

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-Graduação em Administração  
Mestrado

Waltinho Edijan Alves

**RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR  
OMISSÃO:  
compreensão das causas ensejadoras da responsabilidade civil do  
Estado como instrumento de gestão preventiva e promoção de  
eficiência administrativa**

Belo Horizonte  
2020

**Waltinho Edijan Alves**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR  
OMISSÃO:**

compreensão das causas ensejadoras da responsabilidade civil do  
Estado como instrumento de gestão preventiva e promoção de eficiência  
administrativa

Dissertação do curso de Mestrado Acadêmico em  
Administração do Centro Universitário  
Unihorizontes, como requisito para a obtenção do  
título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Penido Martins

Área de concentração: Organização e Estratégia

Linha de pesquisa: Estratégia, Inovação e  
Competitividade

Belo Horizonte

2020

A474r

ALVES, Walinho Edijan.

Responsabilidade civil da administração pública por omissão: compreensão das causas ensejadas da responsabilidade civil do Estado como instrumento de gestão preventiva e promoção de eficiência administrativa. Belo Horizonte: Centro Universitário Unihorizontes, 2020.

72p.

Orientador: Dr. Thiago Penido Martins

Dissertação (Mestrado). Programa de Mestrado em Administração. Centro Universitário Unihorizontes.

1. Responsabilidade civil – Administração Pública I. Walinho Edijan Alves II. Centro Universitário Unihorizontes Programa de Mestrado em Administração. III. Título.

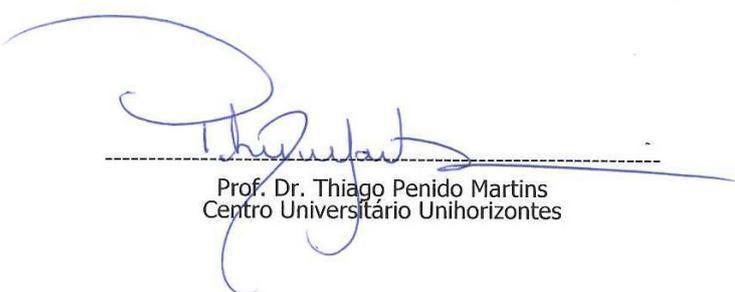
CDD: 340



Instituto Novos Horizontes de Ensino Superior e Pesquisa Ltda.  
Centro Universitário Unihorizontes  
Mestrado Acadêmico em Administração

**ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE Mestrado Acadêmico em Administração** do(a) Senhor(a) **WALTINHO EDIJAN ALVES**, REGISTRO Nº. 688. No dia 11 de novembro de 2020, às 14:30 horas, reuniu-se no Centro Universitário Unihorizontes, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração do Centro Universitário Unihorizontes, para julgar o trabalho final intitulado "**RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR OMISSÃO: compreensão das causas ensejadoras da responsabilidade civil do Estado como instrumento de gestão preventiva e promoção de eficiência administrativa**", requisito parcial para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: . Abrindo a sessão, o(a) Senhor(a) Presidente da Comissão, **Prof. Dr. Thiago Penido Martins** após dar conhecimento aos presentes do teor das Normas Regulamentares da apresentação do Trabalho Final, passou a palavra ao(à) candidato(a) para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do(a) candidato(a). Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do(a) candidato(a) e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final: **APROVADO**. O resultado final foi comunicado publicamente ao(à) candidato(a) pelo(a) Senhor(a) Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o(a) Senhor(a) Presidente encerrou a reunião e lavrou o(a) presente ATA, que foi assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 11 de novembro de 2020



Prof. Dr. Thiago Penido Martins  
Centro Universitário Unihorizontes



Prof.ª Dr.ª Caissa Veloso e Sousa  
Centro Universitário Unihorizontes



Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães  
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

**DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE PORTUGUÊS**  
**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Declaro ter procedido à revisão da dissertação de mestrado intitulada  
**RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR OMISSÃO:**  
**compreensão das causas ensejadoras da responsabilidade civil do Estado**  
**como instrumento de gestão preventiva e promoção de eficiência**  
**administrativa**

apresentada ao curso de Mestrado Acadêmico Centro Unihorizontes

como requisito parcial para obtenção do título de

**MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO**

de autoria de

**WALTINHO EDIJAN ALVES**

contendo 71 páginas

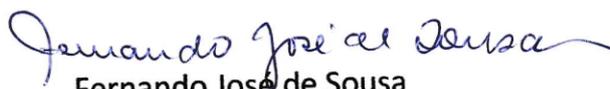
sob orientação de

**Prof. Dr. THIAGO PENIDO MARTINS**

**ITENS DA REVISÃO:**

- Correção gramatical
- Inteligibilidade do texto
- Adequação do vocabulário

Belo Horizonte, 22 de outubro de 2020

  
Fernando José de Sousa  
REVISOR

Registro: 20710, Livro LR-36 – Decreto nº 5786/2006, Processo 2758814/2014  
Licenciado em LETRAS  
Centro Universitário de Belo Horizonte  
UNI-BH

**REVISADO**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, sempre um Pai presente em nossas vidas, que me permitiu chegar até aqui.

A meus pais, irmãos e amigos, em especial à minha mãe, Maria Jacinta Alves, presente ao meu lado em todos os momentos.

Ao meu grande companheiro e fiel escudeiro, César da Costa Maciel, que muito contribuiu para a realização deste projeto.

Aos queridos mestres e professores da Unihorizontes, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Thiago Penido Martins, e à Profa. Dra. Caissa Veloso e Sousa por seus ensinamentos e exemplos de dedicação e amor à profissão que abraçaram.

Ao mestre Prof. Dr. Carlos Gonçalves Cruz pela confiança depositada em meu trabalho.

*The king can do no wrong*  
(LUIZ XIV)

## RESUMO

A responsabilidade civil da administração pública pode ser traduzida como a obrigação que o Estado tem de ressarcir ao particular por danos causados em virtude do agir estatal, comissivo ou omissivo, praticados por agente público em seu Estado. O artigo 37, parágrafo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, determina que as pessoas jurídicas de direito público e privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. É assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Com a descentralização da administração pública no Brasil, o repasse de deveres e obrigações dos níveis mais altos de governo, seja nos âmbitos, federal, estadual e municipal, fez com que o papel da Administração Pública se tornasse imprescindível ao bom funcionamento da sua engrenagem. Isto possibilita a otimização e melhor aproveitamento dos recursos para prestação de serviços públicos com eficiência e qualidade, evitando danos na prestação destes serviços. Trata-se de um dever do Estado. O presente trabalho realiza detido e pormenorizado estudo acerca da responsabilidade civil extracontratual, também conhecida como responsabilidade civil patrimonial da Administração Pública. Desvela quais são as principais condutas omissivas estatais motivadoras do reconhecimento do dever de indenização pelo Estado. Mediante análise de dispositivos legais, jurisprudenciais e doutrinários, permite melhor compreensão das causas ensejadoras da responsabilidade civil do Estado como instrumento de gestão preventiva e promoção de eficiência administrativa. O Estado Constitucional de Direito brasileiro implica no dever de cumprir suas funções de promover os direitos sociais. Assim, faz-se necessária uma releitura das ações do Estado, tendo como premissa o direito fundamental à boa administração pública como instrumento contra as omissões do Estado. No Estado Constitucional de direitos sociais, é dever da Administração Pública, na condição de ente a serviço de seus cidadãos, a garantia e a proteção de seus direitos fundamentais. Para tanto, necessita de um agir estatal de políticas públicas, de gestão dos recursos provisionados para tal fim e de constante análise dos resultados auferidos. À Administração pública cabe a fiscalização que assegure a legitimidade de suas condutas, a fim de evitar resultados danosos aos administrados.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil. Omissão. Administração pública.

## **ABSTRACT**

The civil liability of the public administration can be translated as the obligation that the State has to compensate the individual for damages caused by the state, commissive or omissive action, practiced by a public agent in his State. Article 37, paragraph 6 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, determines that legal entities under public and private law that provide public services shall be responsible for the damages that their agents, in this capacity, cause to third parties. The right of recourse against the person responsible is guaranteed in cases of intent or guilt. With the decentralization of public administration in Brazil, the transfer of duties and obligations from the highest levels of government, whether at the federal, state and municipal levels, has made the role of Public Administration essential to the proper functioning of its machinery. This allows for the optimization and better use of resources to provide public services with efficiency and quality, avoiding damages in the provision of these services. It is a power-duty of the State. The present work carries out a detailed and detailed study about non-contractual civil liability, also known as the Public Administration's patrimonial civil liability. It reveals what are the main omissive behaviors of the State that motivate the State to recognize the duty of indemnity. Through analysis of legal, jurisprudential and doctrinal provisions, it allows a better understanding of the causes of State civil liability as an instrument of preventive management and promotion of administrative efficiency. The Constitutional State of Brazilian Law implies the duty to fulfill its functions of promoting social rights. Thus, it is necessary to review the actions of the State, based on the fundamental right to good public administration as an instrument against the omissions of the State. In the Constitutional State of social rights, it is the duty of the Public Administration, as an entity at the service of its citizens, to guarantee and protect their fundamental rights. For this, it needs a state action of public policies, management of resources provided for this purpose and constant analysis of the results obtained. The Public Administration is responsible for the inspection that ensures the legitimacy of its conduct, in order to avoid harmful results to those administered.

**Keywords:** Civil liability. Omission. Public administration.

## RESUMEN

La responsabilidad civil de la administración pública puede traducirse como la obligación que tiene el Estado de indemnizar al individuo por los daños causados por la acción estatal, comisiva u omisiva, practicada por un agente público en su Estado. El artículo 37, párrafo 6 de la Constitución de la República Federativa de Brasil, determina que las personas jurídicas de derecho público y privado que presten servicios públicos serán responsables de los daños que sus agentes, en esta capacidad, causen a terceros. Se garantiza el derecho de recurso contra el responsable en caso de dolo o culpa. Con la descentralización de la administración pública en Brasil, la transferencia de funciones y obligaciones desde los niveles más altos de gobierno, ya sea a nivel federal, estatal y municipal, ha hecho que el papel de la Administración Pública sea esencial para el buen funcionamiento de su maquinaria. Esto permite optimizar y utilizar mejor los recursos para brindar servicios públicos con eficiencia y calidad, evitando daños en la prestación de estos servicios. Es un deber de poder del Estado. El presente trabajo realiza un estudio detallado y detallado sobre la responsabilidad civil extracontractual, también conocida como responsabilidad civil patrimonial de la Administración Pública. Revela cuáles son las principales conductas omisivas del Estado que motivan al Estado a reconocer el deber de indemnización. Mediante el análisis de las disposiciones legales, jurisprudenciales y doctrinales, permite un mejor conocimiento de las causas de la responsabilidad civil del Estado como instrumento de gestión preventiva y promoción de la eficiencia administrativa. El Estado Constitucional de Derecho brasileño implica el deber de cumplir con sus funciones de promoción de los derechos sociales. Por ello, es necesario revisar la actuación del Estado, con base en el derecho fundamental a la buena gestión pública como instrumento frente a las omisiones del Estado. En el Estado Constitucional de los derechos sociales, es deber de la Administración Pública, como entidad al servicio de sus ciudadanos, garantizar y proteger sus derechos fundamentales. Para ello, se necesita una acción estatal de políticas públicas, gestión de los recursos que se proporcionan para tal fin y un análisis constante de los resultados obtenidos. La Administración Pública es responsable de la inspección que asegure la legitimidad de su conducta, a fin de evitar resultados perjudiciales para los administrados.

**Palabras clave:** Responsabilidad civil. Omisión. Administración pública.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>17</b>
2.1	Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado .....	17
2.2	Responsabilidade civil contratual e extracontratual.....	20
2.3	Responsabilidade civil objetiva .....	22
2.4	Responsabilidade civil subjetiva .....	25
2.5	Administração e gestão pública: prevenção e eficiência administrativa .....	32
2.5.1	A administração e a gestão pública.....	32
2.5.1.1	Eficiência na gestão pública e prevenção de riscos .....	37
2.5.1.2	Da eficiência na gestão de recursos públicos como forma de minorar o quantitativo de condenações sofrido pela Administração Pública .....	40
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>43</b>
3.1	Tipo, abordagem e método de pesquisa .....	44
3.2	Unidade de análise e de observação .....	44
3.3	Técnicas de coleta de dados .....	44
3.4	Técnicas de análise e tratamento dos dados.....	45
<b>4</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>46</b>
4.1	Das condenações relativas a falhas na garantia do direito fundamental à saúde .....	47
4.2	Das condenações relativas a acidentes provocados pela má conservação das vias públicas, ausência de sinalização ou falhas em obras públicas .....	51
4.3	Das condenações relativas à falha no tratamento de água promovido pela COPASA no município de São Francisco/MG .....	55
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>57</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>63</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil da administração pública pode ser traduzida como sendo a obrigação do Estado de ressarcir a um sujeito de direito os danos por ele causados. O agir estatal não é imune a erros que podem ocorrer em virtude de atos omissivos, como a falta de serviços de saúde, de educação, de segurança pública, de obras ou de demais serviços essenciais, bem como por atos comissivos do Estado que ocorrem quando o próprio agente público é o causador imediato do dano (SAAD, 1994).

Para Di Pietro (2009), a Constituição da República Federativa do Brasil assegura diversos direitos sociais e fundamentais tais como: igualdade, saúde, dignidade, educação, trabalho e assim por diante. Portanto, o Estado deve proteger seus administrados de forma efetiva e material, sob pena de, sendo omissivo e agindo em desacordo com suas competências e previsões constitucionais e legais, ser responsabilizado por sua conduta comissiva ou omissiva.

No que concerne à reparação por danos causados pela Administração Pública por condutas omissivas há divergência doutrinária no campo do Direito Administrativo, ainda não pacificada pelo poder judiciário. Para a doutrina majoritária, a responsabilidade civil do Estado é de natureza subjetiva<sup>1</sup>, enquanto parte minoritária da doutrina entende que a responsabilidade civil do Estado é de natureza objetiva<sup>2</sup>.

Na responsabilidade civil subjetiva se faz necessária a presença do elemento culpa, provada ou presumida, para que ocorra o dever do Estado de reparar o dano, enquanto na responsabilidade civil objetiva é adotada a teoria do risco, que dispensa a comprovação de culpa para que se configure a responsabilidade civil do Estado (MELLO, 2008).

Diniz (2003) assevera que a responsabilidade civil implica na aplicação de ações que demandem que uma pessoa, seja física ou jurídica, compense os danos provocados

---

<sup>1</sup> Os principais nomes que defendem essa teoria são Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Elpídio Donizetti, Felipe Quintella.

<sup>2</sup> Os principais defensores dessa corrente são Flávio de Araújo Willeman, Guilherme Couto de Castro e Sérgio Cavalieri Filho.

a terceiros, por atos próprios ou praticados por pessoas por quem ela seja responsável, por algo que a ela pertença ou por simples imperativo legal.

De acordo com o artigo 37, parágrafo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, as pessoas jurídicas de direito público e privado, prestadoras de serviços públicos, nesse conceito inclusos a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, bem como os órgãos da administração indireta, respondem por danos que, nessa qualidade, sejam infligidos a terceiros por seus agentes, garantindo-se ao Estado o direito de regresso contra o responsável em casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Em outras palavras, o ente público, ou até mesmo as pessoas jurídicas de direito privado, prestadores de serviços públicos, que causarem danos a particulares têm o dever de ressarcir os danos que seus agentes causarem no exercício de suas funções, podendo, posteriormente, exercer o direito de regresso para cobrar em ação de ressarcimento aos cofres públicos. A ação regressiva é subjetiva, ou seja, demanda comprovação de dolo ou culpa.

De acordo com Moraes (2007), a responsabilidade objetiva demanda a existência de quatro requisitos, a saber: (1) ocorrência do dano; (2) ação ou omissão administrativa; (3) existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e (4) ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

A responsabilidade objetiva não depende de dolo ou culpa. Caso exista algum fator capaz de excluir a responsabilidade, o Estado não será responsável. De acordo com Carvalho Filho (2013), no que concerne à utilização do termo agentes, essa se deve à intenção e ampliação do alcance da norma prevista, devendo-se levar em consideração que, na caracterização de agentes, são incluídas todas as pessoas cuja ação seja atribuída ao Estado, independentemente do nível hierárquico ou do poder decisório conferido ao agente.

Sob essa perspectiva, os membros dos Poderes da República são considerados agentes do Estado. Da mesma forma o são os servidores administrativos e os demais agentes sem vínculo típico de trabalho ou até mesmo os colaboradores sem

remuneração. Enfim, consideram-se, igualmente, todos aqueles que, de alguma maneira, tenham algum vínculo jurídico com o Estado. Se qualquer dessas pessoas provocar danos a terceiros, nasce para o Estado a responsabilidade civil, que implica no dever de reparar o dano (COUTINHO, 2015).

Em outras palavras, agente<sup>3</sup> é toda a pessoa a quem é incumbida uma atividade pública, independentemente de seu caráter permanente ou transitório, o que não pode se confundir com servidor público<sup>4</sup>, que, por sua vez, é uma expressão de sentido restrito, pois se refere exclusivamente ao agente que tem relação de trabalho com o Estado.

Já na configuração da responsabilidade civil subjetiva, a conduta do Estado está apta a impedir o surgimento da circunstância causadora do dano. Aqui não existe a necessidade de individualizar os elementos da culpa, pois estes podem ser atribuídos, de forma genérica, à falta do serviço – *faute du servisse* (MELLO, 2008).

Mello afirma que, se o dano decorre de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, ou funcionou tardia ou ineficientemente), deve-se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva. Ele esclarece sua posição argumentando que o Estado, ao não agir, não pode ser o autor do dano e, assim, “só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo” (MELLO, 2008).

A ausência do serviço devido ou seu funcionamento de forma defeituosa, inclusive por demora, é suficiente para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos causados aos administrados. Portanto, a culpa individual passa a ser apenas uma das modalidades que dão ensejo à responsabilização do Estado (MELLO, 2008).

---

<sup>3</sup> O agente público é um gênero, conceituado pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) como “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

<sup>4</sup> Servidor público é espécie de agente público, definido pela Lei nº. 8.112/1990 como “pessoa legalmente investida em cargo público” que, por sua vez, “é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

Para Cavalieri Filho (2015), na responsabilidade subjetiva do Estado, ao contrário do que ocorre na objetiva, a culpa, provada ou presumida, é imperativa para que exista o dever do Estado de reparar o dano. É imperioso destacar a conduta culposa, uma vez que a culpa, considerada em sua forma isolada e abstrata, teria apenas relevância conceitual. Para que adquira relevância jurídica à culpa, faz-se necessário integrar o elemento humano. É a conduta humana culposa que tem o condão de causar dano a outrem, dando ensejo à necessidade de reparação.

Ainda, para Cavalieri Filho (2015), no que tange a danos provocados por atos de terceiros ou fenômenos da natureza, a responsabilidade é do tipo subjetiva, ou seja, não se configura no que define a teoria do risco administrativo, consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil. Nesses casos, existe a necessidade de se comprovar a omissão culposa (dentre elas a imprudência, a imperícia ou a negligência) do Estado, para, então, se caracterizar a obrigação de indenizar.

Portanto, faz-se indispensável que esse dano suportado por um terceiro decorra diretamente de uma conduta ilícita do agente da administração. Em outras palavras, é indispensável a existência de nexos causal entre o ato ilícito praticado pelo agente e o dano suportado pela vítima. Assim sendo, o particular que sofreu o dano em virtude de ato de terceiro, ou de evento da natureza, deverá comprovar que a simples atuação Estatal teria sido eficaz para impedir o dano por ele sofrido. Trata-se, então, da incidência da teoria da culpa administrativa (STOCO, 2007, p.114).

Ressalte-se que não é imperioso que a vítima aponte a culpa de forma individualizada, direcionada a um agente público específico. Por esse motivo, a teoria é reconhecida como “culpa anônima”. Dessa feita, para imputar responsabilidade ao Estado, faz-se necessário que aquele que sofreu o dano comprove que a falta do serviço, seja por inexistência, retardamento ou mau funcionamento e o nexos causal foram imperiosos para a ocorrência da lesão suportada (MELLO, 2008).

No que concerne à diferenciação entre responsabilidade objetiva do Estado decorrente da ação de seus agentes (objetiva) e a constatada nas situações de danos causados pela omissão do Poder Público, destacam-se as palavras de Mello (2008, p. 999):

I — A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos:

- a) do dano;
- b) da ação administrativa;
- c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa.

II — Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora do serviço público.

III — Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta de serviço dos franceses.

Nas situações em que a responsabilidade é subjetiva e decorre de uma omissão do Poder Público, existe a possibilidade de elisão da responsabilidade civil, desde que configurados no caso concreto os institutos da força maior ou do caso fortuito, excludentes da obrigação de indenizar. Só se admite responsabilização por falta do serviço quando poderia ter sido evitada a falha na sua prestação. Se uma circunstância imprevisível, inevitável, invencível ou irresistível deu origem à falha, não há que se falar de responsabilização do Estado. Para que se configure a responsabilidade do Estado, deve-se observar primeiramente a conduta do lesado na ocorrência do dano. Se este de nada participou, figurando apenas como vítima, o ente estatal deve assumir a responsabilidade (COUTINHO, 2015)

Por eventos de elisão da responsabilidade civil do Estado por omissão deve-se entender situações nas quais o dano provocado ao particular não decorre de dolo ou culpa do Estado. Por exemplo, se um ciclone extratropical atinge o litoral de Santa Catarina e provoca prejuízos aos particulares, que têm suas residências destruídas, tal evento não decorre de nenhuma omissão do Estado que não tinha como prevê-lo. Não se configura aí a responsabilidade civil do Estado por omissão.

Por outro lado, se a própria vítima contribuiu ou participou para as causas do dano, o Poder Público não assumirá todo o encargo. A indenização devida pelo Estado deve ser reduzida conforme o grau de sua participação, ou seja, a culpa concorrente é uma causa atenuante de responsabilidade. Ainda, se o único causador do dano for o particular, se desdobrar um caso de autolesão, o que isenta o Estado da obrigação

de reparar o dano em sua totalidade, sendo essa uma causa excludente de responsabilidade.

Verifica-se, assim, o nexo de causalidade entre a conduta do agente em exercício funcional e o dano ou prejuízo causado à vítima. Quando inexistir o fator subjetivo, ou este for interrompido, nascerão as causas excludentes da responsabilidade, quais sejam: força maior, culpa da vítima e culpa de terceiro.

Di Pietro (2009) conceitua força maior como o acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes. Eventos como uma tempestade ou um raio não podem ser imputados ao Estado, pois, tais fenômenos independem de sua vontade. Ademais, não há nexo de causalidade entre as ocorrências.

Para Cavalieri Filho (2015), o caso fortuito e a força maior são excludentes do nexo causal, uma vez que se constituem em causa estranha à conduta do agente, capaz de provocar diretamente o evento. No entanto, se ocorrer motivo de força maior, poderá o Estado ser responsabilizado por omissão em realizar o serviço. Por exemplo, se uma enchente destrói uma cidade, caso se comprove que o Poder Público foi omissivo em realizar obras de hidrovias e limpeza de bueiros, o que agravou os prejuízos provocados, cabe a ele a reparação dos danos.

O Estado será responsabilizado nos casos de ato de terceiros (culpa de terceiro), popularmente conhecidos como ato de multidões, quando se omitir ao resguardar o patrimônio das pessoas e evitar os danos ocasionados pela massa. Para Carvalho Filho (2013), tal como na hipótese dos fatos imprevisíveis, a indenização deve ser proporcional à participação omissiva do Estado pelo resultado danoso.

Para Cahali (2012), um fato praticado por terceiro se equipara a caso fortuito ou força maior. Trata-se de causa estranha à conduta do agente aparente, imprevisível e inevitável. Assim, imperioso se faz apreciar caso por caso as condições em que o evento ocorreu, verificando se nessas condições o fato era imprevisível ou inevitável, em função do que seria razoável se exigir. Portanto, o ato omissivo do Estado é o único caso palpável de responsabilidade civil subjetiva.

Nesse contexto, a presente pesquisa pretende realizar a seleção e análise das principais e mais recentes manifestações jurisdicionais proferidas pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) acerca da responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas. Pretende-se identificar quais são as principais circunstâncias fáticas ensejadoras do reconhecimento da responsabilidade civil do Estado e possibilitar que o gestor público adote ações preventivas destinadas a minorar os riscos da administração pública e reduzir o dispêndio de recursos públicos com a reparação dos danos.

Em levantamento realizado durante o desenvolvimento do trabalho, se constatou que o Estado de Minas Gerais, no período de 2015 a 2019, teve reconhecida sua responsabilidade civil por condutas omissivas em uma média de 115 decisões por ano. Ficou evidenciado que as condenações relativas à má prestação de serviços públicos de saúde aumentaram consideravelmente no período apurado, passando de 9 (nove) em 2015 para 43 (quarenta e três) em 2019, em razão do fenômeno conhecido como judicialização da saúde.

De modo geral, ao se analisar os casos em que foi reconhecida a responsabilidade civil por condutas omissivas da Administração Pública no Estado de Minas Gerais, constatou-se que elas decorrem principalmente de falhas na prestação de serviços de saúde e acidentes ocasionados por ineficiência na manutenção e conservação de vias públicas.

No período de 2015 a 2019 o Estado de Minas Gerais foi demandado em uma média de 221 (duzentas e vinte e uma) ações por ano, totalizando 1.108 (mil, cento e oito) ações judiciais propostas, com média de 115 (cento e quinze) decisões reconhecendo a responsabilidade civil do Estado por ano, totalizando 579 (quinhentas e setenta e nove) condenações, perfazendo aproximadamente 52% (cinquenta e dois por cento) de êxito nas demandas propostas pelos cidadãos contra a Administração Pública.

As demandas de saúde, relativas a fornecimento de tratamentos, medicamentos, internações e falhas na prestação dos serviços foram aquelas que representaram maior número de decisões recorrentes reconhecendo a responsabilidade civil do Estado, perfazendo 139 (cento e trinta e nove) decisões em desfavor da

Administração Pública no período apurado, o que equivale a 24% (vinte e quatro por cento) das condenações por ela suportadas.

Outros fatores de decisões reconhecendo a responsabilidade civil do Estado por sua Administração Pública são os acidentes decorrentes da má conservação das vias públicas, ausência de sinalização ou falhas em obras públicas, que totalizaram 94 (noventa e quatro) de decisões em desfavor do Estado, o que equivale ao percentual de 16% (dezesesseis por cento) de todas as condenações.

Por fim, o maior fator de condenação da Administração Pública decorreu de diversas ações de indenização por dano moral, proposta contra a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA/MG, concessionária de serviços públicos de tratamento de água e de esgoto, em virtude de ter sido encontrado, no reservatório de água que abastece o Município de São Francisco/MG, um cadáver em avançado estágio de decomposição, que provocou alteração da qualidade de água consumida pelos munícipes. Esse único evento resultou em 151 (cento e cinquenta e uma) decisões em desfavor da Administração Pública, o que representou 26% (vinte e seis por cento) do total de condenações no período apurado.

As 195 (cento e noventa e cinco) decisões restantes nas quais foi reconhecida a responsabilidade por omissão da Administração Pública, equivalentes a 34% (trinta e quatro por cento) do total de condenações, decorreram de falhas na prestação das diversas modalidades de serviço público em geral.

À vista desse exposto preliminar, resta clara a importância dos dados coletados e tabulados para uma mudança no comportamento do gestor público, no sentido de adotar ações preventivas destinadas a evitar ou minorar os casos de responsabilidade civil por condutas omissivas.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Evolução histórica da responsabilidade civil do Estado

Nos regimes absolutistas prevalecia a teoria da irresponsabilidade estatal. Nessa teoria o Estado não respondia por danos causados por seus agentes públicos ou por omissão, no caso, a falta do serviço. Naquela época prevalecia a ideia de que não era possível responsabilizar o Estado civilmente, pois ele era personificado na pessoa do rei, e o rei não cometia erros, tese consubstanciada na parêmia "*the king can do no wrong*".

No Brasil, a teoria da irresponsabilidade jamais foi acolhida, seja no âmbito doutrinário, seja no jurisprudencial.

A responsabilidade civil na Administração Pública é adotada no Brasil desde a primeira constituição, ainda nos tempos do império, relata Carvalho Filho (2013) em breve apanhado histórico acerca da responsabilidade civil do Estado na legislação pátria:

A Constituição do Império (1824), em seu art. 178, nº 29, estabelecia que: "Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos." A Constituição Republicana (1891), por seu termo, em seu art. 79, continha disposição idêntica, responsabilizando os funcionários públicos pelos abusos e omissões em que incorressem no exercício dos seus cargos (CARVALHO FILHO, 2013, p. 233).

Para Cavalieri, os referidos dispositivos não se consubstanciavam em causas de exclusão da responsabilidade do Estado e consagradoras da responsabilidade do agente, mas Estado e funcionário eram responsáveis solidários (CARVALHO FILHO, 2013).

Superada a teoria da irresponsabilidade, passou-se a adotar a doutrina civilista da culpa. Para Di Pietro (2009), a doutrina civilista serviu de inspiração ao artigo 15 do Código Civil Brasileiro de 1916, que consagrou a teoria da responsabilidade subjetiva do Estado.

As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (BRASIL, 2002, p. 1).

A Carta Magna de 1.934 tornou expressa a responsabilidade solidária do Estado, com a seguinte redação:

“Art 171 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos. § 1º - Na ação proposta contra a Fazenda pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte. § 2º - Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado.” (BRASIL, 1988, p. 1).

Por sua vez, a Constituição Federal de 1.937 assim dispôs sobre a responsabilidade solidária do Estado:

Art 158 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos (BRASIL, 1988, p. 1).

Posteriormente, a Constituição de 1946, cujo art. 194 assim dispunha: “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. O Brasil assumiu uma postura mais publicista com relação à responsabilidade civil do Estado, desenvolvendo a teoria do risco administrativo (BRASIL, 1988, p.1).

Após o advento da Constituição de 1946, o Estado brasileiro passou a adotar a responsabilidade objetiva do Estado. Era suficiente comprovar a relação de causalidade entre conduta estatal e dano para dar ensejo à reparação civil. Assim ficou consagrada a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilização estatal, como argui o renomado jurista Sérgio Cavalieri Filho (2015, p. 235):

Destarte, a partir da Constituição de 1946, a responsabilidade civil do Estado brasileiro passou a ser objetiva, com base na teoria do risco administrativo, onde não se cogita da culpa, mas, tão-somente da relação de causalidade.

Provado que o dano sofrido pelo particular é consequência da atividade administrativa, desnecessário será perquirir a ocorrência de culpa do funcionário ou, mesmo, de falta anônima do serviço. O dever de indenizar da Administração impor-se-á por força do dispositivo constitucional que consagrou o princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos.

De acordo com Meirelles (1991), a teoria do risco abrange duas modalidades: o risco administrativo e o risco integral. O ponto discrepante reside no fato de que o primeiro admite causas excludentes de responsabilidade civil, ao passo que a teoria do risco integral não admite nenhuma excludente, nem mesmo o caso fortuito e força maior. Em outras palavras, pela primeira forma, a responsabilidade civil decorrente do risco administrativo encontra limites, sendo que, pela segunda, existe responsabilidade até mesmo no caso de culpa exclusiva da vítima.

A Constituição de 1.967 ampliou o conceito de responsabilidade civil do Estado com a seguinte redação:

Art. 105 - As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que es seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros.

Parágrafo único - Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo (BRASIL, 1988, p. 1).

Por fim, com o advento da Constituição de 1988, a responsabilidade civil, tanto do Estado quanto das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, ficou definida como objetiva em relação a terceiros, nos termos do art. 37, §6, que assim determina:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988, p. 1).

Da leitura do artigo supramencionado, depreende-se que a Constituição Federal de 1.988 adotou a teoria do risco administrativo. Assim, é possível afiançar que o Estado

não mais poderá ser tomado por inalcançável em virtude de sua supremacia e superioridade em suas relações com o administrado (CAHALI, 2007).

## 2.2 Responsabilidade civil contratual e extracontratual

A responsabilidade civil do Estado é caracterizada mediante a presença de quatro elementos, quais sejam: a ação ou omissão do agente, a culpa ou o dolo do agente, a relação ou o nexo de causalidade e o dano, e é classificada em duas modalidades: contratual e extracontratual.

A Responsabilidade Civil Contratual decorre da existência de um contrato entre agente, no caso o Estado, e vítima. Portanto, sobre o contrato que apresente os quatro elementos descritos (ação ou omissão, somados à culpa ou dolo, nexo e o consequente dano) em relação ao contratante, em razão do vínculo jurídico que lhes adorna, incidirá a Responsabilidade Civil Contratual.

De acordo com a jurisprudência, o *onus probandi* recai sobre quem deu a quebra do contrato, que será o responsável pelo pagamento da multa, isso se não comprovar a inexistência de sua culpa, de força maior, caso fortuito ou outra excludente da responsabilidade capaz elidir o dever de indenizar.

A responsabilidade objetiva extracontratual, por sua vez, decorre da inobservância de norma jurídica, por aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, viola direito e causa dano a outrem, ainda que exclusivamente moral. Observa-se que menor impúbere também deve reparar prejuízo, se considerado culpado. A responsabilidade extracontratual, decorre dos artigos 186 e 187 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2002, p. 1) e está ligada a um ato ilícito, portanto compete ao requerente o ônus da prova, devendo comprovar a conduta e o nexo de causalidade:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Na responsabilidade contratual inverte-se o ônus da prova, conforme determina o artigo 219, parágrafo único do Código Civil (BRASIL, 2002, p. 1):

Art. 219. As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários.

Parágrafo único. Não tendo relação direta, porém, com as disposições principais ou com a legitimidade das partes, as declarações enunciativas não eximem os interessados em sua veracidade do ônus de prová-las.

Se estiver ausente às provas, basta o descumprimento das regras contratuais, conforme dita o artigo 389 do Código Civil (BRASIL, 2002, p. 1):

Art. 389. Não cumprida à obrigação, responde o devedor por perdas e danos, mais juros e atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos e honorários de advogado.

O contrato pode ser concebido de forma expressa ou tácita. Como consequência, resta àquele que o descumpriu provar que o fez por motivo lícito, ou demonstrar que ocorreu culpa "exclusiva" da vítima, caso fortuito ou de força maior, eximindo-se da obrigação de indenizar.

A responsabilidade extracontratual do Estado foi objeto de várias teorias. Aquelas que têm suas origens no Direito Público versam sobre a responsabilidade do poder público perante seus administrados, subdividem-se em três: (1) Teoria da Culpa Administrativa; (2) Teoria do Risco Administrativo; (3) Teoria do Risco Integral.

A Teoria da Culpa Administrativa tem por característica preponderante a presença do binômio falta do serviço x culpa da administração. De acordo com essa teoria, a ausência de comprovação de culpa da Administração isenta o Estado de qualquer responsabilidade, razão pela qual essa teoria é superada, visto que confere ao Estado vantagem injusta em relação ao administrado. Com o advento da CF/88, alcança-se o auge da responsabilidade objetiva no ordenamento jurídico brasileiro e disso derivam as correntes da Teoria do Risco Administrativo e da Teoria do Risco Integral (RODRIGUES, 2002).

A Teoria do Risco Administrativo busca demonstrar a responsabilidade objetiva do ente público. De acordo com essa teoria, para que a Administração possa ser

responsabilizada por um dano causado ao administrado, deve-se configurar o nexo de causalidade entre o fato e o efetivo dano. Assim sendo, ter-se-ia o dano suportado pelo administrado como consequência pura e simples do funcionamento da máquina pública.

De acordo com a teoria do risco administrativo, basta que o particular suporte um dano que tenha nexo causal com o serviço que a administração pública prestou ou no qual foi omissa.

Ressalte-se que, por nexo de causalidade, existe a conexão entre administrado e administração pública, ou seja, o nexo causal – no caso - é a comprovação de que da participação ou da omissão do Estado decorreu o evento danoso. Nesse caso, o particular está isento de demonstrar a sua culpa, mas deverá configurar a responsabilidade da administração por meio da demonstração inequívoca do nexo causal. O dever de provar o alegado competirá ao autor da ação, sendo excluída a responsabilidade da administração nos casos de culpa exclusiva da vítima ou ante a configuração de caso fortuito ou de força maior, ou minorada quando restar comprovada a culpa concorrente da vítima.

A Teoria do Risco Integral não foi acolhida no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo ela, é defeso à administração pública alegar qualquer causa excludente de responsabilidade. Trata-se de modalidade extrema que, nas palavras de Meirelles (1991), é fórmula radical que obriga o Estado a indenizar o administrado mesmo quando se trate de dolo ou culpa exclusiva da vítima.

### **2.3 Responsabilidade civil objetiva**

A responsabilidade civil é decorrente de uma lesão ao interesse alheio que provoca danos ao particular, de forma que o agente que der causa ao dano, seja esse moral ou material, deverá ser responsabilizado pelo dano provocado e, sempre que possível, deverá reparar o dano de modo que as coisas retornem ao estado anterior (*status quo ante bellum*), ou, caso inexista a possibilidade de retornar ao estado anterior, deverá compensar pecuniariamente a vítima da conduta causadora do dano.

De acordo com Diniz (2011, p. 40):

A responsabilidade civil é a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.

Destaca-se nitidamente que a principal função do instituto jurídico da responsabilidade civil é a reparação do dano, visto que à vítima não deve suportar o ônus de um prejuízo causado por outrem. A responsabilidade tem a finalidade de punir e educar aquele que provocou o dano, criando neste a consciência de respeito aos direitos das pessoas e coibindo, no âmbito social, a reiteração de condutas que firam o direito de outros cidadãos.

Assim, a finalidade do instituto da responsabilidade civil é de satisfazer à vítima em relação ao dano sofrido e criar medidas aptas a coibir a reiteração de condutas que firam direitos de terceiros.

A responsabilidade civil da administração pública é, em regra, de natureza objetiva e decorre do art. 37, § 6º, da CF/88, abaixo transcrito,

Art. 37, §6º, da CF/88: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável em casos de dolo ou culpa.

Portanto, o ente público, ou até mesmo as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos que causarem danos a particulares, têm o dever de ressarcir os danos que seus agentes públicos causarem no exercício de suas funções, podendo, posteriormente, exercer o direito de regresso para cobrar em ação de ressarcimento ao erário, mas a ação regressiva é subjetiva.

Imperioso explicitar os elementos jurídicos do dispositivo constitucional. Para Carvalho Filho (2013, p. 600), há interessante distinção entre as pessoas jurídicas que podem ser responsabilizadas objetivamente. Segundo o doutrinador, o constituinte tentou igualar as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos. Cite-se:

Dada a grande variedade de formas de delegação, de pessoas delegatárias e de serviços públicos, bem como a noção nem sempre muito precisa do que se configura como serviços públicos, poderá haver algumas dúvidas quanto ao enquadramento da pessoa prestadora do serviço na norma constitucional. Entretanto, podem-se enquadrar a Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas com personalidade de direito privado), quando se dedicam à prestação de serviços públicos, e os concessionários e os permissionários de serviços públicos, estes expressamente referidos no art. 175 da Constituição Federal, como é o caso das empresas de transporte coletivo, de fornecimento de água, de distribuição e fornecimento de energia elétrica e outras dessa natureza (CARVALHO FILHO, 2013, p. 600).

O renomado doutrinador ressalta que o disposto no art. 173, § 1º, da Constituição Federal, não engloba as empresas públicas e as sociedades de economia mista dedicadas à exploração de atividade econômica da responsabilidade civil objetiva, visto que lhes impõe sua regência sob as normas aplicáveis às empresas privadas. Assim sendo, devem observar as normas do direito privado e responder subjetivamente por seus atos (CARVALHO FILHO, 2013).

O ordenamento jurídico brasileiro acolheu a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade civil do Estado, que somente deverá ser responsabilizado quando ocorrer dano provocado por agente estatal no exercício de atividade administrativa.

De acordo com Moraes (2007, p. 357):

essa responsabilidade objetiva exige a ocorrência dos seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

A expressão grifada – *seus agentes, nessa qualidade* – está a evidenciar que o constituinte adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atividade do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já foi assentado, não há como e nem por que responsabilizá-lo (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 237). (grifo do autor)

A responsabilidade objetiva não depende de dolo ou culpa. No entanto, caso exista algum fator capaz de excluir a responsabilidade, o Estado não será responsável. “Não

responderá, igualmente, quando o dano decorrer de fato exclusivo da vítima, caso fortuito ou força maior e fato de terceiro, por isso que tais fatores, por não serem agentes do Estado, excluem o nexo causal” (CAVALIERI FILHO, 2015, p. 237).

No que tange à utilização do termo agentes, essa se deve à intenção e ampliar o alcance da norma prevista. Nas palavras de Carvalho Filho (2013, p. 600):

Deve se considerar, por conseguinte, que na noção de agentes estão incluídas todas aquelas pessoas cuja vontade seja imputada ao Estado, sejam elas dos mais elevados níveis hierárquicos e tenham amplo poder decisório, sejam elas os trabalhadores mais humildes da Administração, no exercício das funções por ela atribuídas. Diante disso, são agentes do Estado os membros dos Poderes da República, os servidores administrativos, os agentes sem vínculo típico de trabalho, os agentes colaboradores sem remuneração, enfim todos aqueles que, de alguma forma, estejam juridicamente vinculados ao Estado. Se, em sua atuação, causam danos a terceiros, provocam a responsabilidade civil do Estado.

Assim sendo, agente é toda a pessoa a quem é incumbida uma atividade pública, independentemente de seu caráter permanente ou transitório, o que jamais poderia se confundir com servidor público, que, por sua vez, é uma expressão de sentido restrito, pois se refere exclusivamente ao agente que tem relação de trabalho com o Estado.

#### **2.4 Responsabilidade civil subjetiva**

Na configuração da responsabilidade civil subjetiva, a conduta do Estado é apta a impedir o surgimento da circunstância causadora do dano. Aqui não existe a necessidade de individualizar os elementos da culpa, pois estes podem ser atribuídos, de forma genérica, à falta do serviço – *faute du servisse*. O professor Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que, se o dano decorre de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, ou funcionou tardia ou ineficientemente), deve-se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva. Ele esclarece com maestria sua posição argumentando que o Estado, ao não agir, não pode ser o autor do dano e, assim, “só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo” (MELLO, 2008, p. 346).

Ainda nas palavras do autor:

Em face dos princípios publicísticos não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar-se a responsabilidade do Estado. Esta noção civilista é ultrapassada pela ideia denominada de *faute du servisse* entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou 'falta de serviço' quando não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva

(...)

A ausência do serviço devido ao seu defeituoso funcionamento, inclusive por demora, basta para configurar a responsabilidade do Estado pelos danos daí decorrentes em agravo dos administrados. Portanto, a culpa individual passa a ser apenas uma das modalidades que ensancham responsabilização do Estado (MELLO 2008, p. 1021).

Na responsabilidade subjetiva do Estado, ao contrário do que ocorre na objetiva, a culpa, provada ou presumida, é imperativa para que exista o dever do Estado de reparar o dano.

Entender que a responsabilização do Estado será objetiva em toda e qualquer situação é equivocada, tendo em vista que, no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988, restringiu-se essa modalidade apenas para aqueles casos de condutas comissivas de seus agentes.

Nas palavras do louvável doutrinador Cavalieri Filho (2015, p. 65):

[...] alguns autores, ao tratarem do primeiro pressuposto da responsabilidade civil extracontratual subjetiva, falam apenas da culpa. Parece-me, todavia, mais correto falar em conduta culposa, e isto porque a culpa, isolada e abstratamente considera, só tem relevância conceitual. A culpa adquire relevância jurídica, quando integra a conduta humana. É a conduta humana culposa, vale dizer, com as características da culpa, que causa o dano a outrem, ensejando o dever de repará-lo.

Quando há danos provocados por atos de terceiros, ou fenômenos da natureza a responsabilidade é do tipo subjetiva, ou seja, não se configura o que define a teoria do risco administrativo, consagrada pela Constituição Federal. Nesses casos, existe a necessidade de se comprovar a omissão culposa (dentre elas a imprudência, a imperícia ou a negligência) do Estado, para, então, se caracterizar a obrigação de indenizar. Ainda nas palavras de Cavalieri Filho (2015, p. 31):

[...] o nexo causal é o segundo pressuposto da responsabilidade civil a ser examinado. Trata-se de noção aparentemente fácil, mas que, na prática, enseja algumas perplexidades. A rigor, é a primeira questão a ser enfrentada na solução de qualquer caso envolvendo responsabilidade civil. Antes de decidirmos se o agente agiu ou não com culpa teremos que apurar se ele deu causa ao resultado. O Código Penal, que tem norma expressa sobre o nexo causal (art. 13), é muito claro ao dizer: “o resultado de que depende a existência do crime somente é imputável a quem lhe deu causa, vale dizer, ninguém pode responder por algo que não fez, de modo que não tem o menor sentido examinar a culpa de alguém que tenha dado causa ao dano”.

Nesta mesma esteira, merecem destaques as considerações de Lopes (1995, p. 219):

[...] são dois pontos que não se confundem — a relação causal e a imputabilidade. Quando se cogita de imputabilidade ou da culpabilidade, temos que determinar quais as condições necessárias que um resultado deva ser imputado subjetivamente ao seu autor, enquanto o problema do nexo causal diz respeito às condições mediante as quais o dano deve ser imputado objetivamente à ação ou omissão de uma pessoa. No primeiro caso, temos uma questão de *imputatio iuris*, ao passo que, na segunda, um problema de *imputatio facti*. Na *imputatio iuris* impõe-se responder ao seguinte questionário: o causador do dano deve ser também considerado dele culpado, para os efeitos da responsabilidade.

A prática de uma conduta ilícita por um agente, quando a vítima sofre um dano, torna indispensável que esse dano decorra diretamente pela conduta ilícita do agente. Em outras palavras, é indispensável a existência de nexo causal entre o ato ilícito praticado pelo agente e o dano suportado pela vítima.

Assim sendo, o particular que sofreu o dano em virtude de ato de terceiro ou de evento da natureza deverá comprovar que a simples atuação Estatal teria sido eficaz para impedir o dano por ele sofrido. Trata-se, então, da incidência da teoria da culpa administrativa.

Ressalte-se que não é imperioso que a vítima aponte a culpa de forma individualizada, direcionada a um agente público específico. Por esse motivo é que a teoria é reconhecida como “culpa anônima”. Dessa feita, para imputar responsabilidade ao Estado, faz-se necessário que aquele que sofreu o dano comprove que a falta do serviço, seja inexistência, retardamento ou mau funcionamento e o nexo causal foram imperiosos para a ocorrência da lesão suportada.

Na doutrina brasileira atual, a teoria subjetiva, derivada da culpa, torna admissível imputar ao Estado a responsabilidade pelos danos possibilitados por sua omissão.

No que concerne à diferenciação entre responsabilidade objetiva do Estado decorrente da ação de seus agentes (objetiva) e a constatada nas situações de danos causados pela omissão do Poder Público, destacam-se as palavras de Mello (2003, p. 877):

I — A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, e a responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorrem diante dos seguintes requisitos:

do dano;

da ação administrativa;

e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa.

II — Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora do serviço público.

III — Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta de serviço dos franceses.

São diversos os exemplos de responsabilização subjetiva do Estado advindos de sua omissão, dentre eles: um assalto a um particular que tenha tentado se refugiar próximo a um posto policial e os policiais não impediram o assalto ocorrido às suas vistas; outra hipótese seria o risco de se construir uma habitação em um local passível de deslizamento de terra decorrente de chuva, quando esta encosta oferece risco previsível e evidente, e o Estado não tenha agido no sentido de remover as pessoas do local.

Infere-se, portanto, nas situações em que a responsabilidade é subjetiva por omissão do Poder Público, existe a possibilidade de força maior, como o caso fortuito, que caracteriza fatores excludentes da obrigação de indenizar. Só se admite responsabilização por falta do serviço quando puder ser evitada a falha na sua

prestação. Se uma circunstância imprevisível, inevitável, invencível ou irresistível deu origem à falha, não há que se falar de responsabilização do Estado.

Para que se configure a responsabilidade do Estado, primeiramente se deve observar a conduta do lesado na ocorrência do dano. Se este em nada participou, figurando apenas como vítima, o ente estatal deverá assumir toda a responsabilidade. Por outro lado, se o mesmo participou daquilo que deu causa ao dano, não parece justo o Poder Público assumir todo o encargo, assim, a indenização devida pelo Estado deve ser reduzida conforme o grau de sua participação, ou seja, a culpa concorrente é uma causa atenuante de responsabilidade. Ainda, se o único causador do dano for o particular, se desdobrar um caso de autolesão, o que isenta o Estado da obrigação de reparar em sua totalidade, sendo essa uma causa excludente de responsabilidade.

Nas palavras de Saulo José Casteli Bahia (1997), existem excludentes do nexo de causalidade que podem levar a uma impossibilidade do cumprimento da obrigação e não podem ser imputados nem ao agente nem ao devedor. De acordo com os doutrinadores do direito administrativo, que estudam administração pública, tais excludentes ocorrem nos casos de força maior, caso fortuito, fato de terceiro e culpa exclusiva da vítima.

Faz-se absolutamente relevante verificar o nexo de causalidade entre a conduta do agente em exercício funcional e o dano ou prejuízo causado à vítima. Quando inexistir o fator subjetivo, ou este for interrompido, nascerão as causas excludentes da responsabilidade, quais sejam: força maior, culpa da vítima e culpa de terceiro.

Di Pietro (2009) conceitua força maior como o acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, por exemplo, uma tempestade ou um raio. Este tipo de evento não pode ser imputado ao Estado, pois independe de sua vontade. Ademais, não há nexo de causalidade entre as ocorrências. Para Sérgio Cavalieri Filho (2015, p.65):

O caso fortuito e a força maior excluem o nexo causal por constituírem também causa estranha à conduta do aparente agente, ensejadora direta do evento. Eis a razão pela qual a jurisprudência tem entendido que o defeito mecânico em veículo, salvo em caso excepcional de total imprevisibilidade, não caracteriza caso fortuito, por ser possível prevê-lo e evitá-lo através da

periódica e adequada manutenção. O mesmo entendimento tem sido adotado no caso de derrapagem em dia de chuva, porquanto, além de previsível, pode ser evitado pelo cuidadoso dirigir do motorista.

No entanto, no caso de omissão do Estado, se ocorrer um motivo de força maior, este poderá ser responsabilizado nos casos de omissão em realizar um serviço. Se uma enchente destrói uma cidade, caso se comprove que o Poder Público foi omissivo em realizar obras de hidrovias e limpeza de bueiros, o que agravou a enchente, este deverá reparar o dano.

Assim, o Estado será responsabilizado nos casos de ato de terceiros (culpa de terceiro), popularmente conhecidos como ato de multidões, quando se omite ao resguardar o patrimônio das pessoas e evitar os danos ocasionados pela massa. Para Carvalho Filho (2013), tal como na hipótese dos fatos imprevisíveis, a indenização, contudo, deverá ser proporcional à participação omissiva do Estado no resultado danoso. Nas palavras de Cahali (2012, p. 12)

[...] o fato de terceiro, segundo a opinião dominante, equipara-se ao caso fortuito ou força maior, por ser uma causa estranha à conduta do agente aparentemente, imprevisível e inevitável.

Assim sendo, imperioso se faz apreciar, caso por caso, as condições em que o evento ocorreu, verificando se nessas condições o fato era imprevisível ou inevitável em função do que seria razoável se exigir. O ato omissivo do Estado é o único caso palpável de responsabilidade civil subjetiva, assim, serão expostas sinteticamente algumas doutrinas responsáveis por tal conclusão.

A primeira corrente, bem representada por Flávio Willeman (2011, p. 2), expõe em seu livro Responsabilidade civil das agências reguladoras, o seguinte:

Com o advento do Código Civil de 2002, não há mais espaço para a responsabilidade subjetiva das pessoas jurídicas de direito público, porque o art. 43 do novo Código Civil, que praticamente repete o teor do art. 37, § 6º, da Constituição, trouxe à legislação civil infraconstitucional a teoria do risco administrativo para embasar a responsabilidade civil do Estado, revogando o art. 15 do Código Civil de 1916 que servia de suporte legal para a responsabilidade subjetiva. Assim, quer pela ausência de norma legal neste sentido contrário, que determinam a incidência da responsabilidade civil objetiva, baseada na teoria do risco, não haveria mais espaço para sustentar a responsabilidade subjetiva das pessoas jurídicas de direito público.

Ou seja, para Willeman (2011), não há que se falar em responsabilidade subjetiva, tendo em vista não haver previsão legal da mesma, restando, então, somente a responsabilidade objetiva.

A segunda corrente, liderada pelo mais que ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, 871-872):

Será subjetiva a responsabilidade da administração sempre que o dano decorrer de omissão do Estado. Nos casos de omissão, o Estado não agiu, não sendo, portanto, o causador do dano, pelo que só estaria obrigado a indenizar os prejuízos resultantes de eventos que teria o dever de impedir. Ou seja, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por ato ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado, (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que constituía em dada obrigação.

Em sentido oposto, parte minoritária da doutrina entende a existência de responsabilidade civil subjetiva naqueles casos em que a responsabilidade for por ilícito, de maneira que não há conduta ilícita do Estado que não seja proveniente de omissão (negligência, imperícia e imprudência), tornando, então, a responsabilidade subjetiva.

Por fim, existe uma terceira corrente, que é intermediária, da qual faz parte Cavalieri Filho, que ensina (2015, p. 65-97):

A responsabilidade subjetiva do Estado, embora não tenha sido de todo banida da nossa ordem jurídica, só tem lugar em casos de omissão genérica da Administração, e não em qualquer caso. [...] com efeito, o fato de não ter sido reproduzido no Código Civil de 2002 o art. 155 do Código Civil de 1916 não permite concluir que a responsabilidade subjetiva do Estado foi banida de nossa ordem jurídica. A responsabilidade subjetiva é a regra básica, que persiste independentemente de existir ou não norma legal a respeito. Todos respondem subjetivamente pelos danos causados a outrem, por um imperativo ético-jurídico universal de justiça. Destarte, não havendo previsão legal de responsabilidade objetiva, ou não estando esta configurada, será sempre aplicável à cláusula geral da responsabilidade subjetiva se configurada a culpa nos termos do art. 186 do Código Civil. A regra, com relação aos Estados, é a responsabilidade objetiva fundada no risco administrativo, sempre que o dano causado por agente público nessa qualidade, sempre que houver relação de causa e efeito entre a atuação administrativa e o dano. Resta, todavia, espaço para a responsabilidade subjetiva nos casos em que o dano não é causado pela atividade estatal, nem pelos seus agentes, mas por fenômenos da natureza — chuvas torrenciais, tempestades, inundações — ou por fato da própria vítima ou de terceiros, tais como assaltos, furtos, acidentes na via pública, etc. Não responde o Estado

objetivamente por tais fatos, repita-se porque não foram causados por sua atividade; poderá, entretanto, responder subjetivamente com base na culpa anônima ou falta do serviço, se por omissão genérica concorreu para não evitar resultado quando tinha dever legal de impedi-lo.

Assim, para a referida corrente doutrinária, não basta que seja por meio de um ato omissivo a responsabilização subjetiva. O ato, além de omissivo, deve ser de uma omissão genérica.

Destaca-se que a principal função do instituto jurídico da responsabilidade civil é a reparação do dano, visto que a vítima não deve suportar o ônus de um prejuízo causado por outrem. A responsabilidade tem a finalidade de punir e educar aquele que provocou o dano, criando neste a consciência de respeito aos direitos das pessoas e coibindo no âmbito social a reiteração de condutas que firam o direito de outros cidadãos. Assim, a finalidade do instituto da responsabilidade civil é de satisfazer à vítima em relação ao dano sofrido e criar medidas aptas a coibir a reiteração de condutas que firam direitos de terceiros (DINIZ, 2003).

## **2.5 Administração e gestão pública: prevenção e eficiência administrativa**

### **2.5.1 A administração e a gestão pública**

A administração pública, sob o ponto de vista jurídico, descreve o conjunto de agentes, serviços e órgãos públicos, instituídos pelo Estado, com o escopo de se promover a gestão de certas áreas da sociedade, a exemplo da educação, da saúde e da cultura. Sob a ótica da administração, a administração pública organiza, estuda e estrutura as relações públicas, representando o conjunto de ações que compõem a função administrativa. Já o termo gestão pública é uma designação mais recente, relativo às práticas novas na administração do setor público.

A administração pública é orientada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE), nos termos do artigo trinta e sete da Constituição da República (BRASIL, 1988). Disso, depreende-se que o principal escopo da administração pública é o trabalhar para promover o melhor interesse público e também a defesa dos direitos e dos interesses dos cidadãos administrados.

No Brasil, a administração pública passou pela fase patrimonialista durante o período imperial. Em seguida, pela fase burocrática na era Vargas e, atualmente, pela fase gerencial, que é mais recente, inaugurando o conceito de gestão pública.

No Estado patrimonialista, adotado durante o período imperial, não se fazia distinção entre bens públicos e privados. No Estado burocrático, estabelecido durante a era Vargas, predominavam a corrupção e o nepotismo. O modelo gerencial, em vigor atualmente, tem início na segunda metade do século XX. Trata-se de um modelo não estático, que não desprezou características de modelos antigos, mas garantiu que se implementasse uma administração com autonomia e responsabilidade perante a sociedade.

Por meio do modelo gerencial da administração pública, implementam-se as políticas públicas delineadas pela administração pública, com ênfase na eficiência e na qualidade, consolidadas no regime democrático de direito, a partir da Constituição da República de 1988.

Para Daft (2010), a “Administração é o atingimento das metas organizacionais de modo eficiente e eficaz por meio do planejamento, organização, liderança e controle dos recursos organizacionais”. Tal definição engloba as quatro funções da administração, quais sejam: planejamento, organização, direção e controle, além dos objetivos da eficiência e da eficácia.

Para Robbins (2000), partindo-se desse conceito, pode-se concluir que o planejamento é a função gerencial que se relaciona ao estabelecimento de metas para o futuro desempenho das organizações e da decisão sobre tarefas e recursos necessários para que os objetivos delineados sejam alcançados. Organizar é a função que está relacionada à atribuição e agrupamento de tarefas em departamentos e à distribuição desses recursos para os departamentos.

Liderar é a função administrativa que se vale das habilidades de influência com a finalidade de motivar os empregados a alcançar as metas definidas pela organização. Controlar, por fim, é a função que diz respeito ao monitoramento das atividades

desempenhadas pelos funcionários, com o objetivo de manter a organização alinhada às suas metas, promovendo correções quando necessário.

Para Di Pietro (2009), pode-se, ainda, conceituar administração pública com base em dois aspectos. O primeiro é objetivo, material ou funcional e faz menção à atividade, segundo o qual a administração pública é a atividade concreta e imediata a ser desenvolvida pelo Estado para a obtenção de interesses da coletividade, sob o regime de direito público. Considerando-se esse aspecto, a administração pública reúne as atividades de intervenção, de fomento, os serviços públicos e o poder de polícia.

O segundo aspecto a ser considerado é o subjetivo, formal ou orgânico, que leva em consideração a pessoa, segundo o qual a administração pública é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes, aos quais foi legalmente atribuída pelo Estado o exercício da função administrativa. Sob esse aspecto, tem-se a administração pública direta, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e também a administração pública indireta, composta por entidades autárquicas, fundacionais, sociedades de economia mista e empresas públicas.

Ainda para Di Pietro (2009), pode-se compreender a administração pública em sentidos amplo ou restrito. Em sentido amplo, a administração pública, considerada de forma subjetiva, abarca os órgãos governamentais, que detêm a incumbência de delimitar os planos de ação, direção e comando, bem como os órgãos administrativos, compostos pela administração pública em sentido estrito, que detêm a incumbência de executar os planos governamentais.

Em sentido amplo, mas considerando-se de forma objetiva, a Administração Pública compreende a função política, que delimita diretrizes governamentais, bem como a função administrativa, que executa tais diretrizes. Em sentido estrito, sob o aspecto subjetivo, a administração pública engloba apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, desconsiderando-se, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo caso, a função política.

Para Carvalho Filho (2013), a classificação da função administrativa na Administração Pública se divide nos critérios subjetivo, objetivo material e objetivo formal. Defende

que tecnicamente essa função “é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional ou legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica”.

Mello (2008, p.1) defende que a Administração Pública pode ser centralizada e descentralizada. Centralizada é aquela que ocorre quando a atividade administrativa “é exercida pelo próprio Estado, ou seja, pelo conjunto orgânico que lhe compõe a intimidade”. Descentralizada é aquela cuja atividade gerencial é executada “por pessoa ou pessoas distintas do Estado”. Ainda, descentralização e desconcentração são conceitos distintos, enquanto a descentralização “pressupõe pessoas jurídicas diversas, a desconcentração está sempre referida a uma só pessoa, pois cogita-se da distribuição de competências na intimidade dela, mantendo-se, pois, o liame unificador da hierarquia”.

Ainda para Mello (2008), a administração pública é classificada em direta e indireta. Direta é a “que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” e indireta “é a que compreende as seguintes categorias de entidades dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas”.

Nascimento (2010) diferencia Administração Pública burocrática de Administração Pública gerencial. Burocrática seria aquela que se concentra no processo, autorreferente, a que define os processos para a contratação de pessoas e compras de bens e de serviços, além de promover as demandas cidadãs e ter controle dos procedimentos. Já a administração pública gerencial é aquela que se orienta para os resultados. É voltada para o cidadão e para o combate ao nepotismo e à corrupção, mas não adota procedimentos rígidos. Define os indicadores de desempenho e utiliza contratos de gestão.

Para Nascimento (2010), a Administração Pública gerencial responde à “busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado”, como “estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabem ao Estado” e “como instrumento de proteção ao patrimônio público”.

No que tange à responsabilidade fiscal da administração, Crepaldi e Crepaldi (2009) sustentam que “um setor público organizado e disciplinado é condição para a estabilidade de preços, para o fomento do crescimento econômico sustentável, com óbvias consequências sobre a geração de emprego e renda e o bem-estar social”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e também o Ministério Público.

Interpretando-se o artigo primeiro da Lei de Responsabilidade Fiscal, Crepaldi e Crepaldi (2009, p. 266) identificam como objetivos da norma referida:

- arantir a gestão pública planejada e transparente;
- Propiciar a prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
- Propiciar o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios, condições e limites para a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar;
- Combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas;
- Reduzir o nível da dívida pública induzindo à obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua, para a dívida consolidada.

Ainda, no que tange à lei de responsabilidade fiscal, o parágrafo primeiro do artigo 1, da Lei Complementar 101 de 2000, assim determina:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, p. 1).

Motta e Fernandes (2001) creditam à responsabilidade fiscal o dever da Administração Pública de concretizar as demandas dos usuários de serviços públicos. Assim, o objeto do encargo gerencial público vai além da responsabilidade patrimonial do Estado.

Crepaldi e Crepaldi (2009), informam como princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal o planejamento, a transparência, a participação popular, o equilíbrio, a preservação do patrimônio público, a limitação de despesas e o controle do endividamento público.

A Lei de responsabilidade Fiscal é uma ferramenta complementar ao Direito Administrativo e à Constituição da República Federativa do Brasil e tem por escopo atender à ética na gestão pública, indo ao encontro dos clamores da sociedade ao responder ao interesse de usuários dos serviços públicos, assim como de toda a sociedade, com base no planejamento, na transparência, na participação popular, no equilíbrio, na preservação do patrimônio público, na limitação de despesas e no controle do endividamento público.

#### **2.5.1.1 Eficiência na gestão pública e prevenção de riscos**

Cada vez mais, se requer do Estado a oferta de bens e de serviços em maior quantidade e qualidade, com oneração mínima possível aos cofres públicos e com a máxima igualdade entre a qualidade dos serviços públicos e dos serviços prestados por particulares. Exige-se da administração pública sua atuação como promotora de direitos sociais, dos direitos à saúde e à educação.

Em um mundo em constante evolução, ao mesmo tempo com maior restrição fiscal e competitividade advindas do amplo acesso à informação e da democracia, redefinir e reorganizar os padrões de gestão pública precisa ser tema prioritário das agendas de todos os governantes. A nova gestão pública deve se orientar para a obtenção de resultados, como resposta a tantos desafios. Uma visão sistêmica da gestão de recursos públicos se desdobra em duas perspectivas: uma relativa ao conceito de recursos públicos; outra relativa às funções da gestão dos recursos públicos (MARTINS, 2002).

O Estado Constitucional de Direito brasileiro implica no dever de cumprir suas funções de promover os direitos sociais. Assim, faz-se necessária uma releitura das ações do Estado, tendo como premissa o direito fundamental à boa administração pública como instrumento contra as omissões do Estado. O conceito e a aplicação direta e imediata dos direitos fundamentais ampliam o sentido de direito, que passa a transcender os aspectos meramente formais para uma dimensão material, a fim de se concretizar os bens jurídicos e os interesses dos tutelados.

No Estado Constitucional de direitos sociais, é dever da Administração Pública, na condição de ente a serviço de seus cidadãos, a garantia e a proteção de direitos fundamentais que, para tanto, necessitam de um agir estatal por meio de políticas públicas, da gestão dos recursos provisionados para tais fins e da constante análise dos resultados auferidos.

Cahali (2012) ensina que os atos da Administração Pública são traduzidos na ação de seus funcionários, que, por sua vez, podem provocar danos ao patrimônio de terceiros, que serão de responsabilidade do Estado. É por isso que a necessidade de se aprimorar os atos de gestão é constante, uma vez que novas demandas vão surgindo na medida em que outras são concretizadas.

Ocorre que, quando a Administração Pública não é capaz de realizar políticas públicas eficientes e eficazes, aquele que se sentir lesado pelas omissões do Estado poderá acionar o Poder Judiciário, como última instância, a fim de garantir a materialização de seus direitos sociais. Importante frisar, no entanto, que a prerrogativa de formular e de executar políticas públicas é dos Poderes Legislativo e Executivo.

É imperioso que a Administração Pública seja mais eficiente em suas ações, para que as intervenções judiciais sejam minimizadas e, por via de consequência, a verba que seria utilizada para o pagamento de condenações possa ser aplicada na melhoria das atividades ofertadas pelo ente estatal.

Lembrando que a gestão pública deve ser estar sempre em observância ao interesse coletivo, administração de pessoas e de recursos, lastreada nos princípios

constitucionais. O direito fundamental à boa administração é uma garantia constitucional, prevista no art. 37, caput, e no parágrafo terceiro, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O princípio da boa administração exige do Estado resultados objetivos, controle de seus atos e participação cidadã para que os direitos fundamentais resguardados pela Constituição da República sejam concretizados. É, portanto, dever de a Administração Pública zelar pela eficiência em todos os seus atos, que nada mais é do que empregar todos os meios disponíveis para se obter os melhores resultados possíveis na promoção dos direitos fundamentais. À Administração pública, portanto, cabe maior fiscalização, no sentido de se assegurar a legitimidade de suas condutas, a fim de evitar a produção de resultados danosos aos administrados.

É de conhecimento notório que, apesar de a Constituição assegurar a promoção de direitos sociais, a Administração Pública trabalha com um orçamento limitado e muitas vezes ficará em posição na qual deverá decidir qual bem jurídico deverá proteger. Em nenhuma hipótese, um direito fundamental poderá ser utilizado como argumento para suprimir inteiramente outro. Nesses casos, é dever do ente estatal sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos fundamentais possíveis, sempre que figurar na posição de segurador universal.

O principal objetivo da Constituição da República, de 1988, com a promoção do Estado Democrático Constitucional de Direitos, foi a promoção do bem-estar do homem, assegurando-lhe dignidade, que abarca a proteção dos direitos individuais e de condições mínimas de existência. Por essa razão, restará configurada ofensa à proporcionalidade quando, diante de dois valores legítimos a sopesar, o agente estatal der prioridade de forma indevida a um deles em oposição a outro.

Ressalta-se, também, a importância de uma gestão voltada para a prevenção de riscos a partir da melhoria dos processos de informação, de forma a possibilitar que o agir estratégico e preventivo do Estado objetive maior eficiência na alocação de recursos públicos. A gestão de riscos tem por escopo minorar os valores dispendidos com as atividades incertas realizadas pela Administração Pública e majorar os benefícios sociais e econômicos auferidos pelo Estado.

Com a finalidade de tornar mais fácil o procedimento de identificação e administração do risco ao qual se submete a Administração Pública, faz-se necessária a utilização de modelos integrados, com o intuito de orientar e reforçar a padronização de um procedimento comum para gerenciar os riscos aos quais se submete a Administração Pública na prestação de serviços. Para tanto deve-se utilizar um ciclo composto pelas seguintes fases: 1. Identificação; 2. Avaliação; 3. Resposta; 4. Monitoramento com aprendizagem.

A identificação dos riscos consiste em definir e explicar os riscos para facilitar análises futuras. Nas palavras de Ávila (2014, p. 10):

É necessário ter em mente, portanto, que para uma gestão eficaz de riscos se exige um esforço constante de vigília para detectar novas situações de risco ou alterações nos riscos já existentes. Para uma gestão efetiva e eficiente a percepção e a previsão de riscos iminentes são requisitos fundamentais.

A avaliação de riscos objetiva medi-los e determiná-los. Cada risco identificado deve ser acompanhado da respectiva avaliação de impacto e probabilidade de sua concretização.

A fase de respostas, por sua vez, nas palavras de Ávila (2014, p. 10), “incluem “evitar”, “reduzir ou “compartilhar” ou “aceitar” os riscos”.

Por fim, a fase de monitoramento com aprendizagem é aquela na qual os procedimentos descritos nas fases anteriores são seguidos e observados.

### **2.5.1.2 Da eficiência na gestão de recursos públicos como forma de minorar o quantitativo de condenações sofrido pela Administração Pública**

Recursos públicos para a primeira perspectiva são insumos à geração dos produtos da ação governamental, que por sua vez gerarão impactos em dada situação, com a vantagem por seu carácter finalístico. Esses recursos devem ser vistos para a promoção de bem-estar e desenvolvimento humano sustentável e não apenas um ingrediente necessário à operação da máquina governamental. Nesse sentido deve

modelar a conformação das atividades governamentais com a qualidade e a quantidade de recursos necessários (MARTINS 2002).

A segunda perspectiva trata da gestão dos recursos públicos, sendo um conjunto estruturado de regras e atividades que envolvem quatro subsistemas ou momentos lógicos essenciais (não necessariamente sequenciais):

- (i) Planejamento: dimensionamento qualitativo e quantitativo dos recursos públicos necessários;
- (ii) Prospecção e provisão: definição da disponibilidade ou identificação prospectiva da oferta e condições de provisão dos recursos públicos necessários;
- (iii) Aplicação e Manutenção: estrutura de decisões alocativas (autorizativas e executivas) para aplicação dos recursos nas atividades pertinentes e sua devida manutenção; e
- (iv) Controle: registro, monitoramento e avaliação de recursos públicos relativamente à conformidade (às regras de provimento, aplicação e manutenção) e desempenho que seria a contribuição para geração dos resultados visados (MARTINS, 2002, p. 4).

Ressalte-se, também, que além dos quatro subsistemas destacados, existem três princípios a ser observados:

**Eficiência:** um sistema de gestão de recursos públicos eficiente será aquele no qual se observa maior produtividade, com maior qualidade, e menor consumo de insumos. Nota-se, também, a busca contínua pela maximização do aproveitamento dos insumos, uma vez que na administração pública os recursos são escassos e as demandas cada vez maiores.

**Flexibilidade:** está associada à promoção de ajustes internos para melhor atender às demandas da administração. Essa flexibilização pode se dar no uso de novas tecnologias em virtude da mudança de contexto, adaptação de regras e estruturas às demandas em função da disponibilidade de insumos e tecnologias.

**Melhoria contínua:** concerne ao desenvolvimento de uma instituição, de determinada organização ou de sistemas de gestão de recursos públicos, partindo da necessidade de constante aprimoramento, adaptação e ajustes de estratégias, estruturas, recursos e procedimentos de trabalho com o passar do tempo.

Com a finalidade de se evitar a omissão do Estado, é preciso estar sempre atento aos indicadores de gestão de recursos públicos, tais quais a relação de gastos com burocracia, a prestação de serviços, sobre o total de gastos do Estado e o custo unitário de bens e serviços.

A gestão de recursos e atividades do Estado se faz relevante, pois, quanto maior a eficiência do Estado, menor o quantitativo de condenações em virtude de condutas omissivas do ente estatal. Conseqüentemente, maior será o fluxo de recursos disponíveis para investimentos em diversas áreas. Afinal, administrar para tornar uma gestão eficiente, mas palavras de Jacobsen (2012), implica tomar decisões e realizar ações.

A depender da administração de uma organização pode-se determinar sua capacidade de utilizar adequadamente os recursos à sua disposição com o intuito de alcançar seus objetivos e, portanto, prever o nível de eficiência e eficácia. No setor público há que se considerar a importância da prestação de contas (*Accountability*) bem como a boa aplicação e o gerenciamento adequado dos recursos públicos a ele destinados.

Nesse contexto, a eficiência no ambiente de trabalho pode ser vista como o tempo necessário para se executar determinada tarefa. Gestores e agentes públicos eficientes, que utilizam estratégias que economizam tempo, completam tarefas em menor tempo, utilizando a menor quantidade de recursos disponíveis. Gestores e servidores públicos ineficientes costumam tomar o caminho mais longo para executar determinada tarefa, o que demanda mais tempo e utilização de recurso, acarretando prejuízos por não atuarem quando necessitavam ter sua atuação.

### 3 METODOLOGIA

Esta seção é dedicada à exposição dos métodos, das técnicas de pesquisas e procedimentos utilizados no desenvolvimento da presente pesquisa, na qual serão explanadas informações acerca do tipo de pesquisa utilizado e abordagens quanto aos meios e quanto aos fins.

Considera-se o paradigma interpretativo o mais adequado ao objeto em estudo. O padrão interpretativo, assim como o funcionalista, preocupa-se com a regulação social, porém de um ponto de vista subjetivista. Assim, para melhor considerar a subjetividade, opta-se por uma pesquisa qualitativa, mas não deixando de lado os aspectos quantitativos em relação a valores de indenizações e números de julgados pelo Tribunal.

Como abordagem, a pesquisa foi conduzida de forma indutiva, realizada em três etapas:

- (i) a observação dos fenômenos;
- (ii) a descoberta da relação entre eles e;
- (iii) a generalização da relação.

Utilizou-se também como método de pesquisa, o estudo de caso, definido como uma investigação empírica que inquirir um fenômeno contemporâneo, dentro de seu contexto da vida real (YIN, 2005). Esta pesquisa foi um estudo de caso porque nela selecionou-se um objeto de pesquisa restrito (a responsabilidade civil da administração pública por omissão), com o objetivo de aprofundar-lhe os aspectos característicos e compará-los com a teoria comentada na fundamentação teórica.

Por lidar com fatos/fenômenos normalmente isolados, o estudo de caso exige do pesquisador grande equilíbrio intelectual e capacidade de observação, além de moderação quanto à generalização de resultados. Esta pesquisa foi de revisão (pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial), pois foram consultadas fontes bibliográficas, tais como livros, publicações periódicas (jornais, revistas, panfletos,

sites, etc.) e de autores de renome no meio jurídico, acadêmico, de administração pública e administração em geral, bem como os documentos disponíveis pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (PÁDUA, 1996).

### **3.1 Tipo, abordagem e método de pesquisa**

Farias Filho e Arruda Filho (2013) delineiam a tipologia ou classificação da pesquisa, sendo apresentadas as formas de classificação de uma pesquisa, quanto a sua finalidade, objetivo, natureza, procedimento técnico e dados. A presente pesquisa pode ser configurada como pesquisa aplicada já que se teve o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigida à solução de um problema específico, envolvendo verdades e interesses locais.

Já a abordagem do problema foi de caráter qualitativo, pois buscou compreender os fenômenos por meio da coleta de dados narrativos (SILVA; MENEZES, 2005).

Para Denzin e Lincoln (2006), a abordagem qualitativa tem por escopo criar uma percepção acerca do observador no contexto em que está inserido, por meio de uma visão clara de sobre a situação do ambiente sob análise, a partir dos dados coletados (TERENCE; ESCRIVÃO FILHO, 2006).

### **3.2 Unidade de análise e de observação**

A unidade de análise em questão foi o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, tendo como unidade de observação a segunda instância desse Tribunal. As observações foram feitas em acórdãos e decisões monocráticas proferidas pelo próprio tribunal em seus aspectos quantitativos e qualitativos, tais como, valores, números de decisões e aspectos gerais das sentenças (GINSBURG, 2010).

### **3.3 Técnicas de coleta de dados**

A técnica utilizada para coleta de dados nesta pesquisa é a consulta de dados disponíveis na internet, no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, para análise e coleta da jurisprudência disponibilizada da no site desse Tribunal por

meio do portal <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia>, para retirada dos documentos necessários, acórdãos, súmulas e decisões monocráticas e colegiadas para desenvolvimento dos trabalhos. Os documentos são de natureza textual, de natureza pública. O acesso a esses documentos e jurisprudência deu-se por meio do portal na internet.

### **3.4 Técnicas de análise e tratamento dos dados**

A pesquisa foi pautada na análise de conteúdo, decisões, valores, temporalidade, espécies de decisões, turmas, decisões transitadas em julgados, acórdãos, títulos precatórios e demais documentos pertinentes ao objetivo específico. A análise de conteúdo como uma das técnicas de tratamento de dados em pesquisa qualitativa e está calcado na proposta da professora da Universidade de Paris V, Laurence Bardin (2011).

## 4 RESULTADOS

Ao se analisar as condenações em responsabilidade civil por omissão sofridas pela Administração Pública no Estado de Minas Gerais, constata-se que os maiores fatores constantes de condenação são falhas no fornecimento de serviços de saúde e acidentes provocados por falha na manutenção e conservação de vias públicas.

No período de 2015 a 2019 foram propostas contra a Administração Pública do Estado de Minas Gerais, em média, 221 (duzentas e vinte e uma) ações judiciais por ano, totalizando 1.108 (mil cento e oito) demandas, com média de 115 (cento e quinze) condenações por ano, totalizando 579 (quinhentas e setenta e nove) condenações, perfazendo aproximadamente 52% (cinquenta e dois por cento) de êxito nas demandas propostas pelos cidadãos em face da Administração Pública.

As demandas de saúde, relativas a fornecimento de tratamentos, medicamentos, internações, falhas na prestação dos serviços, foram as que representaram maior número de condenações recorrentes, perfazendo 139 (cento e trinta e nove) condenações no período apurado, o que equivale a 24% (vinte e quatro por cento) das condenações suportadas pela Administração Pública.

Outro importante fator de condenações da Administração Pública são os acidentes decorrentes da má conservação das vias públicas, ausência de sinalização ou falhas em obras públicas, que totalizaram 94 (noventa e quatro) condenações, o que equivale ao percentual de 16% (dezesesseis por cento) de todas as condenações.

Por fim, o maior fator de condenação da Administração Pública decorreu de diversas ações de indenização por dano moral, propostas em face da Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA/MG, concessionária de serviços públicos de tratamento de água e de esgoto, em virtude de ter sido encontrado, no reservatório de água que abastece o Município de São Francisco/MG, um cadáver em avançado estágio de decomposição, que provocou alteração da qualidade de água consumida pelos munícipes. Esse único evento resultou em 151 (cento e cinquenta e uma)

condenações, o que representou 26% (vinte e seis por cento) do total de condenações no período apurado.

#### **4.1 Das condenações relativas a falhas na garantia do direito fundamental à saúde**

As demandas de saúde, relativas a fornecimento de tratamentos, medicamentos, internações, falhas na prestação dos serviços, foram as que representaram maior número de condenações recorrentes, perfazendo 139 (cento e trinta e nove) condenações no período apurado, o que equivale a 24% (vinte e quatro por cento) das condenações suportadas pela Administração Pública.

Diferentemente das demais modalidades de responsabilidade da Administração Pública, as condenações na saúde se dão em obrigação de fazer (realizar procedimentos cirúrgicos, internações), obrigações de dar (fornecer medicamentos), sob pena de cominação de multas diárias (“*astreintes*”), que oscilam de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia, limitadas a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e honorários fixados nos termos do art. 85, §8º do CPC/2015.

Já nos casos em que as condenações se deram em virtude de óbitos, lesões físicas e morais ou de ressarcimento com gastos na rede particular em caso de tentativa frustrada na rede pública, consequentes de falhas na prestação da saúde, as condenações oscilaram, em média, entre R\$ 3.000 (três mil reais) a 50.000,00 (cinquenta mil reais), com honorários médios de 10% (dez por cento) a 12% (doze por cento).

Tais condenações se ampararam principalmente no dispositivo constitucional que deixa claro que, para além do direito fundamental à saúde, existe o dever fundamental de prestação de saúde por parte do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). O dever de desenvolver políticas públicas que vise à redução de doenças, à promoção, à proteção e à recuperação da saúde, expresso no art. 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, que assim determina:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, p. 1).

O artigo 198, II, por sua vez, dispõe que:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais (BRASIL, 1988, p. 1).

Depreende-se, pois, que o texto constitucional objetivou a promoção de acesso irrestrito dos cidadãos aos meios disponíveis para a proteção da saúde; vale dizer, não apenas para a cura de doenças, mas também para reduzir e amenizar os desconfortos e prevenir o agravamento do mal.

A competência comum dos entes da federação para cuidar da saúde consta no art. 23, II da Constituição, que assim determina:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (BRASIL, 1988, p. 1)

No mesmo sentido os arts. 2º e 4º da Lei nº 8.080/1990:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde (BRASIL, 1988, p. 1).

Da leitura dos dispositivos supra é possível inferir que o legislador pátrio instituiu ser solidária a responsabilidade entre os gestores do SUS, no que concerne ao fornecimento de tratamentos de saúde, de modo a permitir que o usuário do sistema eleja quaisquer das esferas de poder para obter o tratamento médico desejado, de forma isolada e indistintamente.

Portanto, União, Estados, Distrito Federal e Municípios são responsáveis solidários pela saúde, tanto do indivíduo quanto da coletividade. Assim, são legitimados passivos nas demandas cuja causa de pedir é a negativa, pelo SUS (seja pelo gestor municipal, estadual ou federal), de prestações na área de saúde.

O fato de o Sistema Único de Saúde ter descentralizado os serviços e conjugado os recursos financeiros dos entes da federação, com o objetivo de aumentar a quantidade e o acesso aos serviços de saúde, apenas reforça a obrigação solidária e subsidiária entre eles.

As ações e os serviços de saúde são de relevância pública, integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada, segundo o critério da subsidiariedade, e constituem um sistema único. Foram estabelecidas quatro diretrizes básicas para as ações de saúde: direção administrativa única em cada nível de governo; descentralização político-administrativa; atendimento integral, com preferência para as atividades preventivas; e participação da comunidade.

O artigo 200, da Constituição da República Federativa do Brasil, estabelece as competências do Sistema Único de Saúde (SUS):

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;

IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;

V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (BRASIL, 1988, p. 1).

O referido dispositivo constitucional é regulamentado pelas Leis Federais 8.080/90 e 8.142/90. O SUS consiste no conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, incluídas as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos e medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

Todos os entes federados possuem a competência comum para prestação dos serviços de saúde, organizado em um sistema único, e, por isso, respondem solidariamente pela garantia do direito à saúde. Assim, somente quando o SUS negar a dispensação ou atendimento à saúde é que todos os entes, solidariamente, serão chamados a responder, qualquer um deles, ou todos eles.

A Lei nº 8.080, de 19/09/1990, que "dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências", prevê, em seu art. 6º, que a formulação da política de medicamentos seria uma das competências do Sistema Único de Saúde (SUS), senão vejamos:

Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

(...)

VI - a formulação da política de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção (BRASIL, 1990, p. 1).

Nesse espeque, foi instituído tratamento específico e gratuito aos pacientes portadores de neoplasia maligna por intermédio de Unidades de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (UNACONs) e dos Centros de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (CACONs), os quais foram criados pelo SUS pela Portaria de nº 3.535/GM, de 02/09/1998 e, posteriormente, reorganizados pela Portaria de nº 2.439/GM, de 08/12/2005, do Ministério da Saúde, que estabeleceu a Política Nacional de Atenção Oncológica, e ulteriormente revogada pela Portaria de nº 874, de 16/05/2013, que instituiu a Política Nacional para a Prevenção e Controle do Câncer na Rede de Atenção à Saúde das Pessoas com Doenças Crônicas no âmbito do SUS.

Nada obstante, não se pode negar o fornecimento do medicamento pleiteado apenas pela invocação da necessidade de o paciente se socorrer aos CACONs, na medida em que restou evidenciado que o fármaco solicitado é imprescindível para o tratamento da requerente, o qual visa aumentar-lhe a sobrevida e a qualidade de vida.

Portanto, em sendo indiscutível a necessidade do medicamento e, por outro lado, perfazendo condição *sine qua non* para a preservação da saúde do paciente, a qual, como visto, goza de caráter constitucional, não há se falar na reforma do julgado. Desta sorte, não se pode negar o fornecimento do medicamento prescrito por médico que acompanha o paciente/autor e que, de forma fundamentada, justifica a necessidade do fármaco para o caso concreto.

#### **4.2 Das condenações relativas a acidentes provocados pela má conservação das vias públicas, ausência de sinalização ou falhas em obras públicas**

A segunda maior causa recorrente de condenações da Administração Pública por omissão são os danos decorrentes de acidentes provocados pela má conservação das vias públicas, ausência de sinalização ou falhas em obras públicas, que totalizaram 94 (noventa e quatro) condenações, o que equivale ao percentual de 16% (dezesseis por cento) de todas as condenações.

As condenações oscilaram entre R\$ 2.550,00 (dois mil quinhentos e cinquenta reais) em um acidente em que o autor sofreu escoriações em virtude do acidente a R\$

100.000,00 (cem mil reais) em virtude de um acidente que teve como resultado a paraplegia do autor. Todas com correção monetária a partir da sentença e juros de 0,5 a 1% ao mês, a contar a partir do evento danoso. Por sua vez, os honorários advocatícios foram fixados, em média, em 10% (dez por cento).

Tais condenações se ampararam principalmente na conduta omissiva da Administração Pública, considerando-se que o ato ilícito apto a ensejar indenização exsurge quando demonstrado que o poder público, devendo agir, não o fez ou o fez de forma deficiente, ocasião em que responderá por sua negligência ou deficiência.

Em Direito Administrativo, o doutrinador mais mencionado nas fundamentações dos acórdãos é o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Destacam-se, abaixo, as fundamentações jurídicas mais recorrentes. Na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extraí-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico. Cumpre que haja algo mais: a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço, ensejadoras do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar ao evento lesivo. Em uma palavra: é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível (MELLO, 2008, p. 672).

Ainda nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito, sendo necessariamente subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado:

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

Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva (MELLO, 2008, p. 895-896).

Na espécie, de responsabilidade subjetiva da administração pública, decorrente da imputação, ao ente estatal, de ilegítima omissão, acerca do tema, colhe-se da lição de Celso Antônio Bandeira de Mello que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. (MELLO, 2008, p. 871-872)

E o autor arremata:

Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extraí-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico. Cumpre que haja algo mais: a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço, ensejadoras do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar o ato lesivo. Em uma palavra; é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível (MELLO, 2008, p. 873).

Inquestionável a adoção no Brasil da teoria do risco integral a orientar a responsabilidade civil do ente público, por força do art. 37, § 6º, da Constituição Federal e suas consequências práticas para a labuta diária do operador do direito é demarcada pelo mestre Meirelles:

O exame do dispositivo releva que a constituinte estabeleceu para todas as atividades estatais e seus desmembramentos administrativos a obrigação de indenizar o dano causado a terceiro por seus servidores, independentemente

da prova de culpa no cometimento da lesão. Firmou, assim, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela atuação lesiva dos agentes públicos e seus delegados... (MEIRELLES, 1991, p. 558).

E arremata:

Para obter a indenização basta que o lesado acione a Fazenda Pública e demonstre o nexo causal entre o fato lesivo (comissivo ou omissivo) e o dano, bem como o seu montante. Comprovados estes dois elementos, surge naturalmente a obrigação de indenizar. Para eximir-se desta obrigação incumbirá à Fazenda Pública comprovar que a vítima concorreu com culpa ou dolo para o evento danoso. Enquanto não evidenciar a culpabilidade da vítima subsiste a responsabilidade objetiva da Administração. Se total a culpa da vítima, fica excluída a responsabilidade da Fazenda Pública; se parcial, reparte-se o quantum da indenização. (MEIRELLES, 1991, p. 563)

No que tange às condenações por omissão sofridas pela Administração Pública, a teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Nas lições de Hely Lopes Meirelles:

A teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano, do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado. [...]. Aqui não se cogita da culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima demonstre o fato danoso e injusto ocasionado por ação ou omissão do Poder Público. Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais (MEIRELLES, 1991, p. 547).

Em síntese: se o ente possui o dever de agir e não o faz ou o faz de forma deficiente, responde pela negligência, que se traduz no ilícito ensejador do dano não evitado, na medida em que deixou de fiscalizar o cumprimento da obrigação de manutenção das vias públicas e de tomar as providências cabíveis para proceder às necessárias reparações, de forma a evitar os acidentes ocorridos, garantindo, assim, a segurança dos transeuntes.

A conclusão tanto doutrinária quanto a construção pretoriana não deixa dúvida de que, na hipótese de ação ou omissão do agente público, para que haja possibilidade de se obter indenização por danos causados, deverá o lesado demonstrar tão somente a existência dos três elementos indispensáveis à subsunção do fato à norma

constitucional, não havendo, em qualquer hipótese, a necessidade de se perquirir sobre a culpa ou não do agente na eclosão do evento danoso.

#### **4.3 Das condenações relativas à falha no tratamento de água promovido pela COPASA no município de São Francisco/MG**

O maior fator de condenação da Administração Pública decorreu de diversas ações de indenização por dano moral, propostas contra a Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA/MG, concessionária de serviços públicos de tratamento de água e de esgoto, em virtude de ter sido encontrado, no reservatório de água que abastece o Município de São Francisco/MG, um cadáver em avançado estágio de decomposição, que provocou alteração da qualidade de água consumida pelos munícipes. Esse único evento resultou em 151 (cento e cinquenta e uma) condenações, o que representou 26% (vinte e seis por cento) do total de condenações no período apurado (2015 a 2018).

A condenação se deu em virtude da omissão na vigilância do reservatório, que se manifesta tanto pela falta de controle no acesso de estranhos ao reservatório, quanto pela demora na apuração do fato, que causaram danos à população que ingeria água contaminada por um período aproximado de 6 (seis) meses até que o cadáver fosse encontrado no reservatório da COPASA em estágio avançado de decomposição. Além disso, o procedimento de desinfecção do reservatório somente ocorreu após longo período de disponibilização da água contaminada à população.

Sobre o caso, confira a ementa do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Estado de Minas Gerais, relativo à uniformização de jurisprudência para o caso, que foi julgado em 18/09/2014:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - PRELIMINAR DE CONEXÃO - REJEIÇÃO - PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO - REJEIÇÃO - PRELIMINAR DE SUSPENSÃO - REJEIÇÃO - MÉRITO - LIMITAÇÃO DO OBJETO - MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA PELA COPASA/MG - CADÁVER ENCONTRADO EM RESERVATÓRIO - RESPONSABILIDADE CIVIL - NATUREZA SUBJETIVA - ACOLHIMENTO.  
1) Em que pese o ajuizamento de ação coletiva baseada no mesmo fato impugnado na presente ação de indenização, não é o caso de determinar a redistribuição da apelação à 1ª Câmara Cível, por não verificar, na espécie,

a incidência do artigo 106 do Estatuto Processual. 2) A concretização do objetivo visado nos art.476, "caput", do CPC c/c art.522, parágrafo 1º, do RITJMG é viável ainda que a causa não envolva o exame de matéria exclusivamente de direito, pois a regra jurídica única formulada por esta Primeira Câmara de Uniformização, a ser aplicada às inúmeras ações indenizatórias propostas contra a COPASA, será extraída da mesma base fática. 3) Já estando o incidente de uniformização de jurisprudência em fase de julgamento, descabe proceder à suspensão dos recursos idênticos em tramitação (art. 529, §3º, RITJMG). 4) No caso de indenização decorrente de omissão aplica-se a Teoria da Culpa do Serviço Público, que exige, para a responsabilização do ente estatal, que o serviço público não haja funcionado ou que haja funcionado de forma deficiente em razão de imprudência, negligência ou imperícia do agente público, causador de um dano ao administrado. 5) É subjetiva a responsabilidade civil da COPASA/MG pelos supostos danos morais sofridos por aqueles que, no Município de São Francisco, consumiram água proveniente de reservatório no qual foi encontrada a ossada de um cadáver humano. 6) Rejeitaram as preliminares, por maioria. Acolheram a preliminar de limitação do objeto, por maioria e acolheram o incidente, por maioria. (Incidente de uniformização de jurisprudência 1.0611.11.001809-4/002 - relatora desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto - julgado em 18.9.2014) (MINAS GERAIS, 2014, p.1).

Com vistas a impedir o enriquecimento ilícito da parte autora, preservando a adequação exigida pelo cargo, as condenações individuais foram de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), corrigidos monetariamente com base nos índices divulgados pela Corregedoria-Geral de Justiça, contados a partir da publicação do acórdão, e acrescidos de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, a partir do evento danoso, e em honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) sobre os valores das condenações.

Considerando-se que foram 151 (cento e cinquenta e uma) condenações nos últimos cinco anos, todas advindas de uma única omissão, nos últimos 5 (cinco) anos, o Município de São Francisco/ MG dispendeu R\$ 226.500,00 (duzentos e vinte e seis mil e quinhentos reais), acrescidos de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, a partir do evento danoso, e em honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento), o que implica em um prejuízo mínimo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) apenas no período de 2015 a 2019.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer as causas que ensejam a responsabilidade civil é o primeiro passo de uma estratégia para garantir ação preventiva e eficiência da própria administração pública, na diminuição dos riscos das condenações e na melhor aplicação dos recursos públicos. Foi com esse objetivo que foram analisados os principais fatores de condenação da administração pública por omissão no Estado de Minas Gerais.

Conforme restou demonstrado na presente dissertação, a Administração Pública tem papel de garantidor perante a sociedade. Disso, decorre a responsabilidade objetiva da administração pública, uma vez que compete ao Estado a promoção dos direitos fundamentais, a elaboração de políticas públicas e a implementação de ações governamentais. A sociedade é constituidora do Estado e dele espera eficiência e transparência no atendimento das vontades da coletividade, dada a sua responsabilidade de zelar pelos seus cidadãos.

Nesse contexto e em observância aos princípios norteadores da gestão pública – flexibilidade, eficiência, planejamento, prospecção de provisão, aplicação, manutenção e controle – uma alternativa para minorar o quantitativo de condenações sofrido pela Administração Pública seria a elaboração e obediência de um guia com instruções gerais para se fazer cumprir as leis e as normas e diretrizes internas da administração pública, com o objetivo de promoção da transparência, correção e ética, bem como a fim de se prevenir desvios e irregularidade que possam prejudicar a imagem e a credibilidade da Administração Pública perante os administrados.

Assim, seria possível promover maior segurança aos cidadãos e ao Estado mediante a prevenção de riscos e identificação antecipada de possíveis problemas, gerando satisfação tanto na administração quanto nos administrados e, o mais importante, reduzindo custos que poderiam ser melhor aplicados pelo ente público.

Também poderiam ser implementados mecanismos de controle com as funções de aperfeiçoar a transparência, fiscalizar com o objetivo de aumentar a eficiência administrativa e diminuir a má-alocação de recursos públicos, contribuindo para uma

gestão mais moderna e focada em resultados. Um bom exemplo dessa proposta são os aplicativos de celular “meu vereador”, que consistem em uma plataforma na qual o cidadão pode cadastrar uma demanda a ser solucionada pela administração pública e acompanhar toda a tramitação até a solução do problema.

Esse tipo de plataforma digital permite à administração pública o mapeamento de problemas além de ser uma plataforma para uniformizar as questões a serem dirimidas pela administração pública, o que auxilia na eficiência da prestação realizada pelo Estado. É uma excelente forma de minorar os custos com condenações, uma vez que concentra as demandas e protocolos de solução em um único canal, de forma a promover melhorias na gestão estatal.

Esta pesquisa atingiu seu objetivo geral – Descrever e explicar as principais condutas omissivas estatais ensejadoras do reconhecimento da responsabilidade civil e do conseqüente dever de indenizar por parte do Estado, de modo a possibilitar aos gestores públicos a adoção de ações preventivas destinadas a minorar os riscos da Administração Pública, reduzindo a alocação de recursos públicos com a reparação dos danos, contribuindo para a eficiência da administração pública.

Refere à metodologia, o estudo foi descritivo e explicativo, de abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, sendo pesquisadas 1.108 (mil cento e oito) demandas judiciais. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliométrica, no site do Tribunal e Justiça de Minas Gerais.

O estudo oferece importantes subsídios para os órgãos públicos no que se refere à revisão e/ou implementação de políticas de gestão aos recursos públicos, contribuindo, assim, para que os administradores públicos possam ter dados, auxiliando os na identificação e quais as principais condutas omissivas ensejadoras da responsabilidade civil do Estado de modo a fomentar o agir estratégico do gestor público e possibilitar a adoção de ações preventivas voltadas para a redução dos riscos estatais e do dispêndio de recursos públicos com o pagamento de indenizações.

Do ponto de vista institucional, ao analisar as condenações a pesquisa municia estratégias destinadas a prevenir e minorar as omissões praticadas pelo Estado de

Minas Gerais. Justifica-se, ainda, na medida em que a pesquisa realizada e seus resultados poderão ser utilizados como fonte informacional para o processo de tomada de decisões pela administração pública, em especial, mediante a melhora na gestão dos riscos estatais e na adoção de condutas preventivas à ocorrência do dano.

No que tange ao ponto de vista social, o trabalho se justificou partindo-se da premissa de que a sociedade deve ser sempre a principal beneficiária de todas as ações da administração pública e seu bem-estar é o pilar básico de uma eficaz prestação de serviços públicos.

Sugere-se como continuidade desta linha de pesquisa para ampliar seu escopo, inclusive a pesquisar de decisões em outros Tribunais, tais como: o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os Tribunais Regionais Federais, nas diversas regiões do País, para que os resultados possam ser comparados e estratégias possam ser implementadas juntamente com as decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Por fim, merece destaque o papel do cidadão que, por meio das plataformas digitais da administração pública, atua na qualidade de destinatário e de fiscal das ações estatais, realizando denúncias, apontando os erros estatais, cobrando soluções e acompanhando o seu desfecho, de modo a tornar a máquina pública mais eficiente e democratizar a ideia de gestão pública. Esse modelo de gestão preventiva, ao integrar o cidadão no processo de solução das demandas da Administração Pública, aumenta a satisfação do administrado e auxilia na correta alocação de recursos.

## REFERÊNCIAS

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle-Doutrina E Artigos**, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014..

BAHIA, S. J. C. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2020.

BRASIL. LEI Nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8080.htm)>. Acesso em: 29 de ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 29 de ago. 2020.

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 18 jun. 2020.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 29 de ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

GINSBURG, Ruth Bader. The role of dissenting opinions. **Minnesota Law Review**, n. 95, p. 1-8, 2010. p. 3.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil**: Volume 5. 4 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

MARTINS, Humberto Falcão. **Gestão de recursos públicos: orientação para resultados e accountability**, Seminário “Repensando o Estado em Cabo Verde”, realizado na Cidade da Praia, República de Cabo Verde, em outubro de 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de MG. **Incidente de Uniformização de Jurisprudência 1.0611.11.001809-4/002**. Relator: Teresa Cristina da Cunha Peixoto, Primeira Câmara Unif. Jurisp. Cível do Tribunal de Justiça de MG. Minas Gerais, data de julgamento: 18/09/2014. Data de publicação: 12/04/2016. Disponível em:

<[https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_peca\\_movimentacao.jsp?id=22455413&hash=d3fd7cc3e7ebac0c75c0f7191c959e3](https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_peca_movimentacao.jsp?id=22455413&hash=d3fd7cc3e7ebac0c75c0f7191c959e3)>. Acesso em: 29 de ago. 2020.

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

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000**. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública: gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK à Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PÁDUA, E. M. M. de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. Campinas: Papirus, 1996. 94p.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração: mudanças e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2000.

SAAD, Renan Miguel. **O Ato Ilícito e a Responsabilidade Civil do Estado**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 1994.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação**, 4ª ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

TERENCE, A. C. F.; ESCRIVÃO FILHO, E. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. In. ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 26., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2006. p. 1-9.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Responsabilidade civil das agências reguladoras**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**APÊNDICES**

<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>65</b>
<b>APÊNDICE B .....</b>	<b>68</b>

## APÊNDICE A

Gráficos contendo o quantitativo de decisões reconhecendo a responsabilidade civil do Estado de Minas Gerais por condutas omissivas, no período de 2015 a 2019, extraída por meio de pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>

Gráfico 1 – Total de ações propostas por ano

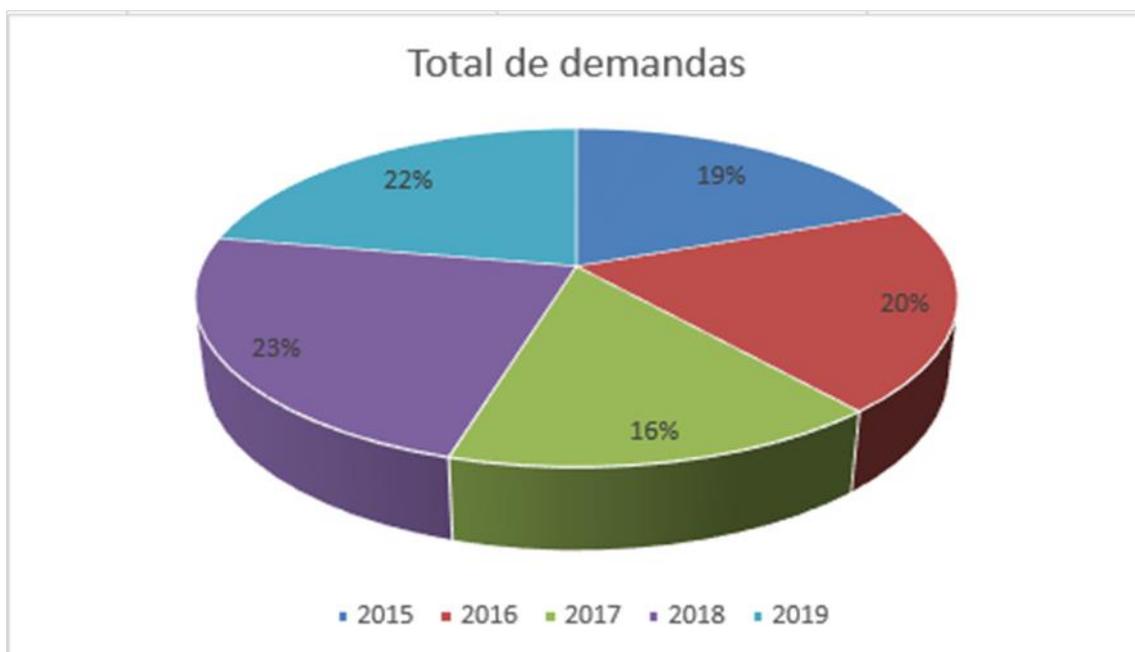


Gráfico 2 – Total de condenações por ano



Gráfico 3 – Demandas e condenações

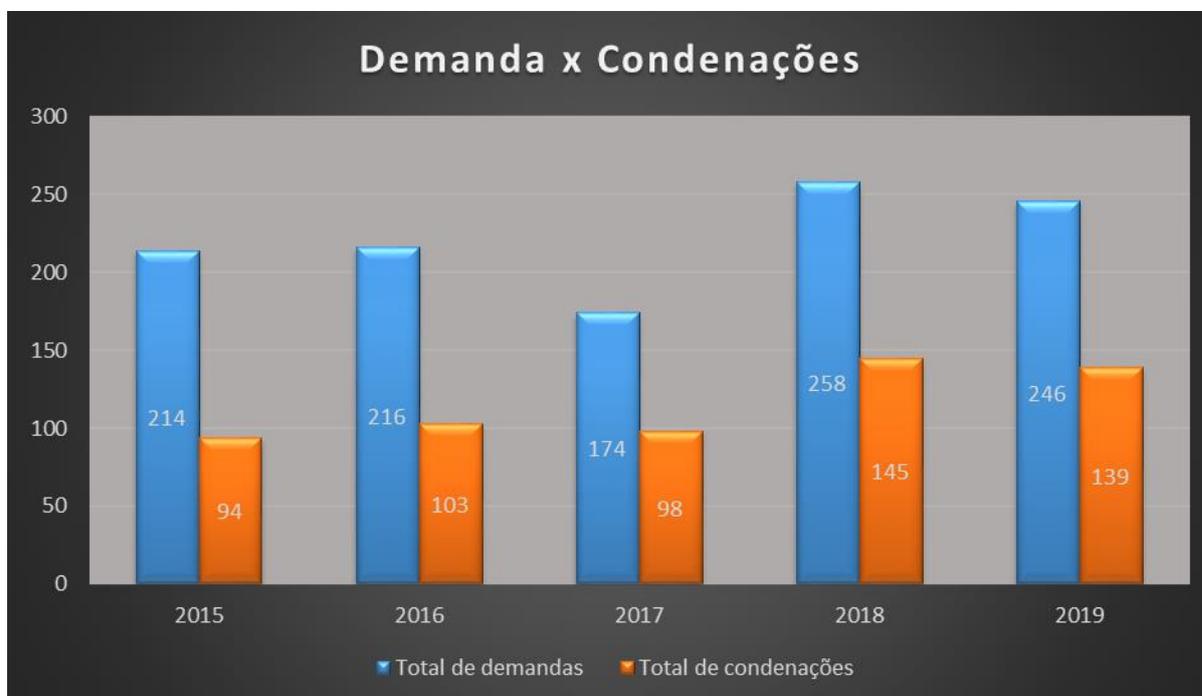
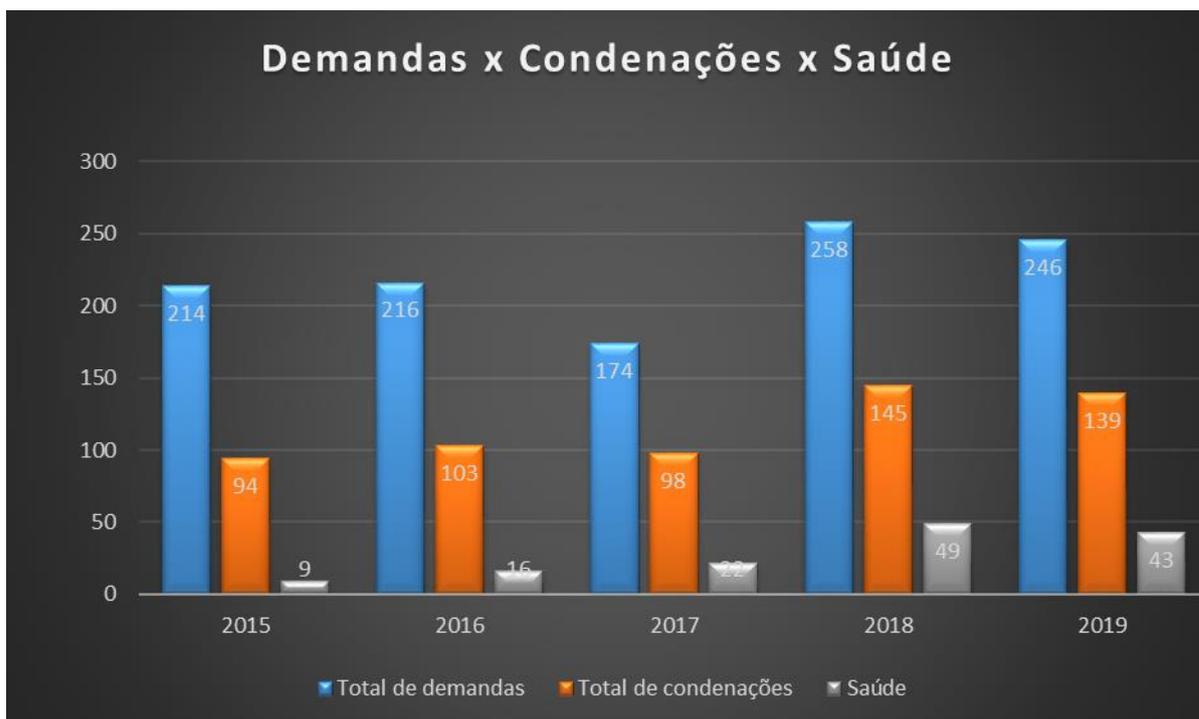


Gráfico 4 – Principal condenação – Comparativo – Saúde



## APÊNDICE B

Tabela contendo o quantitativo de decisões reconhecendo a responsabilidade civil do Estado de Minas Gerais por condutas omissivas, no período de 2015 a 2019, extraída por meio de pesquisa no site do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/>

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Total de demandas</b>	214	216	174	258	246
<b>Total de condenações</b>	94	103	98	145	139
<b>Saúde</b>	09	16	22	49	43
<b>Falha na prestação do serviço público de transporte para tratamento médico</b>	-	-	-	1	-
<b>Omissão do poder público em atender solicitação de vaga em hospital público. Responsabilidade pelos débitos gerados com a permanência em hospital particular</b>	-	2	-	1	-
<b>Acidentes ocasionados por falhas nas construções de prédios públicos/ omissão na manutenção da estrutura física</b>	-	-	1	1	5
<b>Acessibilidade em prédios públicos</b>	1	-	-	1	1
<b>Danos provenientes da realização de obras públicas</b>	-	-	-	-	1
<b>Acidentes em vias públicas</b>	22	12	20	24	16
<b>Acidente envolvendo veículo público/ condutor funcionário público</b>	-	1	1	2	-
<b>Acidente envolvendo ambulância</b>	1	-	-	-	-
<b>Acidentes de trânsito envolvendo viatura policial ou transporte de presos</b>	-	1	-	2	2
<b>Acidentes de trânsito envolvendo caminhão pipa</b>	-	-	-	-	1
<b>Acidente envolvendo transporte público</b>	1	-	-	-	1
<b>Cadáver em reservatório de água</b>	40	42	12	34	23
<b>CEMIG (fornecimento de energia/ falta de manutenção na rede/ acidentes)</b>	3	2	3	1	5
<b>Falhas na rede de esgotamento sanitário</b>	2	1	2	3	4
<b>Falhas na rede de água</b>	-	-	2	-	1
<b>Falha em obra da COPASA</b>	-	-	1	-	-

Condenação em obrigação de fazer. Instalar sistemas de segurança contra incêndio e pânico em presídios	-	-	-	-	1
Agressão sofrida por menor apreendido em centro socioeducativo	-	-	-	-	1
Acolhimento institucional de menores	-	-	-	1	-
Morte de menor em centro socioeducativo	-	-	1	-	-
Rebelião de presos. Servidor público feito refém	-	1	-	-	-
Morte de preso em estabelecimento prisional	2	5	3	3	4
Suicídio de preso em estabelecimento prisional	-	-	-	1	-
Prisão em regime mais gravoso	-	3	-	-	-
Prisão indevida	4	2	9	12	6
Indiciamento, denúncia e deflagração de ação penal indevida	-	-	1	-	-
Violação da integridade física do preso	-	-	-	2	-
Falecimento de custodiado em casa de albergado	-	-	-	1	-
Acidente com aluna em ambiente escolar	-	-	1	-	-
Agressão física em ambiente escolar	-	2	1	3	2
Bullying em ambiente escolar	-	-	1	2	-
Morte de aluno em escola pública	-	-	-	1	-
Morte de professor em assalto em ambiente escolar	-	-	-	1	-
Matrícula equivocada de aluno na rede pública	-	-	-	1	-
Mora na transferência de propriedade de veículos	-	-	-	-	1
Veículo arrematado. Divergência quanto a origem do motor	-	-	-	-	1
Nulidade de contratação temporária pelo Estado	-	-	-	-	1
Procedência no pedido de averbação do tempo trabalhado mediante contratação temporária para fins de concessão de quinquênios, férias-prêmio e aposentadoria	-	-	-	-	2
Acidente de trabalho sofrido por servidor público	1	3	2	2	3
Morte de servidor público em virtude de acidente de trabalho	-	-	-	2	-
Mora na reintegração de posse de bem imóvel	-	-	-	-	1
Equívoco policial. Erro no lançamento de infração de natureza grave a autor que detinha a permissão provisória para dirigir	-	-	-	-	1
Excesso em abordagem policial	1	1	-	1	-
Morte em abordagem policial	-	-	-	-	1

Disparo de arma de fogo por policial	-	1	-	-	-
Ausência de registro de casamento civil	-	-	-	-	1
Atraso no pagamento de remuneração de servidor público pelo período aproximado de dois meses	-	-	-	-	1
Danos materiais decorrentes de enchentes	1	2	-	-	1
Embragues de coveiro de cemitério municipal. Impossibilidade de realizar sepultamento, o que impôs aos pais do de cujus a realização de tal ato	-	-	-	-	1
Imóvel construído em área de preservação permanente (APP)	-	2	-	-	1
Furto de bem apreendido pelo Estado	-	-	-	-	1
Alagamento de via pública em decorrência de transbordamento de córrego poluído. Ausência de barreiras de contenção e negligência na limpeza da localidade	-	-	-	1	-
Rompimento de adutora do Estado em propriedade particular	1	-	-	-	-
Falha no escoamento de águas pluviais	-	-	-	-	2
Problemas na manutenção da rede pluvial limítrofe à residência da autora. Atraso na construção do muro determinada judicialmente	-	-	-	1	-
Afogamento em parque ecológico por ausência de sinalização	-	-	-	-	2
Acidente em transporte escolar.	-	-	-	1	1
Transporte escolar para cadeirante	-	1	-	-	-
Acidente provocado por queda de árvore	3	3	1	2	-
Obrigações de fazer ou indenizar decorrentes de degradação ambiental	-	-	1	1	-
Demora na comunicação de recuperação de veículo furtado	-	-	-	1	-
Veículo apreendido. Avarias e perda de peças/Incêndio	-	1	3	-	-
Apreensão indevida de veículos	-	-	1	-	-
Homicídio praticado por agente com prisão preventiva decretada	-	-	-	1	-
Homicídio praticado por policial militar de folga com arma da corporação	-	-	-	1	-
Prisão de advogados. Uso de algemas. Constrangimento ilegal	-	-	-	1	-

Prisão em flagrante delito. Morte de preso em fuga	-	-	-	1	-
Estupro e tentativa de homicídio praticados por agente com mandado de prisão preventiva em aberto	1	-	-	-	-
Latrocínio praticado por preso que violou a saída temporária	-	1	-	-	-
Omissão na nomeação de candidato aprovado em concurso público	-	-	-	1	-
CNH Furtada. Número incorreto registrado. Multa de trânsito por infração não cometida	-	-	-	1	-
Inércia/ Recusa imotivada na emissão de nova CNH	-	1	1	-	-
Leilão. Ausência de desembarço do bem arrematado	-	-	-	1	-
Ausência de transferência de propriedade de bem arrematado em leilão	-	-	1	-	-
Indenização por férias prêmio não gozadas	-	-	-	1	-
JUCEMG. Violação do nome. Fraude	-	-	-	1	-
Extravio de bem depositado judicialmente	-	-	1	-	-
Ocupação urbana irregular	-	-	1	-	-
Morte de adolescente no carnaval	-	-	1	-	-
Desapropriação. Demolição de benfeitorias	-	-	1	-	-
Assédio moral	-	-	1	-	-
Deslizamento de terra	1	-	1	-	-
Rendição de agente penitenciário	-	-	1	-	-
Sepultamento. Negligência na abertura de carneira especial	-	-	1	-	-
Barulho de transformador. Susto. Queda de laje. Óbito	-	-	1	-	-
COHAB. Vício na construção de casas populares	-	-	3	-	-
Veículo clonado. Falha na inspeção. Apreensão em inspeção posterior	-	-	1	-	-
Prejuízo a imóvel particular provocado por obra pública	-	-	1	-	-
Impedimento lançado em veículo. Equívoco na identificação da placa	-	-	1	-	-
Furto de arma apreendida nas dependências do batalhão da PM	-	1	-	-	-
Regularização de arma de fogo particular de policial	-	1	-	-	-

<b>Fiscalização DER. Transporte táxi ilegal. Situação de urgência</b>	-	1	-	-	-
<b>Desaparecimento de jazigo perpétuo em cemitério municipal</b>	-	1	-	-	-
<b>Vistoria de veículo. Não constatação de irregularidade. Veículo apreendido em outro Estado</b>	-	1	-	-	-
<b>Inscrição indevida em cadastro de inadimplentes</b>	-	1	-	-	-
<b>Hasta pública de veículo com impedimento judicial</b>	-	1	-	-	-
<b>Moléstia ocupacional</b>	1	-	-	-	-
<b>Lucros cessantes. Demora na emissão de CRLV de veículo clonado</b>	1	-	-	-	-
<b>Processo Administrativo indevido (furto de bem público)</b>	1	-	-	-	-
<b>Perda auditiva em treinamento militar por falta de EPI</b>	1	-	-	-	-
<b>Ação monitória. Honorários. Advogado dativo.</b>	1	-	-	-	-
<b>Inexigibilidade de tributos e multas referentes a veículo. Comunicação prévia de venda</b>	1	-	-	-	-