necessários, sem que possa algum dia ser obrigado a prestar contas do seus actos.

No âmbito do absolutismo monárquico, a doutrina da irresponsabilidade estatal encontrava respaldo em um arcabouço normativo que atribuía ao príncipe a detenção de um poder supremo e incontestável. Consoante argumentam autores como Pascoal José de Melo Freire, a concentração máxima de autoridade no monarca justificava a sua imunidade, isentando-o da obrigação de prestar contas pelas decisões governamentais (FREIRE, 1789). Esse entendimento foi igualmente corroborado por estudiosos que correlacionavam o exercício do poder aos preceitos das leis divinas e naturais, conforme elucidado por Barbas Homem (2003).

Com o advento da descentralização administrativa e o fortalecimento dos mecanismos estatais, verificou-se uma reavaliação gradual da doutrina da irresponsabilidade do Estado. O reconhecimento progressivo dos direitos fundamentais, aliado à imperiosa necessidade de salvaguardar os cidadãos contra abusos administrativos, propiciou a construção de um ordenamento jurídico que passasse a admitir a responsabilização estatal. Essa reconfiguração paradigmática foi impulsionada por transformações sociopolíticas de envergadura, notadamente pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa, os quais enfatizaram os princípios da igualdade jurídica e da limitação dos poderes públicos (HEGEL, 1997).

A metamorfose do regime de responsabilidade estatal insere-se no contexto da transição epistemológica do jusnaturalismo para o positivismo jurídico. No período absolutista, a legitimidade do monarca era fundamentada em sua designação divina, estabelecendo um paradigma no qual a normatividade se apoiava em preceitos transcendentais. Com a emergência da modernidade jurídica, a racionalidade normativa passou a predominar, materializando-se na codificação de princípios objetivos voltados à reparação dos danos decorrentes da ação administrativa.

A transição da responsabilidade, originalmente inaplicável à figura do monarca, para a responsabilização de seus ministros e agentes, constituiu um avanço paradigmático crucial para a consolidação da responsabilidade civil estatal. Nesse contexto, o instituto da referenda emergiu como um mecanismo de accountability, impondo aos ministros a obrigação de responder pelos atos governamentais e possibilitando um controle indireto sobre a atuação do poder soberano (GARCIA, 1997).

O desenvolvimento do regime de responsabilidade estatal verificou-se de maneira heterogênea nos diversos ordenamentos jurídicos, tendo, por exemplo, o Brasil experimentado uma evolução do modelo irresponsabilista para uma concepção mais abrangente, que inicialmente restringia a responsabilização aos atos ilícitos administrativos.

No cenário brasileiro, a Constituição Imperial de 1824³ já delineava, de forma embrionária, traços de responsabilização governamental, ainda que de maneira mitigada. A consolidação desse instituto processou-se ao longo do século XX, culminando na adoção da responsabilidade objetiva do Estado, expressamente consagrada no artigo 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, a qual impõe ao poder público a obrigação de reparar os danos causados a terceiros por seus agentes, independentemente da comprovação de culpa.

A derrocada definitiva da teoria da irresponsabilidade estatal encontra-se intimamente vinculada à ascensão dos direitos fundamentais como pilares do Estado Democrático de Direito. Assim, a responsabilização civil do Estado configura-se como instrumento imprescindível para a proteção do indivíduo contra arbitrariedades administrativas, assegurando o ressarcimento dos prejuízos e fortalecendo a credibilidade da atuação governamental.

Portanto, a trajetória evolutiva da responsabilidade civil estatal evidencia uma profunda mutação paradigmática na compreensão do papel do poder público e na proteção dos direitos dos cidadãos, refletindo não somente uma transformação na mentalidade jurídica, mas também um avanço na estrutura organizacional e na consolidação dos princípios fundamentais que norteiam os Estados contemporâneos.

2.1 TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO

3 As Constituições brasileiras que incorporaram mecanismos de responsabilização governamental, estabelecendo a responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes, são: Constituição de 1946 e Constituição de 1988. Em que pese a Constituição Imperial de 1824 não tenha estabelecido a responsabilidade direta do Estado por danos causados por seus agentes, sua previsão de responsabilização individual dos funcionários públicos por abusos e omissões no exercício de suas funções pode ser considerada uma forma embrionária de responsabilização governamental. Essa abordagem refletia a teoria da responsabilidade subjetiva, na qual era necessário comprovar a culpa ou dolo do agente público para que houvesse indenização. Embora o Estado não fosse diretamente responsabilizado, essa disposição representava um passo inicial na direção de reconhecer a necessidade de controle e responsabilização dentro da administração pública.

A concepção de irresponsabilidade estatal foi progressivamente contestada ao longo da história, à medida que se reconhecia que o governante, enquanto detentor do poder, não poderia se eximir das consequências dos atos praticados por seus agentes, sejam eles omissivos ou comissivos. Com isso, consolidou-se o entendimento de que o Estado deve se submeter ao ordenamento jurídico, garantindo a proteção dos direitos individuais e assegurando a devida reparação pelos danos causados.

No século XIX, a ampliação das atividades estatais, impulsionada pelo crescimento dos serviços públicos, pelo avanço da industrialização e pelas concessões agrícolas, resultou no aumento da complexidade das relações entre o Estado e a sociedade. Como consequência, tornou-se imprescindível distinguir a responsabilidade oriunda de falhas no serviço público daquela atribuída diretamente ao agente estatal. Essa diferenciação, inspirada no ordenamento jurídico francês, contribuiu para a construção de um arcabouço normativo que fundamentou a responsabilização do Estado.

Diante da inexistência de uma legislação específica sobre o tema, a jurisprudência desempenhou um papel fundamental na formulação de soluções jurídicas adequadas. No direito francês, por exemplo, as Cortes passaram a aplicar, por analogia, disposições do Código Civil aos litígios envolvendo danos causados pelo Estado.

A transição do dogma da irresponsabilidade estatal para a responsabilidade civil não ocorreu de forma abrupta, mas sim de maneira gradual. Inicialmente, a responsabilização do Estado estava condicionada à comprovação da culpa do agente público envolvido, modelo este compatível com os ideais individualistas da época, que priorizavam a liberdade econômica e minimizavam restrições à atuação estatal.

O direito francês, por meio do Código Civil, determinava que a obrigação de indenizar estava condicionada à comprovação da conduta culposa do agente. Dessa forma, a teoria da responsabilidade subjetiva representou o primeiro estágio na transição para um regime de responsabilização estatal mais amplo. Entretanto, no final do século XIX, iniciou-se um movimento de superação desse modelo, ampliando as hipóteses de responsabilização do Estado.

Com as transformações sociais e a crescente complexidade das relações entre o Estado e os cidadãos, novas teorias foram desenvolvidas para adaptar a responsabilidade civil estatal às demandas contemporâneas. A flexibilidade desse instituto jurídico permitiu sua adequação às inovações tecnológicas, às novas formas de prestação de serviços públicos e às exigências da sociedade.

A responsabilidade civil do Estado, por sua natureza dinâmica, reflete a necessidade de equilibrar os direitos dos indivíduos e a atuação estatal. Seu desenvolvimento histórico evidencia que a culpa, enquanto elemento estruturante, sempre exerceu papel determinante na conformação dos modelos de reparação adotados. No contexto clássico do século XIX, a responsabilidade civil dependia da comprovação do dano, do nexo de causalidade e da culpa do agente envolvido. Contudo, a evolução desse ramo do direito possibilitou a construção de mecanismos mais abrangentes de proteção aos direitos dos cidadãos, consolidando o dever estatal de indenizar sempre que demonstrado o nexo causal entre sua atuação e o prejuízo sofrido pelo particular.

Ao longo do tempo, a centralidade da culpa na responsabilização civil do Estado foi gradualmente diminuindo. No decorrer do século XIX, observou-se uma efervescência teórica em que se buscava harmonizar os critérios aplicáveis à imputação de responsabilidade estatal, evidenciando a instabilidade e a transição de paradigmas na abordagem do tema.

Historicamente, o desenvolvimento do instituto da responsabilidade civil estatal acompanhou uma série de transformações que evidenciaram marcos teóricos importantes, como a distinção entre a responsabilidade pública e a privada. Esse processo culminou com a superação da teoria da irresponsabilidade e a ascensão das abordagens subjetivistas, responsáveis por delinear a segunda fase do evoluir do instituto.

A emergência das primeiras justificativas para a responsabilização do Estado ocorreu no período pós-Revolução Francesa, quando se rompeu com o modelo autoritário de exercício do poder público. Nesse contexto, os novos valores e princípios que se instauravam não admitiam uma reparação integral dos danos, de modo a evitar o comprometimento das finanças públicas. Assim, desenvolveram-se correntes de pensamento que buscavam fundamentar a obrigação de indenizar a partir da distinção entre os atos praticados em razão da função estatal e os atos

decorrentes de decisões pessoais dos agentes, rompendo com a tradição da imunidade absoluta do Estado e abrindo caminho para uma perspectiva compatível com o moderno Estado de Direito.

Como solução para a complexidade identificada, formulou-se uma teoria que diferenciava os atos do Estado em duas categorias: atos de império e atos de gestão. Na primeira, os atos eram concebidos como manifestações do poder soberano, caracterizados por sua natureza unilateral e coercitiva, o que afastava a possibilidade de reparação indenizatória. Em contrapartida, os atos de gestão, praticados com o objetivo de atender às demandas sociais e culturais, equiparavam o Estado à condição de particular, implicando uma responsabilidade civil pautada na análise do grau de culpa do agente público envolvido.⁴

Em consequência das limitações verificadas na exigência da identificação do agente responsável, que se caracterizava na abordagem civilista inicial, emergiu uma nova corrente teórica, conhecida como teoria da culpa anônima ou culpa administrativa. Essa perspectiva afastava a necessidade de identificar o funcionário público diretamente vinculado ao dano, exigindo, tão somente, a comprovação de que o prejuízo derivava do exercício da função pública. Dessa forma, a responsabilidade era atribuída ao Estado de maneira integral, considerando tanto a manifestação de vontade do agente quanto a prática dos atos administrativos, em consonância com a ideia de que os servidores atuam em nome do poder público, independentemente de sua identificação individual.

A abordagem da culpa anônima, à semelhança de outras vertentes subjetivistas, apresentava um desafio processual importante, notadamente relacionado à distribuição do ônus probatório. Nesta sistemática, cabia à parte prejudicada demonstrar que o prejuízo sofrido estava diretamente associado ao funcionamento inadequado do serviço público, fato que se revelava, em muitas situações, de difícil comprovação, dada a limitação de acesso aos procedimentos internos e às instalações dos órgãos responsáveis.

4 Diante das dificuldades práticas em classificar os atos estatais de forma rígida entre gestão e império, o ordenamento jurídico brasileiro, nossa seara de pesquisa, abandonou tal divisão, sem que se perdesse o elemento essencial da culpa como critério para a imposição do dever de indenizar. Assim, o particular continuava a necessitar demonstrar, de forma inequívoca, o dano sofrido e a conduta culposa do agente estatal, o que, por sua vez, representava um obstáculo significativo à responsabilização do Estado em muitas situações.

Diante da necessidade de reparar o desequilíbrio ocasionado pela lesão, o instituto da responsabilidade civil passou a explorar alternativas que culminaram no surgimento da teoria da culpa presumida. Essa nova orientação inverteu o encargo probatório, atribuindo ao agente causador do dano a obrigação de comprovar a eficiência e a segurança do serviço prestado, eximindo o Estado da responsabilidade quando tais condições fossem atendidas. Essa mudança configurou um avanço significativo na proteção dos direitos dos lesados, uma vez que mitigava o obstáculo processual anteriormente enfrentado pelas vítimas em ações indenizatórias contra o poder público.

Com esse novo paradigma, a responsabilidade do Estado passou a ser presumida nos casos em que os danos fossem decorrentes exclusivamente da conduta culposa do agente público. Contudo, tal responsabilidade poderia ser afastada mediante a comprovação da inexistência de culpa, tanto no que se refere à omissão na fiscalização (*in vigilando*), quanto à seleção dos agentes (*in eligendo*), já que a Administração, ao seguir os preceitos legais na nomeação de seus funcionários, não pode ser responsabilizada pelos efeitos adversos decorrentes dessas escolhas.

Apesar dos avanços proporcionados pela superação da teoria da irresponsabilidade e pela consolidação do modelo civilista, as transformações ocorridas na organização e na estrutura do Estado exigiam novas medidas que assegurassem a autonomia da responsabilidade civil em relação ao poder público. Em meio às mudanças sociais e políticas, o Estado passou a assumir, de forma mais expressiva, a função de garantidor dos princípios de igualdade, liberdade e segurança social, reforçando seu papel estabilizador do bem-estar coletivo.

Cabe destacar, ainda, que, em um período anterior à existência de uma legislação específica sobre a matéria, a jurisprudência desempenhou papel crucial na consolidação do instituto da responsabilidade estatal. Na segunda metade do século XIX, a contribuição da jurisprudência francesa, por meio de um precedente marcante (*Arrêt Blanco*), foi determinante para o avanço do Direito Administrativo e para o desenvolvimento do conceito de responsabilidade civil do Estado, inaugurando, assim, o movimento administrativista fundamentado nas teorias publicistas.

Em síntese, a trajetória evolutiva da responsabilidade civil do Estado demonstra uma clara transição, passando do paradigma da irresponsabilidade absoluta para abordagens que reconhecem a obrigação de reparar os danos

causados pela atuação estatal. A superação do modelo que condicionava a reparação à identificação e comprovação da culpa do agente público evidenciou a necessidade de se inverter o ônus da prova, tornando o Estado parte ativa na demonstração da eficiência de seus serviços. Nesse cenário, o emblemático caso Arrêt Blanco representa um divisor de águas, ao consagrar o princípio de que o Estado deve responder pelos prejuízos decorrentes do exercício de suas funções, independentemente da identificação individual dos responsáveis. Assim, constata-se que a consolidação de um sistema jurídico mais justo e equilibrado se fundamenta na proteção dos direitos dos cidadãos e na adequada responsabilização estatal, princípios esses que continuam a nortear o Direito Administrativo contemporâneo.

2.2 TEORIAS PUBLICITAS E RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A discussão acerca da responsabilidade civil do Estado, no contexto do direito público, ganhou destaque notório com o caso ocorrido em 1873, conhecido como o episódio de Agnès Blanco. Nesta situação, uma jovem foi atingida por uma vagoneta operada pela Companhia Nacional de Manufatura do Fumo, o que levantou a questão da responsabilização estatal pelos atos praticados por seus agentes, em prejuízo de terceiros. A controvérsia levou a um conflito de competências entre as jurisdições administrativa e comum, sendo decidido que, por se tratar de uma atividade de serviço público, a apreciação do caso competia ao Tribunal Administrativo, dada a existência de normas especiais que regulam a atuação do Estado em consonância com as demandas tanto públicas quanto privadas.

Sendo assim, no alvorecer do século XX, doutrinadores voltados para o direito administrativo passaram a desenvolver fundamentos jurídicos que justificassem a responsabilidade do Estado sem a necessidade de se imputar culpa, superando inclusive a abordagem da *“faute du service”*. Esse movimento gerou debates intensos, com argumentos divergentes que buscavam tanto a superação quanto o fortalecimento do paradigma da responsabilidade objetiva do ente estatal.

Essa transformação jurídica acompanhou as mudanças no cenário político, à medida que o modelo de Estado passou de uma configuração liberal, baseada na liberdade individual plena, para um modelo mais intervencionista e voltado à promoção do bem-estar social. Com isso, o Estado assumiu o risco de não conseguir cumprir adequadamente seu papel de interventor, o que impulsionou os juristas a

modificarem o critério de análise – deixando de se basear exclusivamente na avaliação do funcionamento do serviço público e passando a considerar o risco inerente à atividade administrativa que pode acarretar danos ao indivíduo.

Sob a ótica da teoria objetiva, o dever de indenizar independe da verificação da ilicitude ou da culpa na conduta estatal. O que se exige é a comprovação do nexo causal entre o ato administrativo e o prejuízo sofrido, pois a ocorrência de um dano que desestabiliza a igualdade de direitos e interesses impõe ao Estado a obrigação de reparação, independentemente da presença de dolo ou de imperfeições na prestação do serviço.

Nessa nova fase evolutiva, o critério da culpa foi suplantado pela avaliação da ineficiência do serviço público, evidenciada pela falha na atuação da Administração. A análise não se volta mais para a regularidade ou irregularidade do funcionamento do serviço, mas sim para os danos efetivamente decorrentes da ação ou omissão estatal.

O século XX marca, assim, a entrada de uma etapa caracterizada pela adoção da teoria do risco. Essa abordagem foi reforçada pela jurisprudência francesa, notadamente com o *Arrêt Cames*, de 21 de junho de 1895, no qual se aplicou, pela primeira vez, a teoria do risco em uma ação indenizatória contra o Estado. No referido caso, não se identificou culpa nem se reconheceu a “*faute du service*”, tendo o acidente sido considerado um evento inevitável, o que ampliou os precedentes estabelecidos pelo episódio de Blanco e consolidou o entendimento de que o ente público tem o dever de garantir a segurança de seus trabalhadores diante dos riscos inerentes à atividade laboral.⁵

Do ponto de vista jurídico, o debate central consistia na impossibilidade de atribuir culpa tanto ao Sr. Cames quanto ao Estado, pois o ocorrido caracterizava-se como um acidente de trabalho inevitável. Inspirando-se no precedente do *Arrêt Blanco* (TC, 8 de fevereiro de 1873, Blanco, n°00012) e com o aprimoramento do entendimento em 1895, passou a ser reconhecida a responsabilidade estatal. A ideia era de que o ente público tem o dever de garantir a proteção de seus trabalhadores

5 O *Arrêt Cames* (CE, 21 de junho de 1895, Cams) relata o caso de M. Cames, que sofreu uma grave lesão na mão após ser atingido por um fragmento de metal lançado com a força de um martelo. Em decorrência do acidente, ele ficou impedido de trabalhar. Apesar de já ter recebido uma indenização pela invalidez, o Sr. Cames ajuizou uma ação contra o Estado com o objetivo de aumentar o valor da compensação.

contra os riscos inerentes às suas funções. Assim, o Conselho de Estado francês inovou ao admitir a responsabilidade sem culpa, fundamentando sua decisão na exposição dos agentes estatais a riscos inevitáveis.

A nova abordagem também ressalta o princípio da igualdade, promovendo não só a aplicação uniforme das normas, mas também a criação de um sistema de proteção que assegure direitos iguais a todos os cidadãos. Os diversos fundamentos teóricos contribuíram para a consolidação de uma perspectiva objetivista, que se baseia na ideia do risco inerente à atividade estatal e na solidariedade patrimonial da coletividade em face dos prejuízos ocasionados por ações ou omissões do poder público.

Esse movimento renovado no campo da responsabilidade civil do Estado estimulou o surgimento de múltiplas correntes doutrinárias, cada uma propondo diferentes limites e fundamentos para a obrigação de indenizar. Entre elas, destacam-se teorias como a do “sacrifício especial” de Otto Mayer, bem como as correntes que abordam o risco social, o risco integral, o risco administrativo, e até mesmo posições contrárias, identificadas como a “reserva do possível”.

No ordenamento jurídico brasileiro, adota-se a perspectiva do risco administrativo, segundo a qual a configuração do dever de indenizar depende da demonstração do nexo causal entre a conduta da Administração – seja por ação ou omissão – e o dano experimentado pela vítima. Conforme essa teoria, a comprovação de culpa ou o bom funcionamento do serviço deixam de ser requisitos, dispensando o lesado de apresentar tais provas em juízo. Assim, comprovada a ligação entre o ato estatal e o prejuízo, o Estado tem o dever de ressarcir o particular, podendo, posteriormente, buscar a responsabilização do agente público envolvido por meio de ação regressiva.

Yussef Said Cahali (1930-2019, p. 44) refletiu criticamente sobre esse debate, ponderando acerca da teoria mais apropriada para fundamentar a responsabilidade objetiva do Estado, ou seja, aquela que dispensa a demonstração de culpa para justificar a obrigação indenizatória. *In verbis*:

Na realidade, qualquer que seja o fundamento invocado para embasar a responsabilidade objetiva do Estado (risco administrativo, risco integral, risco-proveito), coloca-se como pressuposto primário da determinação daquela responsabilidade a existência de um nexo de causalidade entre a atuação ou omissão do ente público ou de seus agentes, e o prejuízo reclamado pelo particular. Trata-se de questão de fato a ser investigada em cada caso

concreto, de modo que, demonstrado o referido nexos, surge a obrigação de indenizar, sendo indevida esta se ausente sua demonstração.

A avaliação da causalidade é crucial para definir se a obrigação de indenizar será excluída ou reduzida, considerando os elementos que originam o prejuízo. Dessa forma, somente os eventos que descontinuem o nexos causal entre a ação estatal e o dano podem atenuar a responsabilidade do ente público. Assim, se for constatada a culpa exclusiva do prejudicado ou se o dano decorrer de conduta culposa de terceiro ou de um caso de força maior, não há que se falar em reparação integral; entretanto, na hipótese de culpa concorrente, o dever de indenizar é apenas parcialmente reduzido.

Quando comprovada a interferência direta de culpa, seja do próprio lesado, de outrem, ou ainda, a ocorrência de força maior que interrompe o vínculo causal, a responsabilidade do Estado é afastada. Ademais, se o dano resultar de conduta imprópria do agente público, compete ao Estado promover ação regressiva contra o responsável, visando reaver o valor indenizatório pago.

Diante da evolução histórica e doutrinária da responsabilidade civil do Estado, observa-se a transição de um modelo baseado na culpa para uma abordagem objetivista, fundamentada na teoria do risco administrativo. Esse avanço demonstra a necessidade de garantir a proteção dos direitos dos cidadãos diante de danos causados por ações ou omissões estatais, independentemente da comprovação de culpa. Contudo, a responsabilidade do Estado não é absoluta, sendo possível sua exclusão ou mitigação nos casos em que o nexos causal seja interrompido por fatores externos, como culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro ou força maior. Além disso, a legislação prevê a possibilidade de ação regressiva contra o agente público responsável pelo dano, reforçando a busca pelo equilíbrio entre o dever estatal de indenizar e a responsabilização individual quando cabível. Assim, o regime jurídico da responsabilidade civil estatal reflete não apenas a necessidade de proteção ao administrado, mas também a preocupação com a justa distribuição dos encargos decorrentes da atuação pública.

2.3 SIGNIFICÂNCIA JURÍDICA DA OMISSÃO ESTATAL NO BRASIL

Após o prolongado período de autoritarismo militar, o Brasil ingressou em um processo de redemocratização caracterizado por intensas mobilizações sociais e

robusta atuação do Poder Legislativo, culminando na promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse marco jurídico instaurou compromissos inegociáveis para a superação dos abusos cometidos em regimes autoritários, consolidando os fundamentos de um Estado Democrático de Direito.

Com a implementação dessa nova ordem constitucional, a responsabilidade civil do Estado passou a adquirir relevância substancial, em virtude da imperiosa necessidade de resguardar os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Nesse cenário, o artigo 37, §6º, da Constituição de 1988 impôs ao poder público o dever de indenizar os danos decorrentes de sua atuação administrativa, reforçando o princípio da solidariedade e a proteção dos administrados contra prejuízos indevidos.

Todavia, na prática, verifica-se que o Estado frequentemente se omite no cumprimento de suas obrigações, em razão de decisões administrativas e políticas que nem sempre priorizam o interesse público. Essa inércia pode ocasionar prejuízos desproporcionais aos indivíduos, suscitando debates acerca da natureza da responsabilidade estatal nessas circunstâncias, sobretudo no que se refere à sua caracterização como objetiva ou subjetiva.

Embora a doutrina consagre a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos, há menor consenso quanto à responsabilização em casos de omissão – situações em que a atuação estatal esperada não se efetiva. A corrente majoritária preconiza a aplicação da responsabilidade subjetiva, a qual demanda a comprovação de dolo ou culpa na conduta administrativa para a configuração do dever de indenizar.

Diante desse cenário, é imperativo analisar as diversas correntes teóricas acerca da responsabilidade estatal por omissão, a fim de identificar a abordagem que melhor salvaguarda os direitos fundamentais, especialmente quando a inação do Estado ocasiona prejuízos indevidos aos cidadãos.

Os proponentes da responsabilidade subjetiva argumentam que o dever de indenizar se efetiva apenas mediante a comprovação de dolo ou culpa, conforme elucidado por Bandeira de Mello, que concebe essa responsabilidade como oriunda da violação de um dever jurídico – seja por ação ou por omissão injustificada. Dessa forma, o Estado só pode ser responsabilizado quando estiver legalmente incumbido de prevenir determinado dano e falhar em sua missão em razão de negligência ou ineficiência na prestação dos serviços públicos.

Em contrapartida, outra corrente, respaldada por Figueiredo, defende que a responsabilização do Estado por omissão se justifica somente mediante prova inequívoca de culpa ou dolo dos agentes públicos. Segundo essa perspectiva, embora a Constituição preveja a responsabilidade objetiva, a aplicação da teoria subjetiva revela-se mais apropriada nos casos de inércia administrativa, considerando que a mera omissão, isoladamente, não enseja o dever de indenizar.

Nesse contexto, a maioria da doutrina defende que a responsabilidade civil do poder público por omissão deve ser interpretada de forma subjetiva, exigindo a comprovação de dolo ou culpa. Essa concepção é frequentemente aplicada em situações concretas, como aquelas decorrentes de desastres naturais, onde o Estado somente pode ser responsabilizado se ficar evidenciada sua negligência na implementação de medidas preventivas. Assim, a deficiência na prestação dos serviços públicos que contribui para os danos experimentados pela população impõe ao ente estatal o dever de reparação.

Ademais, se se comprovar que os sistemas de drenagem pluvial e esgotamento sanitário foram mantidos em condições adequadas, e que os eventos climáticos ocorreram com intensidade atípica, não se justifica a responsabilização do Estado pelos danos decorrentes. Analogamente, situações envolvendo omissões em áreas como segurança pública, saúde, educação, conservação de rodovias, prevenção de deslizamentos e até a morte de detentos devem ser analisadas sob a perspectiva da responsabilidade subjetiva, exigindo-se a demonstração de dolo ou culpa para a configuração do dever indenizatório.

Bandeira de Mello (1981) alerta que a aplicação irrestrita da responsabilidade objetiva em casos de omissão poderia converter o Estado em um verdadeiro segurador universal, acarretando consequências desproporcionais. Embora o poder público tenha o dever de proteger os interesses coletivos, não se pode responsabilizá-lo por qualquer evento danoso ocorrido em áreas públicas, como furtos, enchentes ou agressões. Dessa forma, a responsabilização só se justificaria diante de falha manifesta, como a inação deliberada de policiais diante de um crime ou a omissão na implementação de medidas preventivas, mesmo após alerta.

Dentro desse mesmo contexto, o autor sustenta que o Estado somente deve responder pelos danos ocasionados por enchentes quando for comprovada a negligência na manutenção dos sistemas de drenagem – por exemplo, na obstrução

de bueiros ou comprometimento das galerias pluviais que propiciem o acúmulo de água –, configurando, assim, o descumprimento do dever legal de adotar as providências necessárias. Na ausência de dolo ou culpa, a imputação da responsabilidade ao poder público não se justifica.

Ademais, discute-se a questão da omissão específica, que ocorre quando a inação administrativa se configura como causa direta e imediata da não prevenção de um evento danoso. Um exemplo clássico é a ausência de manutenção das vias urbanas, a qual compromete o direito de ir e vir dos cidadãos, conforme preconizado pelo §3º do artigo 1º do Código de Trânsito Brasileiro, que impõe aos órgãos do Sistema Nacional de Trânsito a responsabilidade objetiva por danos decorrentes de ação, omissão ou erro na execução e manutenção dos serviços destinados a assegurar um trânsito seguro (HUMENHUK, 2016).

Sendo assim, as divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à aplicação da responsabilidade subjetiva ou objetiva em casos de omissão estatal possuem implicações práticas significativas no âmbito das ações indenizatórias. Se prevalecer a tese da responsabilidade objetiva, a maioria das demandas tende a ser julgada procedente, dispensando a comprovação da culpa. Em contrapartida, a adoção da responsabilidade subjetiva, diante das dificuldades em demonstrar a efetiva culpa do Estado, frequentemente resulta na improcedência das ações.

Em síntese, as discussões apresentadas evidenciam a complexidade e a amplitude dos debates acerca da responsabilidade civil do Estado por omissão, proporcionando subsídios para uma análise crítica das escolhas administrativas que impactam a salvaguarda dos direitos fundamentais.

A omissão estatal possui relevância jurídica, uma vez que a inércia do poder público pode ocasionar prejuízos expressivos aos direitos fundamentais dos cidadãos. Essa lacuna entre o dever legal e a atuação efetiva do Estado impõe desafios à doutrina e à jurisprudência, exigindo uma análise minuciosa das responsabilidades decorrentes da inação.

No contexto das discussões jurídicas, o debate entre a responsabilidade objetiva e a subjetiva torna-se central para o equilíbrio entre a proteção dos administrados e a preservação das prerrogativas do Estado. A necessidade de comprovar dolo ou culpa, em casos de omissão, ressalta a importância de uma

abordagem que não penalize de forma indiscriminada o ente estatal, garantindo, assim, uma aplicação justa do direito.

Ademais, a análise dos elementos que configuram a omissão estatal evidencia a complexidade do sistema jurídico, que deve conciliar a proteção dos direitos individuais com as limitações práticas inerentes à administração pública. Essa dinâmica reforça a necessidade de políticas preventivas e de uma atuação proativa do Estado, a fim de mitigar os danos decorrentes da sua inércia.

Por fim, a significância jurídica da omissão estatal reflete o contínuo esforço de modernização e aprimoramento do ordenamento jurídico brasileiro, promovendo a responsabilização adequada do poder público e a efetivação dos direitos fundamentais. Essa evolução é crucial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito que harmonize a proteção dos indivíduos com as demandas e desafios da gestão pública contemporânea.

3 IMPACTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A responsabilidade civil do Estado por omissão constitui um mecanismo indispensável à proteção dos direitos fundamentais, exigindo que o poder público atue de forma proativa para garantir condições mínimas de dignidade e bem-estar aos cidadãos, conforme defendido tanto pela doutrina quanto pelo ordenamento constitucional. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988, notadamente no artigo 37, §6º, impõe ao Estado o dever de indenizar os danos decorrentes de sua inércia, reafirmando a proteção dos direitos individuais e a obrigação estatal de agir como facilitador – respondendo pelos prejuízos quando deixa de cumprir essa função.

Historicamente, o instituto evoluiu significativamente, transitando desde as concepções rudimentares presentes nos códigos antigos, passando pela sistematização do direito romano, até a consolidação do modelo de responsabilização exemplificado no *Arrêt Blanco*. Essa trajetória demonstra que a falta de ação do Estado sempre foi motivo de intensos debates quanto à sua obrigação de reparar os danos causados à coletividade.

A análise doutrinária evidencia que a omissão estatal não é apenas a ausência de uma ação, mas uma falha que compromete a efetividade dos serviços públicos essenciais. É fundamental identificar um nexo causal robusto entre a inação do poder público e o prejuízo sofrido pelos cidadãos. Por exemplo, a deficiência na prestação de serviços de saúde, que impede o acesso adequado a áreas carentes, ilustra de forma clara como essa falha pode afetar direitos básicos, como o direito à vida e à integridade física.

De modo similar, a ausência de investimentos e a inércia na manutenção de políticas públicas geram prejuízos que ultrapassam o âmbito individual, afetando a coletividade e minando a confiança depositada na capacidade do Estado de garantir os direitos fundamentais.

A discussão acerca da responsabilidade por omissão envolve ainda a distinção entre os regimes objetivo e subjetivo. Enquanto a teoria do risco administrativo admite a responsabilização sem a necessidade de comprovar culpa, a maioria dos casos de omissão requer a demonstração da negligência ou ineficiência na atuação estatal. Essa dicotomia teórica reflete a evolução histórica, que passou da

exigência de prova da culpa para a incorporação do risco inerente à função pública, culminando na superação da imunidade absoluta do Estado.

Outro ponto central é a questão probatória, pois a configuração da responsabilidade depende da comprovação de umnexo causal claro entre a omissão e o dano sofrido. A análise minuciosa dos fatos e dos elementos que contribuíram para o prejuízo torna o ônus da prova um aspecto delicado e determinante na discussão. Precedentes clássicos, como o *Arrêt Blanco*, reforçam a necessidade de uma interpretação que equilibre a proteção dos direitos fundamentais com a segurança jurídica, garantindo que a responsabilização estatal seja criteriosa e proporcional à falha constatada.

A relevância dos aspectos normativos e a integração com as políticas públicas demonstram que a omissão do Estado impacta diretamente na eficácia das medidas de proteção aos direitos sociais, evidenciando a necessidade de mecanismos de controle e *accountability* na administração pública. Metodologicamente, o enfrentamento dessa omissão requer a conjugação de fundamentos teóricos sólidos com uma análise contextualizada dos riscos e limitações inerentes à atividade administrativa, buscando um equilíbrio entre a proteção dos administrados e os desafios operacionais e orçamentários do poder público.

Ao integrar os diversos aspectos – histórico, teórico e probatório – a compreensão da responsabilidade civil do Estado por omissão evidencia a interconexão dos elementos que permeiam esse instituto, ressaltando sua importância para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, portanto, que os impactos da responsabilidade civil do Estado por omissão nos direitos fundamentais são profundos e transformadores. Ao impor ao poder público o dever de reparar danos decorrentes de sua inércia, promove-se não apenas a proteção dos direitos individuais e coletivos, mas também o fortalecimento da confiança na administração estatal. Essa responsabilização estimula a implementação de políticas públicas mais eficazes e a adoção de medidas preventivas, contribuindo para a construção de um Estado verdadeiramente comprometido com a dignidade humana, a justiça social e o pleno exercício da cidadania.

3.1 A CONEXÃO DO ESTADO CONSTITUCIONAL COM OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A conexão entre o Estado Constitucional⁶ e os direitos fundamentais configura a espinha dorsal de um sistema jurídico contemporâneo, democrático e voltado à proteção da dignidade humana. Esse relacionamento intrínseco reflete uma evolução histórica que rompeu com os regimes autoritários, colocando a supremacia dos direitos individuais e coletivos no centro das relações jurídicas. Ao estabelecer limites ao poder estatal, o Estado Constitucional promove a garantia de liberdades e a efetivação de políticas que asseguram a justiça social. Dessa forma, a interação entre os dois elementos torna-se imprescindível para a construção de uma sociedade justa e plural.

O conceito de Estado Constitucional está fundamentado na existência de uma Constituição que delimita e organiza os poderes públicos, definindo regras e princípios de convivência. A Carta Magna, enquanto instrumento jurídico supremo, confere ao ordenamento legal a capacidade de tutelar os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, a Constituição não apenas distribui competências entre os entes estatais, mas também impõe uma série de limites ao exercício do poder, com vistas à proteção dos direitos humanos. Dessa maneira, a relação dialética entre a norma constitucional e os direitos fundamentais se revela como um mecanismo de proteção e promoção da cidadania.

Os direitos fundamentais são entendidos como prerrogativas inerentes à pessoa humana, cuja tutela pelo Estado se dá de forma ampla e irrestrita. Tais direitos possuem fundamentação ética e jurídica, constituindo-se em garantias essenciais para o exercício da cidadania e para o bem-estar social. Em diversas correntes doutrinárias, esses direitos são apresentados como instrumentos de limitação do poder estatal, funcionando como um contrapeso às arbitrariedades e abusos do poder.

⁶ O Estado Constitucional é um sistema no qual a constituição é o pilar fundamental, delimitando o poder do Estado e garantindo os direitos essenciais dos cidadãos. Embora não seja possível atribuir a expressão a um único autor, ela se desenvolveu no contexto do constitucionalismo, com teóricos como Hans Kelsen contribuindo para a compreensão da hierarquia das normas. Em contraste com o conceito de Estado Democrático de Direito, que enfatiza também a participação popular na gestão do poder estatal, o Estado Constitucional focaliza principalmente a supremacia da constituição como instrumento de controle e legitimação do exercício governamental.

Nesse contexto, a eficácia desses direitos está diretamente relacionada à capacidade do Estado Constitucional de implementá-los por meio de políticas públicas efetivas.

A própria estrutura normativa da Constituição evidencia a estreita relação entre o Estado Constitucional e os direitos fundamentais, uma vez que ela estabelece os princípios que regem a organização do poder público e a proteção dos indivíduos. Nesse sentido, a Carta Magna apresenta dispositivos que garantem a liberdade, a igualdade e a segurança jurídica, elementos indispensáveis para a manutenção de uma ordem democrática. A inclusão desses direitos na própria Constituição demonstra o compromisso do Estado em assegurar condições mínimas para a dignidade e o desenvolvimento dos seus cidadãos. Assim, a conexão entre a norma constitucional e a tutela dos direitos fundamentais opera como um mecanismo de controle e limitação do poder estatal.

Historicamente, o surgimento do constitucionalismo contemporâneo representou uma ruptura decisiva com os regimes autoritários e absolutistas, inaugurando uma nova era em que os direitos individuais passaram a ser reconhecidos como inalienáveis. Este processo emancipatório possibilitou a internalização de valores democráticos e a consolidação de um ambiente normativo que exige a efetivação dos direitos fundamentais, transformando-os em instrumentos práticos de cidadania e de proteção do indivíduo.

A doutrina jurídica contemporânea enfatiza que o Estado Constitucional deve estar permanentemente submetido a limites legais e morais, de forma a garantir que o poder público não se desvirtue de sua função primordial. Teóricos do constitucionalismo, como José Afonso da Silva, defendem que os direitos fundamentais operam como instrumentos indispensáveis para o controle estatal, impedindo práticas autoritárias. Essa perspectiva reforça a necessidade de um aparato jurídico robusto que assegure a prevalência dos valores democráticos. Assim, a integração entre o direito positivo e os direitos fundamentais constitui um pilar essencial para a consolidação do Estado de Direito.

O princípio da legalidade impõe que toda ação estatal esteja em conformidade com a norma jurídica, reforçando a ideia de que o Estado deve se submeter a um conjunto de regras previamente estabelecidas. Esse princípio é especialmente relevante na medida em que atua como salvaguarda contra abusos de poder, assegurando que os direitos fundamentais sejam respeitados. Assim, os direitos

fundamentais, ao serem integrados ao ordenamento jurídico, transcendem o status meramente declaratório e passam a orientar a atuação do poder público na concretização de políticas que promovam o bem-estar social. Essa incorporação normativa impõe ao Estado o dever de adotar medidas eficazes que garantam a efetividade de direitos como saúde, educação, segurança e assistência social, traduzindo os preceitos constitucionais em benefícios reais e tangíveis para a população.

A existência de mecanismos de controle de constitucionalidade é crucial para a manutenção do equilíbrio entre o poder estatal e os direitos fundamentais. O controle concentrado, por exemplo, permite que o Poder Judiciário avalie a compatibilidade das leis e atos normativos com os preceitos constitucionais. Essa ferramenta jurídica, amplamente debatida na doutrina, assegura que quaisquer desvios ou violações dos direitos fundamentais sejam prontamente corrigidos. Destarte, o controle de constitucionalidade não só preserva a ordem democrática, mas também fortalece o compromisso do Estado com a proteção da cidadania.

Em um regime democrático, o Estado Constitucional assume o papel de promotor e garantidor dos direitos fundamentais, sendo responsável por implementar políticas públicas que assegurem a igualdade e a justiça social. A participação ativa da sociedade na vida política, por meio de mecanismos democráticos, potencializa essa função e contribui para o aprimoramento do ordenamento jurídico. Dessa forma, o poder estatal é continuamente desafiado a promover o bem-estar coletivo, sem jamais negligenciar as liberdades individuais. A integração entre o poder público e a sociedade civil reflete a dinâmica de um Estado que busca equilibrar os interesses individuais e coletivos.

A efetividade dos direitos fundamentais depende, em grande medida, da implementação de medidas concretas que extrapolem o mero texto constitucional. A operacionalização desses direitos requer a articulação de diversas políticas públicas, que abrangem áreas como saúde, educação, segurança e trabalho. A doutrina jurídica destaca que a concretização dos direitos fundamentais está intimamente ligada à capacidade do Estado de planejar e executar ações que promovam a inclusão social. Dessa forma, a materialização dos direitos previstos na Constituição torna-se uma tarefa imprescindível para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A construção de um Estado de Direito sólido passa necessariamente pelo comprometimento dos poderes públicos com a promoção e a proteção dos direitos fundamentais. A integração entre os diversos níveis de governo e a colaboração com a sociedade civil são elementos essenciais para a efetivação desses direitos. Esse compromisso se manifesta na elaboração de leis, na implementação de políticas e na atuação dos órgãos de controle, que juntos formam um sistema de garantias robusto.

A responsabilidade civil do Estado desponta como um instrumento essencial para a reparação dos danos decorrentes tanto de ações quanto de omissões na esfera administrativa. Quando a inércia do poder público impede a efetivação de medidas indispensáveis para a tutela dos direitos fundamentais, configura-se uma falha que impõe ao Estado o dever de restituir os prejuízos sofridos pelos cidadãos, independentemente de uma análise pormenorizada do elemento subjetivo.

Fundamentada na teoria do risco administrativo, a responsabilização estatal admite que, ao exercer funções de relevância social, o poder público assume o risco inerente à prestação de serviços essenciais. Assim, a ocorrência de prejuízos decorrentes de falhas ou omissões na atuação governamental obriga o Estado a reparar os danos causados, reafirmando seu compromisso com a proteção integral da dignidade humana e a manutenção do equilíbrio social.

A integração entre os direitos fundamentais e a responsabilidade civil do Estado reforça a necessidade de uma atuação governamental que seja, ao mesmo tempo, proativa e rigorosamente controlada. A implementação de medidas preventivas, aliada à adoção de sistemas de controle interno e de mecanismos de *accountability*, constitui um imperativo para que o poder público se posicione de forma a evitar omissões que possam prejudicar o bem-estar coletivo.

A omissão do Estado, quando contrariar um dever legal expresso de proteção dos direitos, torna-se elemento central para a configuração de sua responsabilidade. Em situações em que a inércia administrativa resulta em prejuízos concretos para os administrados, torna-se indispensável que o poder público responda de forma efetiva, restabelecendo o equilíbrio e reafirmando o compromisso com os preceitos do Estado Democrático de Direito.

Os entendimentos consolidados no campo do Direito Administrativo enfatizam que a análise do nexa causal entre a falha na atuação estatal e o dano sofrido pelos

cidadãos deve ser realizada de forma criteriosa, a fim de identificar a efetiva responsabilidade do poder público. Essa abordagem, alicerçada em princípios de equidade e proteção dos direitos, permite que se determine de maneira objetiva a obrigação do Estado de reparar os prejuízos decorrentes de sua omissão.

O fortalecimento dos mecanismos de controle e da transparência na gestão pública revela-se fundamental para garantir que a proteção dos direitos fundamentais não se limite a declarações normativas, mas se traduza em ações concretas. A implantação de sistemas de *accountability*, juntamente com a participação ativa da sociedade na fiscalização dos atos estatais, constitui um pilar indispensável para a prevenção de omissões e para a promoção de uma administração pública eficaz e comprometida.

Diante dos desafios contemporâneos, a responsabilidade civil do Estado por omissão assume uma dimensão ainda mais relevante, uma vez que a inércia na implementação de medidas preventivas fragiliza a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. A reparação dos danos causados pela falta de ação estatal representa não só uma medida de justiça, mas também um estímulo para a adoção de práticas administrativas que garantam a plena efetivação dos direitos fundamentais.

A busca por uma atuação estatal eficiente e comprometida com a promoção da justiça social demanda uma reflexão aprofundada sobre os mecanismos de controle e de responsabilização. A conjugação dos preceitos constitucionais com a obrigação de reparar os danos decorrentes da omissão representa um avanço na consolidação de um modelo jurídico que privilegia a proteção integral dos direitos dos cidadãos e a preservação de um ambiente de segurança e igualdade.

Em síntese, a interconexão entre o Estado Constitucional e os direitos fundamentais, aliada à responsabilidade civil por omissão, constitui o alicerce de um ordenamento jurídico que preza pela dignidade humana e pela justiça social. A efetivação desses direitos exige que o poder público adote uma postura proativa, fundamentada na teoria do risco administrativo e na implementação de políticas públicas robustas, reafirmando o compromisso com a proteção dos administrados e a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Observa-se, todavia, que a interconexão entre os aspectos normativos e fáticos do ordenamento jurídico demonstra que a efetivação dos direitos fundamentais não depende unicamente de disposições legais, mas também da cultura jurídica e política do país. A conscientização social acerca da importância desses direitos e o engajamento dos cidadãos na defesa da dignidade humana são fatores que potencializam a eficácia das normas constitucionais. Assim, o fortalecimento de uma cultura democrática e o respeito aos valores éticos contribuem para a consolidação de um Estado comprometido com a proteção integral dos direitos fundamentais. Dessa forma, a realização prática desses direitos passa pelo compromisso tanto do poder público quanto da sociedade.

Portanto, a inseparabilidade entre o Estado Constitucional e os direitos fundamentais evidencia a busca contínua por justiça, equidade e o fortalecimento do Estado de Direito. Cada um dos elementos que compõem essa relação—desde a elaboração da Constituição até a interpretação judicial dos direitos—reflete a evolução histórica e a maturidade dos sistemas democráticos contemporâneos. O comprometimento institucional e social com a proteção desses direitos é indispensável para o desenvolvimento de uma sociedade que valorize a dignidade humana em todas as suas dimensões. Assim, o diálogo entre a norma constitucional e a efetivação dos direitos fundamentais se configura como um processo dinâmico e indispensável para a consolidação de um ordenamento jurídico moderno e inclusivo.

3.2 ATOS DE GOVERNANÇA E OS IMPACTOS NOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A análise dos atos de governança e dos direitos fundamentais insere-se no contexto da administração pública contemporânea, evidenciando a necessidade de conciliar a eficácia dos mecanismos estatais com a proteção das garantias individuais e coletivas estabelecidas na ordem constitucional. Essa abordagem interdisciplinar fundamenta-se em teorias que interligam o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, apontando para a indispensabilidade de práticas éticas e transparentes na gestão pública.

Os atos de governança constituem as manifestações formais da vontade estatal, expressas por meio de processos decisórios que visam à consecução do interesse público. Esses atos abrangem a formulação de políticas públicas, a implementação de programas governamentais e a condução de práticas

administrativas, sempre orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme enfatizado pela doutrina de renomados juristas.

Em contrapartida, os direitos fundamentais são o pilar basilar da ordem jurídica democrática, assegurando a inviolabilidade da dignidade humana e protegendo o indivíduo contra arbitrariedades e abusos do poder público. Essa proteção, prevista na Constituição e em tratados internacionais de direitos humanos, reflete a evolução histórica das lutas sociais e a consolidação dos valores democráticos.

Historicamente, a trajetória dos sistemas democráticos, sobretudo após os processos de redemocratização vivenciados em diversas nações, contribuiu para o aprimoramento dos mecanismos de controle dos atos de governança. A experiência acumulada em contextos de transição política enfatiza a importância do equilíbrio entre o poder estatal e os direitos dos cidadãos, evidenciando que o fortalecimento das instituições democráticas é imperativo para a efetivação dos direitos fundamentais.

A fundamentação teórica desses conceitos encontra amparo na obra de estudiosos como Di Pietro e Bresser Pereira, que argumentam que a legitimidade dos atos administrativos depende de sua conformidade com os preceitos constitucionais e dos valores éticos que orientam a gestão pública. Esses autores reforçam a ideia de que a eficiência administrativa não pode ser alcançada em detrimento dos direitos e garantias individuais.

A inter-relação entre os atos de governança e os direitos fundamentais demanda uma análise crítica que transcende a mera aplicação de normas legais. A realização do interesse público, embora essencial para o funcionamento do Estado, deve ser equilibrada com o respeito irrestrito às liberdades individuais, evitando que a busca por eficiência se transforme em justificativa para medidas que possam comprometer a justiça e a igualdade.

Nesse sentido, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência assumem um papel central na condução dos processos administrativos. Tais diretrizes não só orientam a ação governamental, mas também operam como salvaguardas contra práticas arbitrárias, assegurando que os atos de

governança estejam em consonância com a ordem constitucional e os direitos humanos.

Os mecanismos de controle exercidos pelo Poder Judiciário, pelos tribunais de contas e por órgãos de fiscalização interna e externa são essenciais para a correção de desvios e para a promoção da responsabilidade dos gestores públicos. Essa estrutura de controle, fundamentada em uma sólida base doutrinária, reforça a transparência e a legitimidade dos atos administrativos, garantindo que qualquer abuso seja prontamente identificado e corrigido.

A participação cidadã emerge como um elemento crucial na efetivação dos direitos fundamentais e no aprimoramento dos atos de governança. O envolvimento direto da sociedade, por meio de audiências públicas, conselhos de políticas e mecanismos de controle social, fortalece a democracia, permitindo que as demandas coletivas influenciem a condução dos processos administrativos.

Instrumentos institucionais, como ouvidorias, conselhos consultivos e auditorias independentes, desempenham um papel vital na promoção do diálogo entre o Estado e a sociedade. Esses mecanismos, ao proporcionar maior acesso à informação e ampliar a transparência dos atos governamentais, colaboram para a criação de um ambiente de segurança jurídica e de confiança mútua.

O advento das tecnologias da informação e da comunicação tem transformado radicalmente os atos de governança, viabilizando uma administração digital mais ágil e participativa. Contudo, essa modernização impõe desafios significativos relacionados à proteção de dados pessoais e à preservação da privacidade, exigindo a implementação de políticas robustas e mecanismos de segurança cibernética que estejam em consonância com os direitos fundamentais.

Em um cenário de crescente interdependência global, a globalização impõe uma reestruturação dos paradigmas tradicionais de gestão pública. Os Estados, ao se inserirem nesse contexto, precisam adaptar seus sistemas de governança para enfrentar desafios transnacionais, como a cooperação internacional e a harmonização legislativa, sem jamais negligenciar a proteção das garantias individuais.

A modernização dos procedimentos administrativos passa, inevitavelmente, pela busca de um equilíbrio entre a agilidade decisória e o respeito às garantias constitucionais. A literatura especializada destaca que a flexibilização dos processos

administrativos deve ocorrer com cautela, de forma a preservar a transparência, a participação e o controle social, evitando que a eficiência se sobreponha aos direitos fundamentais.

A tensão existente entre a necessidade de uma administração pública eficiente e a preservação dos direitos fundamentais é um tema que suscita debates intensos na esfera acadêmica e jurídica. Essa dualidade demanda a constante reavaliação dos instrumentos de governança, de modo a mitigar riscos e a garantir que as medidas adotadas em nome do interesse público não comprometam os princípios da justiça, da equidade e da dignidade humana.

Em conclusão, a harmonização dos atos de governança com os direitos fundamentais revela-se indispensável para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, onde o poder público se exerce com responsabilidade e transparência. A integração dos mecanismos de controle, a ampliação da participação cidadã e o rigor na aplicação dos princípios constitucionais não apenas fortalecem a administração pública, mas também geram impactos profundos na proteção e na promoção dos direitos fundamentais, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e respeitosa da dignidade humana.

3.3 REFLEXOS DA RESPONSABILIDADE EXTRACONTRATUAL POR OMISSÃO NAS PRERROGATIVAS FUNDAMENTAIS

A responsabilidade extracontratual por omissão nas prerrogativas fundamentais representa um dos temas mais complexos e desafiadores do Direito contemporâneo, uma vez que exige a articulação entre a proteção dos direitos humanos e as obrigações do poder público. Esse instituto, embasado tanto em teorias clássicas quanto em perspectivas contemporâneas, impõe uma reflexão profunda acerca do dever estatal de agir, revelando a necessidade de uma atuação proativa para a efetivação dos direitos constitucionais e para a promoção de uma justiça social que transcenda a simples reparação patrimonial.

A compreensão da responsabilidade civil do Estado por omissão parte do princípio de que o poder público não pode se furtar às obrigações que lhe são inerentes pela Constituição. A omissão estatal, entendida como a ausência de ação em face de um dever legal de proteção, configura um comportamento que, embora

inerte, causa danos tão graves quanto os decorrentes de atos comissivos. Nesse cenário, o instituto indenizatório assume papel central, pois não se limita à compensação econômica dos prejuízos, mas estende-se à reparação dos danos morais e sociais, contribuindo para a restauração do equilíbrio jurídico e para a reafirmação da dignidade humana.

A falha na prestação de serviços públicos essenciais, decorrente da inércia estatal, evidencia a fragilidade do sistema de proteção dos direitos fundamentais. Quando o Estado deixa de intervir de forma eficaz para evitar a violação de direitos em situações de risco, torna-se imperioso reconhecer que a ausência de ação configura um desvio de conduta que compromete a segurança jurídica e a estabilidade das relações sociais. Essa visão implica uma interpretação que vai além do mero formalismo jurídico, integrando os preceitos da eficiência administrativa e da *accountability*, para que a reparação dos danos seja realizada de forma plena e abrangente.

A omissão estatal, quando analisada sob a ótica da responsabilidade extracontratual, transcende a simples ausência de ação e se configura como um comportamento que afronta os pilares éticos e jurídicos da dignidade humana. Tal conduta revela a fragilidade do sistema de proteção dos direitos fundamentais, exigindo uma resposta judicial que, amparada por fundamentos doutrinários consistentes, responsabilize o Estado por sua falha em prevenir danos a indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Estudiosos do Direito Administrativo enfatizam que a omissão estatal deve ser compreendida como uma falha na prestação dos serviços públicos essenciais, cujos impactos extrapolam os prejuízos materiais e alcançam o núcleo dos direitos fundamentais. Essa abordagem contesta a noção de que a inércia do poder público não possui relevância jurídica, exigindo uma análise integrada dos preceitos de proteção jurídica e direitos humanos.

A correta imputação da responsabilidade extracontratual por omissão exige a demonstração inequívoca do nexo causal entre a conduta omissiva e o dano sofrido pelos cidadãos. A doutrina ressalta que a verificação do dever jurídico de agir é condição indispensável para a configuração dessa responsabilidade, sendo essencial estabelecer a relação de causa e efeito que justifique a reparação dos danos oriundos da inércia estatal.

O dever do Estado de agir na proteção dos direitos sociais e individuais não pode ser relativizado, sob pena de comprometer a própria ordem constitucional. A passividade estatal em contextos de vulnerabilidade configura uma omissão que viola não apenas normas administrativas, mas também os fundamentos democráticos e do Estado de Direito, ensejando a aplicação de sanções indenizatórias.

No âmbito constitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana se destaca como eixo central da discussão sobre a responsabilidade por omissão, impondo ao Estado o dever de garantir condições mínimas de existência aos cidadãos. Doutrinadores apontam que a proteção da dignidade não pode ser negligenciada, sendo imprescindível que o poder público atue proativamente para evitar violações que comprometam a integralidade dos direitos fundamentais.

A discussão sobre os reflexos da omissão estatal exige uma revisão dos paradigmas tradicionais da responsabilidade civil, questionando a eficácia dos instrumentos jurídicos vigentes na proteção dos direitos fundamentais. Sob uma perspectiva interdisciplinar, a análise da responsabilidade civil do Estado por omissão deve integrar elementos da sociologia, filosofia e teoria do Direito, considerando que a proteção dos direitos não deve se restringir a medidas reativas, mas também abranger a adoção de ações preventivas e a efetivação de políticas públicas eficazes.

A responsabilização do poder público se impõe como um imperativo para a promoção da justiça social, contemplando tanto a reparação dos danos causados quanto a prevenção de futuras violações. A doutrina defende que a imposição de sanções à omissão estatal possui um caráter pedagógico e corretivo, incentivando a adoção de práticas administrativas compatíveis com os princípios da igualdade, transparência e solidariedade, fundamentais para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Por fim, a reflexão sobre os desafios impostos pela responsabilidade extracontratual por omissão demanda uma revisão crítica dos mecanismos de proteção constitucional e da estrutura administrativa do Estado. A superação da tradicional dicotomia entre ação e omissão, associada à implementação de um instituto indenizatório robusto, permite a construção de um sistema jurídico que efetivamente garanta a proteção dos direitos fundamentais, restabelecendo a confiança dos cidadãos no poder público. Essa abordagem integrada e sistemática, fundamentada nos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da justiça

social, constitui o caminho para a consolidação de um Estado Democrático de Direito que se pautará pela proatividade, transparência e responsabilidade, assegurando, assim, a proteção plena e efetiva dos direitos humanos.

CONCLUSÃO

À luz dos fatos e argumentos apresentados, é nítido que a responsabilidade civil do Estado por omissão é um pilar fundamental do Estado Constitucional, pois garante que a inércia do poder público não comprometa a efetividade dos direitos fundamentais assegurados na Constituição. O modelo de Estado Democrático de Direito consagrado pela Constituição Federal de 1988 estabelece que o Estado não pode se furtar ao dever de assegurar a proteção da vida, da segurança, da liberdade e da dignidade dos cidadãos. Nesse contexto, quando o poder público se omite e essa inércia resulta em danos, surge a necessidade de responsabilização como instrumento de reparação e fortalecimento das garantias constitucionais.

A conexão entre o Estado Constitucional e os direitos fundamentais impõe que a administração pública atue de forma proativa para garantir que a omissão não comprometa a fruição desses direitos. Os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e segurança jurídica exigem que o poder público adote medidas concretas para prevenir riscos à coletividade e minimizar impactos decorrentes de sua inércia. Quando o Estado falha nesse dever, sua responsabilização não se limita ao dever indenizatório, mas reflete a necessidade de preservação do equilíbrio entre a atuação estatal e a proteção das prerrogativas fundamentais dos cidadãos.

Os atos de governança desempenham papel central na efetivação dos direitos fundamentais, pois estruturam a forma como o Estado planeja e executa suas funções. A governança pública moderna exige que a administração atue com planejamento estratégico, transparência e responsabilidade fiscal para garantir que seus serviços alcancem toda a população. Dessa forma, a responsabilidade civil do Estado por omissão está diretamente ligada à qualidade dos atos de governança, pois a má gestão ou a inércia administrativa podem resultar em danos que afetam direitos fundamentais, como a saúde, a segurança, a educação e o meio ambiente.

A ausência de planejamento adequado e de fiscalização efetiva pode comprometer o acesso a direitos básicos, tornando o Estado um agente de vulnerabilidade social, em vez de um garantidor da dignidade humana. A responsabilidade extracontratual do Estado, nesses casos, deve ser aplicada de forma criteriosa, não apenas para reparar o dano, mas também para incentivar a melhoria das políticas públicas e da gestão estatal. A governança eficiente deve ser voltada

para a mitigação de riscos e para a promoção de um ambiente institucional que assegure a prestação contínua e qualificada dos serviços públicos.

No âmbito da governança pública, a responsabilidade do Estado por omissão não pode ser dissociada dos impactos nos direitos fundamentais. Quando o poder público falha na execução de suas funções, os cidadãos podem ser privados de direitos essenciais, o que gera desequilíbrios sociais e aprofunda desigualdades. A falta de investimento em segurança pública, por exemplo, pode resultar em aumento da violência e na violação do direito à vida e à integridade física. Da mesma forma, a omissão na prestação de serviços de saúde pode comprometer o direito à saúde e levar à perda de vidas que poderiam ter sido preservadas com uma atuação estatal eficiente.

Diante desse cenário, a responsabilidade civil do Estado por omissão assume um caráter preventivo, funcionando como um mecanismo de controle para que a administração pública atue de forma diligente na formulação e implementação de políticas públicas. A imposição do dever de indenizar nos casos de omissão administrativa cria um incentivo para que os gestores públicos adotem medidas mais eficazes, transparentes e comprometidas com o bem-estar coletivo, assegurando que as políticas públicas sejam planejadas e executadas de maneira a evitar danos previsíveis à sociedade.

Além disso, a responsabilização estatal também possui reflexos diretos nas prerrogativas fundamentais dos cidadãos. A Constituição Federal estabelece que o Estado deve garantir a igualdade material entre os indivíduos, o que significa que sua atuação deve ser voltada para a promoção da justiça social e da equidade. A omissão estatal que resulta em danos a determinados grupos sociais viola esse princípio e exige uma resposta jurídica que vá além da reparação individual, promovendo mudanças estruturais na forma como os serviços públicos são prestados.

Os reflexos da responsabilidade extracontratual do Estado nas prerrogativas fundamentais também se manifestam na esfera da segurança jurídica e da confiança legítima. O cidadão deve ter a expectativa razoável de que o Estado cumprirá suas funções de maneira eficiente e previsível. Quando há falhas sistemáticas na atuação estatal, essa confiança é abalada, e a responsabilização se torna um meio de restaurar o compromisso do poder público com seus deveres institucionais. A responsabilização do Estado por omissão não apenas corrige falhas passadas, mas

também reafirma o compromisso da administração pública com a proteção dos direitos fundamentais.

A necessidade de uma aplicação criteriosa da responsabilidade estatal por omissão exige que sejam estabelecidos parâmetros objetivos para evitar tanto a impunidade quanto a imposição excessiva de condenações que possam comprometer a governabilidade. Para isso, é fundamental considerar três elementos centrais: (i) a existência de um dever legal de agir, (ii) a demonstração da negligência estatal e (iii) a comprovação do nexo de causalidade entre a omissão e o dano sofrido pelo cidadão. Esses critérios garantem que a responsabilização ocorra apenas nos casos em que a inércia estatal tenha sido determinante para a violação dos direitos fundamentais.

Outro fator relevante é a distinção entre omissão genérica e omissão específica. A omissão genérica ocorre quando o Estado falha na formulação de políticas públicas, afetando a coletividade de maneira ampla. Já a omissão específica se dá quando a administração pública, diante de uma situação concreta, não age conforme seu dever legal, permitindo que um dano previsível ocorra. A responsabilização do Estado por omissão específica possui maior incidência, pois há um dever jurídico mais claramente delineado de evitar o prejuízo.

Além disso, a razoabilidade e a proporcionalidade devem ser observadas na aplicação da responsabilidade civil do Estado por omissão. A administração pública possui limitações orçamentárias e estruturais que precisam ser levadas em consideração na análise de sua atuação. A responsabilização deve ser direcionada para falhas evitáveis e injustificadas, e não para dificuldades operacionais que estejam fora do controle da gestão pública. Esse equilíbrio é essencial para garantir que a responsabilização do Estado não se torne um obstáculo à governabilidade.

A exigência de transparência na gestão pública e de mecanismos eficazes de controle social fortalece a aplicação justa da responsabilidade estatal por omissão. Os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o Poder Judiciário desempenham um papel fundamental na fiscalização da atuação administrativa, garantindo que a responsabilidade civil do Estado seja aplicada de forma justa, equilibrada e voltada para o aperfeiçoamento da governança pública.

Infere-se, portanto, que a aplicação criteriosa da responsabilidade civil do Estado por omissão para garantir a proteção dos direitos fundamentais sem comprometer a eficiência da administração pública exige a adoção de parâmetros

objetivos e equilibrados na análise da omissão estatal. O Estado deve ser responsabilizado quando sua inércia violar um dever legal específico de agir, comprovando-se que essa omissão decorreu de negligência administrativa e que foi diretamente responsável pelo dano sofrido.

Para que essa responsabilização não comprometa a eficiência estatal, é necessário considerar a capacidade real da administração pública de atender determinadas demandas, levando em conta suas limitações orçamentárias, estruturais e operacionais. A responsabilização deve estar alinhada com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, garantindo que a imposição do dever de indenizar ocorra apenas em situações em que a atuação estatal era viável e necessária.

Ademais, a responsabilização deve ser acompanhada de medidas de aprimoramento da governança pública, incentivando a transparência, o planejamento eficiente e a fiscalização contínua para evitar novas omissões que comprometam os direitos fundamentais. Dessa forma, a responsabilidade civil do Estado por omissão cumpre sua função de proteção sem inviabilizar a administração pública, promovendo um equilíbrio entre a garantia dos direitos fundamentais e a governabilidade estatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. 4. ed. Livro V. São Paulo: Edipro, 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Ato administrativo e direitos dos administrados. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1981.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Cadernos MARE da reforma do estado, Vol. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- BROWNE, Luciana. Responsabilidade Civil do Estado: a importância dos precedentes na construção dogmática do instituto indenizatório. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2024.
- BITTENCOURT, Gisele Hatschbach. Responsabilidade extracontratual do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade civil do Estado. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2004.
- _____. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2005.
- _____. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2011.
- DUEZ, Paul. La Responsabilité de la Puissance Publique: Endehors du contrat. Paris: Lib. Dalloz, 1927. Introdução.
- FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Responsabilidade Civil do Estado e Tecnologia [recurso eletrônico]: uma releitura da teoria do risco administrativo. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2024.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- GARCIA, M. da G. F. P. D. Responsabilidade Civil do Estado e Demais Pessoas Colectivas Públicas. Lisboa: Conselho Económico e Social, 1997.
- GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 14. ed. ver. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HEGEL, Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. São Paulo: Ícone Editora, 1997.
- HOMEM, António Pedro Barbas. Judex Perfectus. Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal 1640-1820. Coleção Teses. Lisboa: Almedina, 2003.
- HUMENHUK, Hewanston. Responsabilidade Civil do Estado Constitucional por omissão e a efetividade dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.
- MAYER, Otto. Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Parte General. 2. ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1982.
- MONTENEGRO, António Lindbergh C. Ressarcimento de danos. Rio de Janeiro: Editora Didática e Científica, 1981.
- OLIVEIRA, Josivaldo Félix de. A responsabilidade do Estado por ato lícito. São Paulo: Habeas, 1998.
- PASCOAL, José de Melo Freire. Instituições de Direito Civil Português. Tanto Público como Particular, 1789.

PINTO, E. V-C. O que é o Estado Social de Direito? Uma questão de filosofia do direito público. Os desafios da sociedade contemporânea no pós-Estado Social. Belo Horizonte: Arrares Editores, 2019.

RODRIGUES, Sílvio. Direito civil: responsabilidade civil. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SCAFF, Fernando Facury. Responsabilidade civil do Estado intervencionista. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SCHREIBER, Anderson. Novos paradigmas da responsabilidade civil: da erosão dos filtros da reparação à diluição dos danos. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 66.

SOUTY, Pierre. Recueil de jurisprudence en matière administrative. 5. ed. Paris: Domat, 1952.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOUZA, Livia Maria Cruz Gonçalves de. Responsabilidade civil por omissão do Estado: compensação financeira por exploração mineral e barragem de rejeito em análise. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

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

SILVA, Josivaldo Félix de. Responsabilidade do Estado por ato lícito. São Paulo: Habeas, 1998.