



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**BACHARELADO EM DIREITO**

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO DO NATAL/RN NOS CASOS DE**  
**OMISSÕES: PROVOCAÇÕES TEÓRICAS E ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN)**

Telânio Dalvan de Queiroz

Natal/RN  
2019

TELÂNIO DALVAN DE QUEIROZ

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO DO NATAL/RN NOS CASOS DE  
OMISSÕES: PROVOCAÇÕES TEÓRICAS E ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN)**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Direito como parte dos requisitos para a obtenção do Título de Bacharel em Direito do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), sob Orientação da Professora Doutora Karoline Lins Câmara Marinho de Souza.

Natal/RN

2019

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
Sistema de Bibliotecas - SISBI  
Catalogação de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas -  
CCSA

Queiroz, Telânio Dalvan de.

A responsabilidade civil do município do Natal/RN nos casos de omissões: provocações teóricas e análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) / Telânio Dalvan de Queiroz. - 2019.

66f.: il.

Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Direito Público, Natal, RN, 2019.

Orientadora: Profa. Dra. Karoline Lins Câmara Marinho de Souza.

1. Direito civil - Monografia. 2. Responsabilidade civil por omissão - Monografia. 3. Município do Natal - Monografia. 4. Direito à saúde - Monografia. I. Souza, Karoline Lins Câmara Marinho de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/CCSA

CDD 347 51

Elaborado por Shirley de Carvalho Guedes - CRB-15/404



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos 11 (onze) dias do mês de junho do ano de 2019, às 11h00, no Auditório I, NEPSA II, realizou-se a sessão pública para a defesa oral da **Monografia** intitulada: "**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO DO NATAL/RN NOS CASOS DE OMISSÃO: PROVOCAÇÕES TEÓRICAS E ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO TJRN**", de **TELÂNIO DALVAN DE QUEIROZ**, matrícula nº 2014091118, como trabalho de conclusão do Bacharelado em Direito. A Comissão Examinadora, designada pela Portaria nº 07/2019-DPU, foi composta pelas professoras, a orientadora da monografia, **KAROLINE LINS CÂMARA MARINHO DE SOUZA**, matrícula nº 2578062, lotada neste departamento e **MARIANA DE SIQUEIRA**, matrícula: 1753047, lotada neste departamento e pela doutoranda **ANA CAROLINA GUILHERME COELHO**, CPF: 056.575.644-30, vinculada ao Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFRN; após a apresentação, a banca emitiu o seguinte parecer:

favorável à aprovação

A Comissão após a defesa oral e o cumprimento dos demais procedimentos considerou a monografia aprovada.

A Comissão decidiu atribuir à menção honrosa, atribuindo a nota: 10,0.

Este TCC é um trabalho de excelência e considero-o INDICADO a concorrer ao prêmio de melhor TCC do Curso neste semestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

**KAROLINE LINS CÂMARA MARINHO DE SOUZA**  
Presidente

**MARIANA DE SIQUEIRA**  
Membro

**ANA CAROLINA GUILHERME COELHO**  
Membro

## DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho às 85 famílias vitimadas pela tragédia ocorrida no Bairro de Mãe Luíza, localizado em região invisibilizada desta cidade. Aliás, Natal é hábil em esconder pobres e marginalizados nos altos dos morros, por trás da linha férrea ou abaixo do nível dos viadutos. Para mascarar ainda mais a realidade, os lugares recebem nomes bonitos, que indicam prosperidade e renovação, como é o caso de Cidade da Esperança, Nova Natal, Nova Descoberta e tantos outros. Em Mãe Luíza, no dia 14 de junho de 2014, dezenas de homens e mulheres saíram para trabalhar e na volta se depararam com suas casas encobertas por uma gigantesca cratera aberta depois das chuvas.

Dedico aos últimos moradores do Edifício Wilton Paes de Almeida, cidadãos que, no dia 1º de maio de 2018, foram acordados não por comemorações da data trabalhista, mas pelo odor de fumaça do prédio em chamas. Hoje, os sobreviventes se aglomeram nas praças próximas ao local do antigo prédio ou vivem em abrigos paupérrimos custeados pelo poder público, que também financia um mísero aluguel social. Além do drama da ausência de habitações dignas, essas pessoas ainda são tratadas como culpadas pelos seus próprios infortúnios. Em especial, dedico a Ricardo Oliveira Galvão Pinheiro, o Tatuagem, prestes a ser socorrido pelos bombeiros, despencou junto com o prédio, numa cena que chocou o país.

Dedico aos enfermos que definham nos corredores dos hospitais e aos que nem conseguem chegar neles. Vindo do interior, sempre ouvi falar em pessoas que morriam à míngua. Compreendo agora que morrer à míngua é falecer pela omissão na prestação de serviços que deveriam estar ao acesso de todos. Todos esses, dos desabrigados aos enfermos, estão à míngua e são vítimas, em maior ou menor grau, das omissões e carências estatais. No entanto, omissos nós não podemos ser. Por isso, dedico também aos cidadãos engajados socialmente, aos que lutam pela construção de uma democracia participativa, onde os descamisados possam ser ouvidos e atendidos.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é trabalhar com a memória, juntar mente e coração na tarefa de lembrar – com extrema gratidão – das pessoas que contribuíram para ser o que somos e para chegar no ponto onde estamos. Agradecer é também uma tarefa complexa, porque a memória sempre nos trai e acabamos esquecendo de muitos personagens importantes que passaram pelas nossas vidas. Como esse trabalho é sobre omissão, inauguro a primeira delas e já agradeço e peço perdão aos que aqui não serão mencionados.

Agradeço ao bom Deus, pai de misericórdia que tudo criou, o papai do céu que eu, quando criança, todas as noites pedia a sua benção antes de dormir. Hoje, apressado e cansado, muitas vezes durmo sem qualquer ritual, mesmo assim, sua presença inspiradora me guia durante os dias. Agradeço a Ele por ter me feito nascer no Sítio Velho, em Serrinha dos Pintos, lugar de gente humilde, próximo aos dramas humanos, lugar onde floresce o Brasil real.

A Julimar Gomes e Maria Betânia, meus pais, agradeço lembrando Luiz Gonzaga que, ao voltar para Exu, tentou impressionar na sanfona e desbancar o seu pai, sanfoneiro famoso na região, quando foi advertido pelo velho Jacó: “Luiz, respeita Januário”. Assim como aconteceu com Gonzaga, quero que em mim sempre ecoe uma voz que indique o caminho do respeito aos meus pais. Posso ter saído da cidade, posso ter estudado fora, posso ter superado barreiras, mas nunca alcançarei o conhecimento divino e de vida que eles carregam.

Meu pai é um ser de uma disciplina sem precedentes e minha mãe possui uma coragem que não vejo igual em nenhuma outra pessoa. Exemplos já tenho em casa: preciso apenas de metade da coragem dela e outro tanto da disciplina dele para seguir feliz e alcançar o que pretendo. Agradeço também à minha irmã Claudina, rebatizada com o nome de Vitória. Foram tantos os problemas no início da sua vida, tantos adoecimentos e males aparentemente incuráveis, que sobreviver foi uma grande Vitória.

Ela e eu crescemos mirando a casa da nossa Avó Neném e de Tia Lica, nossos primeiros passos foram dados na direção do aconchego daquele lar, com o olhar atento de mãe e pai que nos observavam pela janela. Na casa delas, brincamos as melhores brincadeiras, aprontamos as piores peças, comemos os melhores pratos e recebemos um afeto infinito. Vovó observará do céu a minha formatura e Tia Lica estará em Serrinha dos Pintos, ansiosa pelas fotos que vão chegar pelo "zap". A elas duas e a Seu Chico Lodofo, meu avô que não tive o privilégio de conhecer, meu eterno agradecimento.

Lá de Serrinha dos Pintos eu tive que sair, meus pais se preocuparam, como canta Padre Zezinho, “quando um filho vai embora, não se sabe do depois, pode ser que nunca volte, que tristeza para os dois”. Mas Natal me acolheu, aqui fiz amigos e encontrei um amor: Flávia Rayssa. Ariano Suassuna contava que antes de conhecer sua esposa Zélia, carregava uma profunda tristeza e mágoa na alma, porém Zélia o libertou. Sem ter a pretensão de ser Ariano, digo que Flavinha funciona como Zélia, me liberta de tristezas, me ensina a ver a vida com mais leveza e abre minha mente para novos horizontes, sonhos e possibilidades que eu desconhecia. A ela, ao meu amor, eu agradeço por tudo que compartilhamos e estamos construindo juntos.

Como canta Maria Bethânia, “não mexe comigo que eu não ando só”. Ando com todos esses que já citei e ando também com meus amigos, os meus chatos prediletos. Em cada fase vivenciada até agora, tive o prazer de dividir os momentos com um ou dois deles que estavam mais próximos. Ronaldo, Rafael e Duarte, presentes desde a infância no Sítio Velho. Laís, chegou na adolescência e Paulinho, bem mais velho que todos, me aproximei aqui em Natal. Andreza, Dani, Aline e Elis, amigas que a Universidade me proporcionou. Agradeço por exercerem a dura tarefa de me suportar.

Aqui, agradeço também aos mestres de toda a vida. Betânia, Socorro, Noezila, Perpétua e Fátima Pereira, grandes mulheres que, como na canção de Toquinho, acompanharam meus primeiros rabiscos, meus desenhos, as primeiras letras, logo os textos e a armação das contas. Já na infância da vida adulta, como compreendo a universidade, encontrei Karol Marinho, Carol Coelho, Mariana de Siqueira, Juliano de Siqueira, Perpétuo, Otacílio e tantos outros. Pessoas responsáveis por ensinar, não mais a manusear uma caneta, e sim a compreender que o direito não é tudo, mas é um instrumento importante para se posicionar socialmente.

Da UFRN, retornava para casa e compartilhava as tardes com Sandra, minha vizinha, dona do *kitnet* onde resido. Durante esses anos ela é responsável por aliviar as preocupações dos meus pais, pois eles sabem que ao lado dela estou bem cuidado. Obrigado, Sandroca! Mas as tardes logo foram ocupadas pelo estágio no CEJUSC. Tanta tensão envolveu aqueles momentos antes do primeiro dia, mas de cara a tensão se desfez. Fora de casa e distante de Sandra, Christianne Pessoa foi e segue sendo como uma mãe, Thianna, Juçara, Jorge e José, compartilham de igual afeto. Não sei nem como ser grato a vocês.

De lá, fui para DPE/RN e encontrei Dra. Joana D'arc e sua disposição incessante, Dra. Odyle e a sede de conhecimento e vontade de conhecer o mundo e Dr. Rodrigo, dedicado e apaixonado pela carreira. Da DPE/RN, fui viver meus últimos tempos de estágio na DPU/RN

e agradeço a Dr. Matheus pelas lições de humildade.

Registro ainda meu agradecimento ao Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e a Presidenta Dilma Vana Rousseff. Líderes engajados que perceberam a importância da criação de políticas públicas como instrumento de transformação social. Eu, da primeira geração da minha família a entrar na universidade, vi a expansão das vagas nas instituições públicas, vi meus conterrâneos nordestinos retornarem para o pé de serra. Vi o sertanejo feliz e com dignidade até no olhar. Agora, voltam os tempos difíceis. Mas a esperança vencerá novamente o medo. Eles podem até matar algumas rosas, mas a primavera chegará no tempo devido.

Por último, não posso esquecer de agradecer a Tia Rita, Tia Mônica, Vovó Francisca e Vovô Dadá. Percebo a preocupação e o afeto que carregam por mim. De modo geral, agradeço a todos que estiveram comigo até aqui, mas a vida é como um trem e agora eu sigo para a próxima estação. Lá, algumas pessoas vão descer e eu provavelmente nunca mais reencontrarei, outras vão subir e uns, poucos, seguirão comigo até a última parada. No percurso, para enfrentar cada obstáculo e adversidade, carrego no coração os versos de Mario Quintana: “Todos esses que aí estão, travancando meu caminho, eles passarão... Eu passarinho!”.

Fracassei em tudo o que tentei na vida.  
Tentei alfabetizar as crianças brasileiras, não consegui.  
Tentei salvar os índios, não consegui.  
Tentei fazer uma universidade séria e fracassei.  
Tentei fazer o Brasil desenvolver-se autonomamente e fracassei.  
Mas os fracassos são minhas vitórias.  
Eu detestaria estar no lugar de quem me venceu.

(Darcy Ribeiro)

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICÍPIO DO NATAL/RN NOS CASOS DE  
OMISSÕES: PROVOCAÇÕES TEÓRICAS E ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE (TJRN)**

**RESUMO**

A disciplina da responsabilidade civil do Estado avançou e foi incorporada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do art. 37, §6, da Constituição Federal de 1988, com a adoção da responsabilidade objetiva. No entanto, com relação as omissões estatais, parte respeitável da doutrina e jurisprudência ainda afirma que deve prevalecer a responsabilidade subjetiva que, dentre outros requisitos, se utiliza da verificação da culpa. O tema da responsabilidade por omissão se torna ainda mais controverso diante do perfil dirigente do Estado brasileiro, responsável por inúmeras funções e garantidor de direitos humanos e fundamentais, com especial destaque para a dignidade da pessoa humana. Tendo em conta a assunção de novas tarefas e o caráter limitado dos recursos, questiona-se em quais situações a responsabilidade por omissão poderá ser caracterizada. Esse novo momento da vida nacional, possibilitado pela repactuação democrática que desaguou na Constituição Cidadã, também foi responsável por um processo de descentralização administrativa, com o desempenho de funções singulares pelos municípios na concretização de direitos e execução de políticas públicas. Justamente por isso, necessário trazer o tema para o âmbito local e compreender como decide o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte nos casos de omissões supostamente perpetradas pelo município do Natal, Rio Grande do Norte. E, na sequência conduzir uma análise crítica das teorias utilizadas.

Palavras-chaves: Responsabilidade civil por omissão. Município do Natal. Direito fundamental à saúde. Direito ao planejamento urbano. Dever de fiscalizar.

**THE CIVIL RESPONSABILITY OF THE COUNTY OF NATAL/RN IN THE CASES  
OF OMISSION: THEORETICAL PROVOCATIONS AND ANALYSIS OF THE TJRN'S  
JURISPRUDENCE**

**SUMMARY**

The discipline of civil liability of the State advanced and was incorporated into the Brazilian legal system through art. 37, §6, of the Federal Constitution of 1988, with the adoption of objective liability. However, with regard to state omissions, a respectable part of the doctrine and jurisprudence still affirms that subjective liability should prevail which, among other requirements, is used for verifying guilt. The theme of liability for omission becomes even more controversial in the face of the leading profile of the Brazilian State, responsible for numerous functions and guarantor of human and fundamental rights, with particular emphasis on the dignity of the human person. Given the assumption of new tasks and the limited nature of resources, it is questioned in which situations responsibility for omission can be characterized. This new moment of national life, made possible by the democratic renegotiation that resulted in the Citizen Constitution, was also responsible for a process of administrative decentralization, with the performance of singular functions by the counties in the realization of rights and execution of public policies. Precisely for this reason, it is necessary to bring the theme to the local level and to understand how the Court of Justice of Rio Grande do Norte (TJRN) decides in cases of omissions supposedly perpetrated by the county of Natal, Rio Grande do Norte. And then conduct a critical analysis of the theories used.

Keywords: Civil liability for omission. County of Natal. Fundamental right to health. Right to urban planning. Duty to supervise.

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO.....  | 12 |
| 2. A RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO DO ESTADO: REVISITAÇÃO DE ASPECTOS TEÓRICOS E NOVAS PROVOCAÇÕES.....        | 15 |
| 2.1 A EVOLUÇÃO NA DISCIPLINA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO  | 15 |
| 2.2 A MATÉRIA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO.....  | 20 |
| 2.3 UMA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO DO ESTADO   | 21 |
| 2.4 A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....                                  | 25 |
| 2.5 NEXO DE CAUSALIDADE: O ELEMENTO CENTRAL DA RESPONSABILIDADE.....  | 32 |
| 3. O MUNICÍPIO DO NATAL/RN EM JUÍZO: A RESPONSABILIDADE NOS CASOS DE OMISSÃO .....                                  | 34 |
| 3.1 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO E SUAS RESPONSABILIDADES ....  | 34 |
| 3.2 METODOLOGIA UTILIZADA PARA SELEÇÃO DOS ACÓRDÃOS.....  | 37 |
| 3.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE .....                      | 38 |
| 3.3.1 O Município do Natal/RN em Juízo: a responsabilidade por omissão e o direito à saúde .....                    | 44 |
| 3.3.2 Análise crítica da utilização das teorias .....   | 46 |
| 3.4 A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO NA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO .....                                    | 47 |
| 3.4.1 O município do Natal/RN em Juízo: a responsabilidade por omissão na concretização do planejamento urbano..... | 50 |
| 3.4.2 Análise crítica da utilização das teorias .....   | 52 |
| 3.5 A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO NO DEVER DE FISCALIZAR .....   | 54 |
| 3.5.1 O município do Natal/RN em Juízo: a responsabilidade por omissão no dever de fiscalizar.....                  | 55 |
| 3.5.2 Análise crítica da utilização das teorias .....   | 56 |
| 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....   | 57 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....  | 60 |
| TABELA DE ACÓRDÃOS – Organizados em ordem cronológica.....  | 66 |

## 1. INTRODUÇÃO

“Onde está o Estado que não age?”, indaga o apresentador de televisão, em tom efusivo, ao denunciar algum descaso na área de segurança pública. “Esse problema aqui os políticos já eram para ter resolvido”, diz o cidadão, indignado, com o alagamento de ruas e casas no período chuvoso. A mulher chora ao não conseguir os medicamentos indispensáveis para o seu tratamento clínico. Se o Estado é questionado pelo que faz, com igual ou até superior frequência é instado a não se omitir.

Afinal, o próprio Estado é quem estabelece a intensidade da sua intervenção social e não há como afastar a sua presença do seio da sociedade. No caso brasileiro, a partir de 1988, firmou-se uma Constituição dirigente, com atribuições dispostas em um extenso rol de funções que devem ser desempenhadas pelo Estado. Justamente por isso, e tendo em conta a finitude dos recursos públicos, discute-se até qual ponto é possível responsabilizar os entes federados quando da sua inação.

A temática se mostra atual no ângulo social, como já foi delineado nos parágrafos anteriores, mas o foco da discussão será na sua atualidade jurídica, tendo em vista que, não há consenso sobre a teoria ideal para verificação da responsabilidade por omissão do Estado. Parte da doutrina e jurisprudência caminham na aplicação da responsabilidade subjetiva, para além da existência de conduta, dano e nexa, a presença do elemento com culpa é indispensável. Outra banda, prefere a responsabilidade objetiva, que se contenta com os três primeiros requisitos.

Com esse mosaico de situações, num primeiro momento, este trabalho pretende se debruçar sobre a análise da responsabilidade civil por omissão por meio da revisitação de aspectos teóricos para, a partir desse ponto, introduzir novas provocações. Sendo assim, necessário construir uma verdadeira linha do tempo para compreender o atual estágio da disciplina da responsabilidade civil do Estado. Nessa retrospectiva, serão contempladas a fase da irresponsabilidade, superada pelo declínio do absolutismo, que introduziu a noção de atos de império e de gestão, respondendo o Estado apenas no último caso.

A tarefa de separar atos que são gêmeos siameses mostrou-se inviável e, pela influência do direito civil, doutrina e jurisprudência incorporaram a responsabilidade subjetiva. No entanto, a atuação do poder público possui diversas singularidades e, para contemplá-las, a responsabilidade objetiva, sem verificação de culpa e permeada pela teoria do risco, tomou espaço. A teoria extremada da responsabilidade integral, ou seja, sem excludentes, é utilizada

apenas para situações pontuais, como o dano nuclear, por exemplo.

Depois disso, imprescindível voltar o olhar para a realidade nacional e perceber como a temática da responsabilidade civil do Estado foi incorporada no Brasil, até a consagração da responsabilidade objetiva pela Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), no art. 37, §6º. No entanto, parte respeitável da doutrina e jurisprudência seguem pregando que, especificamente, para os casos das omissões estatais, deve prevalecer a responsabilidade subjetiva. De 1988 para cá, juristas duelam pró e contra esse entendimento e, como é natural, sempre surgem terceiras vias que tentam defender um posicionamento diferente daqueles já recorrentes.

A CRFB/88, além de ter inovado em matéria de responsabilidade, também introduziu um extenso rol de direitos fundamentais e sociais, a maioria típicos de segunda dimensão, que demandam intensa atividade dos entes federados para sua concretização. Mas a federação ainda é assimétrica, limitada na capacidade de gestão e, por vezes, é omissa na prestação de serviços públicos e outros fazeres capazes de assegurar o implemento dos direitos fundamentais. Por isso, necessário compreender quais balizas podem ser usadas para constatar a omissão específica e ensejar a condenação do ente.

Aqui, necessário reforçar desde já que o Estado não pode ser um segurador universal e o nexo de causalidade será o elemento-chave para constatar a plausibilidade da responsabilização pela omissão. Esse será o último ponto do primeiro capítulo e o mote para o segundo, nele o debate ganhará contornos mais específicos e o tema será discutido em casa. Por meio do portal e-SAJ, a pretensão é analisar de maneira crítica os acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) sobre a responsabilidade por omissão, tendo no polo passivo o município do Natal.

Para introduzir a questão, fundamental discorrer sobre a importância dos municípios no atual contexto federativo. É nos municípios que as pessoas vivem, constroem suas relações e quanto mais ocorre um afastamento desse ente para englobar os estados e a União, aumenta a abstração e enfraquece o vínculo com os cidadãos. Além de autônomos, os municípios são entes da federação, de acordo com o art. 1º, da CRFB/88. Também facilitado pelo texto constitucional, há um processo de contínua descentralização capaz de aumentar competências municipais, mesmo que a descentralização financeira não ocorra na mesma proporção.

A escolha do TJRN para a realização da coleta de julgados também está baseada na necessidade de pôr em evidência os entendimentos jurídicos firmados em âmbito local. Em muitas ocasiões, os juristas conhecem como decidem os longínquos tribunais sediados em

Brasília, mas desconhecem a jurisprudência do órgão que julgará o recurso na extensão fática e do direito, no caso, os tribunais locais. Mas essa não é uma obra de realismo jurídico, pois aqui não se pretende apenas numerar decisões para dizer como se posiciona o TJRN.

O objetivo é revelar se existe coerência entre as teorias adotadas e os requisitos ligados a cada uma delas. De antemão, cumpre destacar que os acórdãos existentes sobre a temática praticamente se dividem em três grupos de omissões: a questão do direito à saúde, o direito ao adequado planejamento urbano e o dever de fiscalização inerente à municipalidade. Didaticamente, dentro de cada bloco é importante discorrer sobre a fundamentalidade do direito e como está atrelado ao município, em seguida, apresentar os acórdãos e o modo como foi decidido para, finalmente, realizar a análise crítica.

E já que a prolixidade pode ser encarada como uma forma de omissão, passa-se, pois, ao cerne do trabalho.

## 2. A RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO DO ESTADO: REVISITAÇÃO DE ASPECTOS TEÓRICOS E NOVAS PROVOCAÇÕES

### 2.1 A EVOLUÇÃO NA DISCIPLINA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Sempre que é elaborada a introdução de um tema, até mesmo antes de estabelecer uma conceituação, cabe a quem escrever, especificar quais as expressões sinônimas para tratar da matéria. Sendo assim, a responsabilidade civil do Estado também pode ser encontrada nos manuais e artigos com o título de responsabilidade patrimonial do Estado, responsabilidade extracontratual do Estado, responsabilidade civil da administração e responsabilidade patrimonial extracontratual da administração<sup>1</sup>.

Todas as classificações mencionadas serão utilizadas nesse trabalho, sempre com a indicação do autor a qual corresponde e a justificativa para sua utilização. Mas, independentemente da terminologia utilizada, em essência o fenômeno de estudo sempre será o mesmo: a obrigação imposta ao Estado para reparar danos provocados a terceiros por sua ação ou omissão, em decorrência do exercício de suas atividades<sup>2</sup>.

Atualmente, a problemática da responsabilidade civil do Estado é discutida nos meios acadêmicos e jurídicos com razoável naturalidade. Embora até a esfericidade da Terra seja questionada<sup>3</sup>, a existência de uma responsabilização inerente à atuação do Estado segue distante desses revisionismos. Discute-se, isso sim, qual a teoria adequada e a aplicação correta, mas esse é apenas o cenário contemporâneo.

Utilizando uma expressão típica do Gênesis, no princípio vigorava a ideia de irresponsabilidade do Estado. Essa teoria que ainda teve vigência nos Estados Unidos da América e na Inglaterra até meados do século passado<sup>4</sup>, pode ser sintetizada na frase de Laferrière, mencionada por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>: “O próprio da soberania é impor-se a todos sem compensação”. Uma noção absenteísta e calcada num dever de suportar intrínseco ao particular.

---

<sup>1</sup>MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 432.

<sup>2</sup>Ibidem. p. 432.

<sup>3</sup>GOES, Tony. Documentário 'A Terra É Plana' na Netflix expõe uma das crenças mais bizarras da atualidade. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 01 mar. 2019. Disponível em: <https://f5.folha.uol.com.br/colunistas/tonygoes/2019/03/documentario-a-terra-e-plana-na-netflix-expoe-uma-das-crencas-mais-bizarras-da-atualidade.shtml>. Acesso em: 18 jun. 2019.

<sup>4</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 1011.

<sup>5</sup>Ibidem. p. 1019.

Esse equivocado princípio de isenção do Poder Público, na concepção de José dos Santos Carvalho e Filho<sup>6</sup>, deriva da doutrina do liberalismo então vigente, que raramente intervinha nas relações privadas. A responsabilidade pecuniária era considerada um entrave na execução dos serviços públicos<sup>7</sup>. Mas, tomando de empréstimo uma expressão de Hans Kelsen<sup>8</sup>, a irresponsabilidade não era tão pura. Era temperada, como os penalistas gostam de se referir em suas abordagens.

Na França, terra fértil na construção da responsabilidade civil, impulsionada especialmente pelo Conselho de Estado, admitia-se a responsabilização prevista expressamente em leis específicas, por exemplo. Também era admitida a responsabilidade do funcionário, quando o ato provocador da lesão pudesse ser vinculado a um comportamento pessoal do agente público<sup>9</sup>.

Mesmo com a superação do absolutismo e a consagração da separação das funções estatais, ainda havia resistência à responsabilidade estatal, vista como uma intromissão do Judiciário no Executivo<sup>10</sup>. Nessa linha, foi adotado um modelo transacional para abrir o caminho na incorporação da Responsabilidade Civil do Estado: os denominados atos de império e de gestão<sup>11</sup>. No primeiro caso, o Estado atuava vinculado à sua soberania, de forma leonina, já no segundo, agia como se particular fosse, baseado numa relação de igualdade<sup>12</sup>. Sendo possível a responsabilização nessa última modalidade.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>13</sup> relata a impossibilidade de o Estado fundir-se em duas personalidades, sendo de difícil enquadramento os atos estatais numa e noutra categoria. Um exemplo contemporâneo capaz de ilustrar o assunto, foi a proposta do Min. Barroso<sup>14</sup> para

---

<sup>6</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 594.

<sup>7</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas S.a, 2012, p. 253.

<sup>8</sup>Uma referência alegórica a noção de Teoria Pura do Direito, consagrada por Hans Kelsen. KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

<sup>9</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 1019-1020.

<sup>10</sup>PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Direito Civil: Alguns Aspectos da sua Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 152.

<sup>11</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 595.

<sup>12</sup>PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 815.

<sup>13</sup>Ibidem. p. 815.

<sup>14</sup>No RE 848826/DF, relatoria de origem do Min. Roberto Barroso, com redator para o acórdão sendo o Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016, com repercussão geral, inserido no Info 834, o STF entendeu que a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

separar o julgamento das contas dos Prefeitos em atos de gestão e de governo, não acatado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). No exemplo do passado e no *leading case* atual, há uma repartição de funções em atividades intrínsecas e de difícil separação.

Esse movimento foi construído com respaldo no Direito Civil, mais precisamente na necessidade de comprovação da culpa para aferição da responsabilidade. Pela inserção desse quarto critério, convencionou-se chamar de responsabilidade subjetiva, adotada pelo Código Civil Brasileiro, de 1916, em seu art. 15 para responsabilização do Estado<sup>15</sup>. Esta teoria estará no centro da celeuma que gira ao redor da responsabilidade civil por omissão do Estado e, por isso, será oportunamente retomada.

A partir do *Aresto Blanco*, do Tribunal de Conflitos da França, a responsabilidade civil do Estado começou a ser reconhecida com mais ênfase<sup>16</sup>. Agnes Blanco, uma criança de 5 anos, foi atropelada por uma vagonete que saiu, inadvertidamente, de dentro de uma fábrica estatal de processamento de tabaco. O pai de Agnes, inconformado com o acidente que resultou na amputação de uma das pernas da menina, demandou contra o Estado, argumentando com base na responsabilidade civil pela *faut du service* ou culpa do serviço<sup>17</sup>.

Depois de superar um conflito de competência, o Tribunal compreendeu que a responsabilidade das pessoas empregadas possui regras especiais que mudam conforme as necessidades do serviço público. Ainda assim, salientou que “a responsabilidade não é plena nem absoluta”<sup>18</sup>. Objetivamente, o Estado foi condenado a pagar uma pensão vitalícia para a menina Agnes.

Em bom português, quando a redação da decisão afirma que a responsabilidade do Estado possui regras especiais, está dizendo que não pode ser regida pelos mesmos princípios do Código Civil. A partir desse momento, constitui-se mais um marco na construção da responsabilidade civil do Estado, agora balizado por teorias publicistas. Entre as principais teorias relacionadas com esse novo momento, destacam-se a teoria da culpa do serviço, a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

Na culpa do serviço, baseada na chamada culpa anônima, o dever estatal de indenizar decorre do não funcionamento, mau funcionamento, ou funcionamento atrasado dos serviços

---

<sup>15</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 815-816.

<sup>16</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 1020.

<sup>17</sup> PIETRO, Op. Cit., p. p. 816.

<sup>18</sup> MELLO, Op. Cit., p. 1020.

públicos e dispensa a necessidade de nominar agentes específicos<sup>19</sup>. Ao contrário do que alguns pensam, não está fundada na responsabilidade objetiva e essa confusão originou-se na tradução equivocada do termo *faute* para falta e não para culpa, é o que ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, mencionado por Sérgio Cavalieri Filho<sup>20</sup>. Haverá a presunção de culpa apenas nos casos de extrema dificuldade de demonstrar os padrões indevidos de funcionamento dos serviços<sup>21</sup>.

Com os anos e com uma feição mais intervencionista, o Estado incorporou novos fazeres e passou a atuar em diferentes frentes, fator capaz de potencializar os riscos oriundos de suas atividades. Em escrito popularmente atribuído à Sêneca, um romano notável, diz-se que viver é correr o risco de morrer. Se a lição do Filósofo for incorporada ao Direito Administrativo, é possível dizer que administrar, gerir a coisa pública, é correr o risco de causar lesões aos administrados. A esse movimento, dá-se o nome de teoria do risco administrativo.

Nela, prevalece a noção de responsabilidade objetiva, visto que a ideia de culpa ou dolo é substituída pelo nexos de causalidade, sintetizado na ligação entre a ação do Estado e a consequência para o particular. O Estado é detentor de posição privilegiada em relação aos cidadãos e, justamente por isso, deve arcar com o risco natural de sua atividade<sup>22</sup>. No entanto, estão excluídos da responsabilização os fatos exclusivos de terceiros, a culpa exclusiva da vítima e os casos fortuitos e de força maior, visto que há uma interrupção do nexos de causalidade com a ação estatal<sup>23</sup>.

Como a história e o direito são pendulares, uma teoria extremada também ganhou corpo: o risco integral. Conforme essa doutrina, não existem excludentes (caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima) de implicação do nexos causal e o Estado estaria obrigado a indenizar ainda que nos casos de danos não decorrentes da sua ação direta. Parte da doutrina<sup>24</sup> entende que essa teoria foi incorporada no Brasil na responsabilização do Estado por danos decorrentes de atividades nucleares, conforme previsão do art. 21, inciso XXIII, alínea “d”, da CRFB/88<sup>25</sup>.

---

<sup>19</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas S.a, 2012, p. 255.

<sup>20</sup>Ibidem. p. 256.

<sup>21</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas S.a, 2012, p. 255.

<sup>22</sup>FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 597.

<sup>23</sup>ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A responsabilidade civil do Estado por omissão e suas excludentes**. Revista da Sjrj, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 237, abr. 2011,. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/responsabilidade-civil-do-estado-por-omissao-e-suas-excludentes-civil-liability>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>24</sup>STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7. ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 160.

<sup>25</sup>De acordo com o art. 21, inc. XXIII, alínea “d” da CRFB/88: “Compete à União: XXIII - explorar os serviços e

Dentro os adeptos desse pensamento, merece referenciar o doutrinador Caio Mário da Silva Pereira<sup>26</sup>. Segundo ele, o direito deve ser uma ciência com sensibilidade para compreender o progresso científico. Nos casos de danos nucleares ou atômicos, a responsabilidade não é fácil de ser determinada, mesmo assim, deve subsistir a necessidade de indenizar, embora restem dúvidas sobre quem foi o agente ou se o fato foi vazamento, por exemplo. Essa responsabilização será analisada de acordo com a doutrina objetiva e a teoria do risco integral, conforme determina o texto constitucional supracitado<sup>27</sup>.

Depois de traçado o panorama evolutivo da disciplina da responsabilidade civil do Estado, já é possível dar a ela um conceito. Celso Antônio Bandeira de Mello, chamando de responsabilidade patrimonial extracontratual, entende que é a obrigação que corresponde ao Estado para reparar economicamente os danos causados por atos lesivos à esfera juridicamente garantida de terceiros. A imputação decorre de comportamentos lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos.<sup>28</sup>

No caso de comportamentos ilícitos, o dano será certo e não apenas eventual. Já nas situações lícitas, é necessário verificar se o dano é anormal e especial<sup>29</sup>. O último caso, talvez mais intrigante, pode ser exemplificado com uma referência cinematográfica. Em “Terra Estrangeira”<sup>30</sup>, filme dirigido por Walter Salles, o jovem Paco e sua mãe, interpretada por Laura Cardoso, vivem num apartamento maculado pela arquitetura cruel do “minhocão”, em São Paulo.

Esse viaduto, que impediu a visibilidade de apartamentos e expôs o interior de residências para os transeuntes, embora seja uma obra lícita, causou danos anormais e especiais aos administrados, cabendo ao Estado indenizar. No RE nº 113.875/SP, o Min. Marco Aurélio

---

instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006).”

<sup>26</sup>PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Direito Civil: Alguns Aspectos da sua Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 158 - 160.

<sup>27</sup>No REsp 1.374.284, de relatoria do Min. Luiz Felipe Salomão, julgado pelo STJ, o Tribunal compreendeu que a teoria do risco integral também se aplica em casos de danos ambientais. Posição não dominante.

<sup>28</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 1011.

<sup>29</sup>ARAÚJO, Eugênio Rosa de. A responsabilidade civil do Estado por omissão e suas excludentes. **Revista da Sjrj**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 236., abr. 2011,. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/responsabilidade-civil-do-estado-por-omissao-e-suas-excludentes-civil-liability>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>30</sup>CAKOFF, Leo. 'Terra Estrangeira' exige comemoração. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/15/ilustrada/26.html>. Acesso em: 19 mar. 2019.

salientou que “caso valorização houvesse, certamente adviria até cobrança da contribuição de melhoria. Logo, ocorrendo o inverso – o dano – como aliás foi mediante laudo pericial existente nos autos, deve ser paga a indenização”<sup>31</sup>.

A responsabilidade, conforme a conceituação supramencionada, também decorre de comportamentos comissivos (que resultam de uma ação) e omissivos, esse último de maior interesse nessa pesquisa, e de atos materiais ou jurídicos. Superada essa primeira abordagem, necessária para delinear a evolução teórica e a própria conceituação da responsabilidade civil do Estado, agora é o momento de se debruçar sobre a incorporação dessa temática no ordenamento jurídico brasileiro.

## **2.2 A MATÉRIA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO DIREITO BRASILEIRO**

No Brasil, ao menos em tese, nunca vigorou a lógica da teoria da irresponsabilidade do Estado. Pelo contrário, desde o período imperial, diversos doutrinadores postulavam pela adoção da teoria do risco, muito influenciados pela experiência francesa. No entanto, era majoritário o posicionamento dos civilistas, expresso no art. 15 do Código Civil de 1916<sup>32</sup>, que consagrava a responsabilidade subjetiva, baseada na perquirição da culpa pela prestação deficiente dos serviços públicos<sup>33</sup>.

Já a Constituição de 1946 incorporou a responsabilidade objetiva, expressa no seu art. 194<sup>34</sup> e sua redação foi assimilada pelo legislador constituinte originário de 1988 no art. 37,

---

<sup>31</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 113.875**. José Carlos Deluca Maplhies. Prefeitura Municipal de São Paulo. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 18 de fevereiro de 1992. Biblioteca Digital FGV. Brasília. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45432/47662>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>32</sup>Assim descreve o art. 15 do Código Civil de 1916: “As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.”

<sup>33</sup>MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p 700.

<sup>34</sup>O art. 194 da Constituição do Brasil de 1946 salienta que: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único - Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.”

§6<sup>35</sup> e, conseqüentemente, introduzido no Código Civil de 2002 pelo seu art. 43<sup>36</sup>. Para os atos comissivos, verifica-se que estava sedimentada a substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica da administração pública, com base na teoria do risco<sup>37</sup>.

A nova definição foi feliz pela utilização do termo “agente” para designar todo aquele que é incumbido da realização de um serviço público. Além disso, o dano deve ser direto e imediato, portanto, efeito conseqüente da causa<sup>38</sup>. No entanto, em consonância com a dicção do parágrafo anterior, sedimentada está a teoria utilizada para verificar a responsabilidade estatal por atos comissivos. Agora é o momento de trabalhar a parte controvertida.

### 2.3 UMA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO DO ESTADO

A responsabilidade por atos comissivos já foi bastante assimilada pelo direito nacional e não pairam muitas divergências sobre a teoria utilizada para verificar a responsabilização do Estado. Trata-se da responsabilidade objetiva, incorporada pela teoria do risco, com margem para a existência de excludentes (caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima). No entanto, na seara das omissões estatais, reina uma contenda jurisprudencial e doutrinária a respeito da melhor teoria a ser utilizada.

Na doutrina, são basicamente três bandeiras levantadas pelos autores para classificar a responsabilidade civil por omissão do Estado. Há os que se manifestam de acordo com as teorias subjetivistas, portanto, sendo necessário a verificação do elemento culpa. Para além desses, existem os adeptos das teorias objetivistas, que dispensam a análise da culpa e conformam-se com o nexo de causalidade. E, ainda, aqueles que estão no meio do pêndulo, evitam os extremos e, por isso, adotam a teoria mista, utilizando-se da teoria subjetiva nos casos de omissões

---

<sup>35</sup>Conforme o art. 37, § 6º da CRFB/88: “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.”

<sup>36</sup>Em orientação que diverge daquela tratada no Código Civil de 1916, o Código Civil de 2002, salienta que: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

<sup>37</sup>MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 701 - 703.

<sup>38</sup>Ibidem, p. 704 - 706.

genéricas e a teoria objetiva nas situações de omissões específicas.

Na visão do doutrinador Yussef Said Cahali, adepto da concepção subjetiva, informada pela teoria da culpa do serviço (culpa anônima), para a comprovação da responsabilidade civil por omissão do Estado é necessário que haja uma exigibilidade na conduta estatal omitida e a sua capacidade de evitar o dano. Caso seja comprovado que a administração pública não tinha o dever jurídico de agir, não há como dizer que foi a provocadora do evento danoso.<sup>39</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello, já muito citado nesse trabalho, caminha na mesma linha e entende que a responsabilização civil por omissão do Estado estará configurada quando restar verificada a obrigação de impedir a ocorrência do evento danoso. Assim, a responsabilidade sempre será por atos considerados ilícitos (diferente da responsabilidade por ação, que poderá derivar de atos lícitos com prejuízo desarrazoado aos administrados), com verificação da culpa e um dos seus consectários, quais sejam, a negligência, imprudência ou imperícia.<sup>40</sup>

Dentro dessa lógica, o Estado deve agir com um padrão de eficiência capaz de impedir a ocorrência de tais omissões, sendo o padrão definido pela expectativa da sociedade, muito retratada nas sugestões dos textos legais<sup>41</sup>. Mas o autor pondera que nos casos de mau funcionamento, faz-se necessário admitir uma presunção *juris tantum* de culpa estatal, afinal, o administrado não é o máximo conhecedor de todos os caminhos trilhados pela administração pública.<sup>42</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro não destoa dos seus colegas administrativistas já mencionados e sentencia que a culpa está embutida na própria noção de omissão, devendo a responsabilidade ser analisada de acordo com o dever e a possibilidade de agir inerentes ao Estado. Esse último elemento é merecedor de uma análise individualizada, diante de cada caso concreto, e poderá ser submetido ao juízo do princípio da reserva do possível, ponderação entre o dever de implementação e as condições orçamentárias do ente.<sup>43</sup>

Civilista, Maria Helena Diniz, dedica um dos volumes da sua obra ao estudo da responsabilidade civil e afirma que o art. 37, §6º da CRFB/88, reporta a um comportamento comissivo. Mesmo ponderando as teses contrárias, compreende que o termo “atos”, utilizado

---

<sup>39</sup>CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007, p. 220-221.

<sup>40</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 1031.

<sup>41</sup>Ibidem. p. 1032.

<sup>42</sup>Ibidem. p.1034.

<sup>43</sup>PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, 824 – 825.

nesse dispositivo constitucional, deve ser associado com a ideia de ação, assim, somente a atuação positiva poderá causar efeitos que demandem a responsabilidade objetiva. A responsabilidade por omissão, por depender de acontecimentos alheios à vontade direta do Estado, ensejará a responsabilização de maneira subjetiva.<sup>44</sup>

Em sentido diverso é a manifestação de Fabiano André de Souza Mendonça. Para ele, a responsabilidade objetiva pode ser interpretada como um seguro da responsabilidade civil do Estado, no sentido de assegurar a cobertura dos fatos danosos eventualmente ocorridos. Em manifestação específica sobre a temática da responsabilidade civil por omissão do Estado, o Professor assegura que deve ser aplicada a responsabilidade objetiva quando existir um dever de agir.<sup>45</sup>

Nessas situações, a omissão, o não fazer, deve ser considerada como o descumprimento de uma obrigação, situação que contraria o ordenamento jurídico, manifestado pelo descumprimento das normas, conjugado com a análise da situação fática<sup>46</sup>. A conduta omissiva implicará na responsabilidade do Estado de forma objetiva quando for sabida a necessidade de atuação do ente estatal. Fabiano Mendonça, para dar clareza ao conceito, expõe a situação de um local reconhecido pelo acontecimento de assaltos, evento previsível pelo estado da técnica.

Deve incidir a sistemática da responsabilização objetiva, tendo em conta a previsibilidade da ocorrência de eventos danosos<sup>47</sup>, circunstância capaz de determinar um fazer estatal, um impulso à capacidade de organização para impedir a ocorrência desse tipo de evento. Aqui merece ser destacado que a densificação desses conceitos decorre da consagração da CRFB/88 e da conformação de inúmeros direitos individuais perante o Estado, vide o art. 5º do referido texto e, em matéria administrativa, o art. 37 e seus consectários.

No entanto, como é próprio das disciplinas jurídicas, existem autores que não aderem integralmente a uma determinada corrente, filiando-se a uma terceira via, geralmente intermediária e conciliatória. Na matéria da responsabilidade civil do Estado por omissão, os doutrinadores Sérgio Cavalieri Filho e Guilherme Couto de Castro fazem opção pela teoria mista. Nela as omissões são classificadas em genéricas, com utilização da responsabilidade

---

<sup>44</sup>DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 653 – 654.

<sup>45</sup>MENDONÇA, Fabiano André de Souza. **Limites da Responsabilidade do Estado: Teoria dos Limites da Responsabilidade extracontratual do Estado**, na Constituição Federal Brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Impetus, 2003, p. 194.

<sup>46</sup> Ibidem. p. 183.

<sup>47</sup> Ibidem. p. 184.

subjetiva e omissões específicas, com o respaldo da responsabilidade objetiva.

Nas omissões específicas, o Estado assume a posição de garante e a sua abstenção propicia o dano que ele tinha o dever de impedir. Guilherme Couto de Castro, citado por Eduardo Maccari Telles<sup>48</sup>, aduz que na omissão específica há um dever individualizado de agir. Um exemplo é o caso de morte de detento em uma rebelião dentro de determinada unidade prisional ou, ainda, acidentes com alunos no interior de dependências de escolas públicas. Nessas situações, perfeitamente individualizáveis, deverá ser aferida a responsabilidade do tipo objetiva<sup>49</sup>.

Já as omissões genéricas são contextos nos quais o Estado tem apenas o dever legal de agir, não de garantir, ele não é a causa direta e imediata da ocorrência do possível dano, mas concorreu para o seu acontecimento<sup>50</sup>. Aqui, é necessário perquirir a responsabilidade subjetiva, com a busca da culpa do ente estatal. Sérgio Cavalieri Filho cita como exemplo a queda de um ciclista em bueiro há muito tempo aberto<sup>51</sup>. As omissões genéricas estão relacionadas com deveres constitucionais programáticos, com a realização de serviços, limitados por razões de gestão ou orçamentária, demandando uma ponderação de princípios.

No que corresponde a análise jurisprudencial, desde 1946 até 1988 o STF adotou a teoria subjetiva para a verificação da responsabilização estatal nos casos de omissões<sup>52</sup>. No entanto, como canta Mercedes Sosa, *todo cambia*<sup>53</sup>, e com a proclamação da nova Constituição Federal, em 1988, o órgão de cúpula do judiciário nacional começou a incorporar a responsabilidade objetiva nessas situações. Julgado paradigmático é o RE nº 109.615-2 da relatoria do Min. Celso de Mello<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup>CASTRO, Guilherme Couto de. A responsabilidade civil objetiva no Direito Brasileiro. Rio de Janeiro. **Editora Forense**, 1997, p. 56-57, apud, TELLES, Eduardo Maccari. A responsabilidade civil do Estado por atos omissivos e o novo Código Civil. **Revista de Direito Processual Geral**, Rio de Janeiro, v. 57, p.127-142, 2003. Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTY2MA%2C%2C>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>49</sup>CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2012, p. 268.

<sup>50</sup> Ibidem. p. 269.

<sup>51</sup> Ibidem. p. 268.

<sup>52</sup>PINTO, Helena Elias. Responsabilidade civil do Estado por omissão a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, apud, ARAÚJO, Eugênio Rosa de. **A responsabilidade civil do Estado por omissão e suas excludentes**. Revista da Sjrj, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 236, abr. 2011. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/responsabilidade-civil-do-estado-por-omissao-e-suas-excludentes-civil-liability>. Acesso em: 19 mar. 2019.

<sup>53</sup> SOSA, Mercedes. **Todo Cambia**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/mercedes-sosa/37545/traducao.html>. Acesso em: 03 abr. 2019.

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Responsabilidade Civil do Poder Público Por Danos Causados A Alunos no Recinto de Estabelecimento Oficial de Ensino. **nº 109615-2**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, BRASILIA de 1996. Informativo Stf Nº 38. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo38.htm>. Acesso em: 19 mar. 2019.

Em seu voto, proferido no já longínquo ano de 1996, o hoje decano do STF, concluiu que o poder público assume o dever de zelar pela integridade física dos alunos da rede pública de ensino que estão sob a guarda imediata do Estado no ambiente escolar. Em caso de descumprimento dessa obrigação e constatada a lesão a integridade física do discente, deve incidir a responsabilidade estatal, com a ressalva apenas dos excludentes, próprio da teoria do risco.

Em 2003, já com a Corte composta pelos Ministros Carlos Ayres, Joaquim Barbosa e César Peluso, novos entendimentos foram proferidos no sentido de considerar subjetiva a responsabilidade civil do Estado. Exemplo disso foi a negativa de provimento ao RE 372472/RN, que almejava a reforma de acórdão que considerou objetiva a responsabilidade estatal pelo assassinato de um detento dentro de uma unidade prisional. O STF afirmou que a responsabilidade era subjetiva, mas, no caso concreto, havia nexos de causalidade entre a omissão do Poder Público no trato das pessoas custodiadas e o evento morte.<sup>55</sup>

O Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada nº 22391<sup>56</sup>, apreciado pelo STF em 2008, também merece ser citado. O caso versava sobre a realização de uma cirurgia, a ser custeada pelo estado de Pernambuco, para a implantação de um marcapasso diafragmático em paciente vítima de assalto em via pública, com disparo de arma de fogo. Em voto vencido, a Min. Ellen Gracie asseverou tratar-se de temática da segurança pública, não submetida ao regime da responsabilização objetiva. Logo, necessário valer-se da responsabilidade subjetiva e, diante dela, a culpa do Estado não estava demonstrada.

O Min. Celso de Mello, seguido pela maioria, compreendeu que não estava diante de celeuma com temática central sobre segurança pública, mas sim, questão que dizia respeito ao direito à saúde. E, como o Magistrado utiliza-se da responsabilidade objetiva para atos omissivos e comissivos, salientou que as lesões na vítima, cumulada com a omissão estatal na prestação daquele direito, foram suficientes para indicar a responsabilidade objetiva do Estado.

Existem trabalhos assinalando que o STF caminha para a adoção da responsabilidade objetiva, aplicando o art. 37, §6º, da CRFB/88 para atos omissivos. Juliana Portes David, após analisar 107 acórdãos, de 2007 até 2017, constata que dentre aqueles com a teoria expressa na

---

<sup>55</sup>SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. A responsabilidade Objetiva do Estado por Omissão. **Revista Cej - Cjf.**, Brasília, v. 25, p. 8, jun. 2004.

<sup>56</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada nº 223/PE**. Relatora Min. Ellen Gracie. Relator p/ Acórdão: Min. Celso de Mello. Marcos José Silva de Oliveira. Estado de Pernambuco. Brasília. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630062>. Acesso em: 20 mar. 2019.

ementa, predomina a objetiva, diante de dever específico, informada pela teoria do risco. No entanto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ainda se vale da responsabilidade subjetiva, com necessidade de verificar a conduta, dano, nexos e, especificamente, a culpa administrativa, para definir a responsabilidade por omissão do Estado.<sup>57</sup>

## **2.4 A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Os tópicos anteriores se detiveram na análise da evolução da disciplina da responsabilidade civil, sua incorporação no direito brasileiro e as teorias empregadas para classificar a responsabilidade civil por omissão do Estado, com ênfase nos aspectos doutrinários e jurisprudenciais. Agora, necessário analisar em qual medida as condutas omissivas do Estado afetam a concretização de direitos fundamentais previstos constitucionalmente e como assegurar a efetiva responsabilização.

Ao passo que a noção de direitos humanos e fundamentais foi se consolidando, o direito positivo incorporou suas conquistas, sendo o marco inicial desse processo a edição da *Magna Charta Libertatum*. Embora reforçasse os privilégios dos barões em detrimento do Rei João Sem Terra, esse documento avançou em garantias como a propriedade e o devido processo legal. Numa perspectiva histórica, os direitos fundamentais podem ser classificados em dimensões, visto a defasagem da expressão “gerações”, que ressalta a equivocada ideia de superação e não de complementariedade<sup>58</sup>.

Num primeiro momento tem-se os direitos fundamentais de cunho negativo, com ênfase na abstenção do Estado para assegurar a liberdade dos cidadãos. A segunda dimensão é marcada pelos direitos econômicos, sociais e culturais e, ao contrário da primeira, vê no Estado um dever prestacional. Já a terceira, associada à fraternidade, tem como escopo a proteção de grupos humanos, da família, povos e nações. Todos esses movimentos estão interconectados e deságuam conjuntamente na CRFB/88.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup>DAVID, Juliana Pontes. **A Responsabilidade Extracontratual do Estado por Omissão: Uma Análise à Luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2017. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017, p. 55. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/55964/JULIANA%20PORTES%20DAVID.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2019.

<sup>58</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 41.

<sup>59</sup>Ibidem. p. 45 – 49.

O Texto de 1988, considerado de cunho pluralista e dirigente, estabeleceu uma situação topográfica privilegiada aos direitos fundamentais e, além disso, reforçou o seu status jurídico por meio da aplicabilidade imediata, disposta no art. 5º, §1º da CRFB/88. A construção dessa nova Carta deu-se numa conjuntura pós-Segunda Guerra Mundial, no seio da redemocratização do Brasil, dentro do movimento jusfilosófico denominado pós-positivismo, incorporado ao direito como neoconstitucionalismo.<sup>60</sup>

Na base desse movimento estava a noção de ir além da legalidade escrita, com respeito ao direito posto, de realizar uma leitura moral do direito, mas sem recorrer a características metafísicas. Ideais materializados no reconhecimento de força normativa à Constituição, na expansão da jurisdição constitucional e no desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Como consequência desse movimento, há a incorporação pela Constituição de temas afetos a diferentes áreas.<sup>61</sup>

O Direito Administrativo, que já tinha diversas de suas normas previstas em constituições anteriores<sup>62</sup>, também vive esse fenômeno e tem como resultados, dentre outros, a redefinição da supremacia do interesse público, a vinculação do administrador à Constituição e às leis ordinárias, necessariamente nessa ordem<sup>63</sup>. Essa releitura do Direito Administrativo por princípios constitucionais e pelos próprios direitos fundamentais, amplia o leque de atribuições do gestor e potencializa as possibilidades de responsabilização por omissões.

Devido essa nova configuração da responsabilidade civil do Estado, é necessário se debruçar sobre a temática das omissões estatais na consolidação dos direitos humanos e fundamentais. O Estado assumiu missões constitucionais para a prestação de serviços públicos, um verdadeiro dever de agir, capaz de garantir o mínimo existencial e, conseqüentemente, assegurar a dignidade da pessoa humana<sup>64</sup>. Mesmo que o editor de textos insista em marcar

---

<sup>60</sup>BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 240, p. 03, 21 jan. 2015,. Fundacao Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 24 mar. 2019.

<sup>61</sup>BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 240, p. 04 - 05, 21 jan. 2015,. Fundacao Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 24 mar. 2019.

<sup>62</sup>FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 40, p.271-290, jun. 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/532/513>. Acesso em: 24 abr. 2019.

<sup>63</sup> Ibidem. p. 31 - 32.

<sup>64</sup>HACHEM, Daniel Wunder. **A responsabilidade civil do Estado frente às omissões estatais que ensejam violação à dignidade da pessoa humana**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte, v. 34, p.59-71, 2008, p. 60. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/518>.

como pleonasma a expressão “pessoa humana”, sabe-se que é acertada, pois enfatiza o caráter individual desse postulado.

A dignidade da pessoa humana é valor basilar dos direitos humanos e fundamentais, resultado do desenvolvimento de um Estado democrático que vê no ser humano a unidade e o centro de toda Constituição. A falha, a omissão na prestação de serviços públicos que estejam intimamente vinculados a esse postulado, resulta para o Estado no dever de indenizar o particular. Justamente por isso, deve existir um entendimento coerente sobre quando uma omissão é capaz de ferir a tão propagada dignidade.<sup>65</sup>

O mínimo existencial, embora seja mencionado, ainda constitui-se numa baliza fluida, afinal, cada doutrinador e a própria jurisprudência dos tribunais se encarregam de impor conteúdo dos mais diversos no seu universo de sentidos. Ana Paula Barcellos, citada por Daniel Wunder Hachem, na tentativa de imprimir sistematicidade ao mínimo existencial, divide sua formação em quatro grupos: educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e o acesso à justiça.<sup>66</sup>

Agora, a discussão é no sentido de analisar se a vinculação do dever estatal de prestar serviços públicos e criar políticas públicas, decorrente diretamente da Constituição, dispensa a existência de lei específica.<sup>67</sup> A resposta pode ser extraída do art. 5º, §1º da CRFB/88<sup>68</sup>, visto que sacramenta a eficácia direta e imediata, verdadeiro status jurídico diferenciado e reforçado dos direitos fundamentais. Sendo assim, não há que perquirir um conjunto de normativas legalistas para que haja um pronunciamento pela responsabilização estatal<sup>69</sup>.

Sem desprezar a dignidade da pessoa humana, outros autores inserem novos componentes imprescindíveis para a verificação da responsabilidade civil por omissão do

---

Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>65</sup>Ibidem. p. 62.

<sup>66</sup>BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia Jurídica dos Princípios Fundamentais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 258, apud, HACHEM, Daniel Wunder. A responsabilidade civil do Estado frente às omissões estatais que ensejam violação à dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 34, p. 63, 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/518>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>67</sup>HACHEM, Op. cit., p. 64.

<sup>68</sup>Conforme o art. 5º, §1º, da CRFB/88: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

<sup>69</sup>OHLWEILER, Leonel Pires. O Princípio da Responsabilidade do Estado e a Violação do Direito à Boa Administração Pública: Democratização da Função Administrativa. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 39, n. 131, p. 229-256, set. 2012, p. 234. Disponível em: [www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460](http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460). Acesso em: 22 mar. 2019.

Estado. Solidariedade, proporcionalidade, razoabilidade e eficiência aparecem entre essas novas balizas. A solidariedade, insculpida no art. 3º, inc. I, da CRFB/88<sup>70</sup>, é construção que decorre do Estado Social de Direito e, no exercício das funções administrativas, a solidariedade é essência da própria teoria do risco. Em último plano, objetiva a distribuição dos ônus e encargos entre os membros da sociedade<sup>71</sup>.

A proporcionalidade, indissociável da solidariedade para uma equânime distribuição dos ônus, visa impor a prática de atos e coibir a inoperância, principalmente no dever de concretizar direitos fundamentais, além de possibilitar o exame das circunstâncias diante de cada caso concreto. Já a razoabilidade é capaz de impor um juízo valorativo em relação à discricionariedade administrativa e busca a compreensão e racionalização dos meios e fins empregados na gestão pública<sup>72</sup>.

A eficiência, inserida na CRFB/88, por intermédio da Emenda Constitucional nº 19/1998, sacraliza a administração gerencial e oferece utilidades fáticas aos cidadãos, mediante uma ação que, ao final, seja concretizadora de direitos fundamentais. Todo esse esforço principiológico, típico da vida em um estado constitucional, objetiva engajar a administração para um constante melhoramento da sua gestão. Por isso, os princípios já citados podem ser englobados no direito fundamental à boa administração pública.

Esse direito é estruturante, apresenta nítido caráter participativo, posto que atua diretamente no núcleo da cidadania, assegura posições jurídicas à comunidade e permite o controle de atividades da administração pública, por meio da verificação de constitucionalidade. Ainda, contribui para a interpretação de normas e procedimentos, visto que devem ser lidas sempre de acordo com esse direito fundamental, que tem o particular como último destinatário<sup>73</sup>.

O direito fundamental à boa administração pública surge na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, conhecida como Carta de Nice, incorporada no ano 2000. O documento, em seu artigo 41, assegura que todos os cidadãos têm o direito de que seus assuntos sejam tratados pela administração pública de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

---

<sup>70</sup>Conforme o art. 3º, inc. I, da CRFB/88: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária.”

<sup>71</sup>OHLWEILER, Op. Cit., p. 238 – 240.

<sup>72</sup>OHLWEILER, Leonel Pires. O Princípio da Responsabilidade do Estado e a Violação do Direito à Boa Administração Pública: Democratização da Função Administrativa. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 39, n. 131, p. 229-256, set. 2012, p. 240 – 242. Disponível em: [www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460](http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460). Acesso em: 22 mar. 2019.

<sup>73</sup>OHLWEILER, Op. Cit., p. 243 – 246.

E, além disso, também destaca a reparação dos danos causados pelas instituições.<sup>74</sup>

No Brasil, inexistente previsão nominal ao direito fundamental à boa administração pública, mas sua ausência não significa o vazio de um campo normativo próprio para ser densificado. A atuação do administrador público não é totalmente discricionária, mas sim baseada na CRFB/88 e nas missões que o legislador constituinte originário imbuuiu aos gestores no desempenho das funções estatais. Desse modo, a boa administração pública pode ser extraída do próprio princípio da dignidade da pessoa humana e da “constituição administrativa”, inscrita nos artigos 37 e seguintes do texto Constitucional.<sup>75</sup>

Assim, esse direito fundamental deve ser entendido como um conjunto de práticas para possibilitar ao cidadão o seu livre desenvolvimento pessoal e comunitário. Também é elemento essencial ao Estado e aos cidadãos, já que entre os seus desdobramentos está o objetivo de reduzir desigualdades. Logo, a boa administração também é um vetor capaz de diagnosticar a presença de omissões ilícitas e, conseqüentemente, identificar focos para a responsabilização civil do Estado.

Para exemplificar, Leonel Pires Ohlweiler menciona o RE nº 109615-2/RJ, que discutia a responsabilidade do Estado num caso de agressão ao aluno na escola pública<sup>76</sup>. Os leitores lembrarão que já se depararam com a abordagem desse caso nessa obra. Para o autor, numa primeira perspectiva, discute-se a eficiência e a eficácia dos serviços públicos, em especial, os serviços educacionais, mas, em última análise, o tema se desdobra no direito fundamental à boa administração pública.

Já o RE 180.602-8/SP, analisou a responsabilidade do Estado pelo choque de veículo com um semovente. Em primeiro plano debateu-se a ausência de fiscalização nas vias públicas, mas, na retaguarda dessa discussão estava o direito fundamental à boa administração pública, que pode ser manifestado no imprescindível cuidado com os bens de domínio do povo.<sup>77</sup>

Nesse ponto da pesquisa, até como alerta, impossível não lembrar a crônica denominada

---

<sup>74</sup>UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, de 2000. Nice, p. 18. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 22 mar. 2019.

<sup>75</sup>CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública**: Uma análise no contexto dos direitos de cidadania no Brasil. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013, p. 72 – 74. Disponível em: [http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_-\\_Valter\\_Alves\\_Carvalho.pdf](http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O_-_Valter_Alves_Carvalho.pdf). Acesso em: 22 mar. 2019.

<sup>76</sup>OHLWEILER, Leonel Pires. O Princípio da Responsabilidade do Estado e a Violação do Direito à Boa Administração Pública: Democratização da Função Administrativa. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 39, n. 131, p. 229-256, set. 2012, p. 247. Disponível em: [www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460](http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460). Acesso em: 22 mar.

<sup>77</sup> Ibidem. p. 251 – 252.

“O Alienista”<sup>78</sup>, escrita por Machado de Assis. No texto, Dr. Simão Bacamarte, médico, especialista nas doenças da mente, tendo estudado na Europa, resolve voltar para Itaguaí e instalar um manicômio, a Casa Verde. A atitude foi louvada pela Câmara, Dr. Bacamarte recebeu honorarias e financiamentos para custear suas atividades. No início, a Casa Verde recebeu apenas pessoas com graves problemas psiquiátricos, mas não demorou para que o respeito ao exímio médico se transformasse em temor amplo e generalizado.

Dr. Bacamarte começou a julgar qualquer atitude, qualquer desvio mínimo, como uma causa para internação compulsória e indefinida na Casa Verde. Dona Evarista, sua própria esposa, sem nenhuma causa aparente, logo foi conduzida ao internamento manicomial. Incorporando a moral da história ao presente estudo, cabe dizer que é prudente distanciar-se da figura do Dr. Bacamarte na matéria da responsabilidade civil por omissão. Caso contrário, corre-se o risco de ver causas para responsabilização por todos os lados e, assim, condenar incessantemente os entes da federação no dever de indenizar.

É por essa razão que o que hoje Min. Gilmar Mendes<sup>79</sup>, no início dos anos 2000 já questionava a posição do Estado visto como segurador universal. Ao construir uma interpretação das decisões judiciais daqueles anos, reconhece a adoção da responsabilidade objetiva do Estado, mas observa a existência de equívocos notáveis que representam verdadeira patologia institucional. Isso decorre do reconhecimento da responsabilidade para situações que não apresentam nexos adequados de causalidade, fato que faz com que o Estado ganhe a aparência de verdadeiro segurador universal.

Um dos exemplos citados pelo autor é o caso de uma empresa que pleiteava ressarcimento por cessação de lucros em virtude da interrupção do escoamento de sua produção após a suspensão da prestação de serviço de transporte fluvial por uma sociedade de economia mista federal. O pleito foi atendido na origem, mas o STF corrigiu a decisão. Segundo ele, essas são situações típicas de um capitalismo “à brasileira”, calcado na apropriação de lucros e na socialização de prejuízos.

Embora voltado para um contexto empresarial, a crítica é ampla ao alargamento do nexo de causalidade. Conforme será visto nos tópicos seguintes, o nexo constitui-se como o elemento central da responsabilidade objetiva. Também é pelo nexo de causalidade que restará

---

<sup>78</sup> ASSIS, Machado de. **O Alienista**. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000231.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

<sup>79</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União “seguradora universal”? **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 2, n. 13. jun. 2000. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1027>. Acesso em: 06 abril 2019.

evidenciada a desnecessidade de utilização da responsabilidade subjetiva na análise da responsabilidade por omissão. Além disso, se bem aplicado dentro de balizas determinadas, confere segurança jurídica e proteção aos administrados.

Em caráter retrospectivo, é notório que o direito vive transformações que influenciam na dinâmica da responsabilidade. Dentre elas, vale citar a consolidação dos direitos fundamentais, acompanhada da valorização dos princípios, influenciada pelo neoconstitucionalismo e a constitucionalização do Direito Administrativo. Esse movimento ampliou as possibilidades de responsabilização, tendo em vista a designação de inúmeros fazeres e novas obrigações para os entes da federação.

Dentre os novos vetores interpretativos para verificar a dita responsabilidade, necessário dar ênfase para a dignidade da pessoa humana, solidariedade, proporcionalidade e eficiência, juntos, formam um complexo denominado de boa administração pública. No entanto, o Estado não tem condições de assumir a postura de segurador universal, por isso, a figura do nexo de causalidade, na responsabilidade objetiva, é essencial para confirmar a responsabilidade direta do Estado.

## **2.5 NEXO DE CAUSALIDADE: O ELEMENTO CENTRAL DA RESPONSABILIDADE**

Configurada a conduta (comissiva ou omissiva) e o dano, elementos de mais fácil verificação, como foi destacado no tópico anterior, o nexo de causalidade torna-se a figura central da responsabilidade. Como será demonstrado essencialmente ao longo do próximo capítulo dessa obra, o nexo é uma figura de tão relevante importância que dispensa a análise da culpa e inutiliza a teoria da responsabilidade subjetiva. Afinal, a culpa estará embutida na própria conduta, na própria ideia de omissão e, conseqüentemente, o nexo servirá como ponte para unir a conduta e o dano à responsabilidade do ente federado.<sup>80</sup>

Sendo assim, descabe pensar que a responsabilidade objetiva pode implicar no alargamento do nexo causal, afinal, ela também será construída por meio de balizas e, pela teoria do dano direto e imediato adotada no Brasil, a omissão precisa ser a causa do dano. De fato, a responsabilidade objetiva resulta numa análise debruçada no nexo de causalidade, e

---

<sup>80</sup>HUPFFER, Haide Maria et al. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão Estatal. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 113, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23981/22739>. Acesso em: 03 maio 2019.

constitui-se como mecanismo capaz de evitar ônus desmedido para as vítimas. Pela teoria subjetiva o lesado teria que localizar a culpa e um dos seus consectários: a negligência, imprudência ou imperícia. Não é possível interpretar a CRFB/88, em destaque o art. 37, §6º, em prejuízo aos cidadãos.<sup>81</sup>

Nesse contexto, ao analisar o nexo de causalidade, necessário consultar se a omissão foi genérica ou específica. Quanto mais genérica for, torna-se mais difícil verificar o nexo causal, até porque a omissão precisa ser a causa direta do dano. Além disso, necessário conferir se o ente tinha o dever legal de evitar a ocorrência do dano. O ente federado, no caso desse trabalho, o município, precisa ser o garantidor do bem jurídico lesado e, caso falhe concretamente nessa missão, poderá ser responsabilizado<sup>82</sup>. Todos esses conceitos serão retomados ao longo do próximo capítulo, quando o leitor se deparará com as informações sobre os acórdãos coletados na pesquisa.

---

<sup>81</sup>TARTUCE, Flávio. **Manual de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editora Forense, 2018, p. 651.

<sup>82</sup>FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 657

### 3. O MUNICÍPIO DO NATAL/RN EM JUÍZO: A RESPONSABILIDADE NOS CASOS DE OMISSÃO

#### 3.1 O MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO E SUAS RESPONSABILIDADES

No capítulo anterior, foi necessário tecer considerações amplas e gerais, com a pretensão de construir um texto claro e situar o leitor na temática. Na busca por atingir esse ideal, inicialmente, a evolução da disciplina da responsabilidade civil do Estado foi apresentada, depois disso, os olhares se voltaram para o âmbito interno, ou seja, para a incorporação da matéria no ordenamento jurídico nacional. Nesse ponto, restou demonstrado que ainda paira notável discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a teoria que deve ser utilizada para verificação da responsabilidade em casos de omissão.

Depois disso, a questão da implementação dos direitos fundamentais foi colocada, afinal, tais direitos demandam intensa atividade prestacional de todos os entes federados, típico dos direitos de segunda dimensão. Justamente por isso, a omissão no desenvolvimento de políticas necessárias ao atendimento de demandas nessa área pode resultar na responsabilização dos entes, seja a União, algum estado, o município ou mais de um deles, conjuntamente e em caráter solidário. Foi imprescindível também discorrer sobre o elemento central para a configuração da responsabilidade: o nexo causal.

Agora, nesse segundo e último capítulo, a principal pretensão é apresentar os acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, julgados em desfavor do município do Natal, sobre a responsabilidade civil por omissão. No entanto, objetivando uma maior compreensão e análise crítica das decisões, importante ressaltar qual o lugar dos municípios no atual modelo de sociedade e de federação. Sociologicamente, é bem verdade que a existência humana e a construção das vivências dão-se nos municípios, nas cidades, e quanto mais há um afastamento desse ente político, para englobar estados e a União, mais a relação se torna abstrata. Apenas por isso já se torna relevante a compreensão das funções e das responsabilidades nos municípios.

Zygmunt Bauman, em obra denominada “Confiança e Medo na Cidade”, já relatava a evolução da *polis*. Segundo ele, as cidades antigas estavam ligadas por apenas um muro para proteção de invasores, já nos dias de hoje, cada residência é edificada como uma fortaleza, com suas muralhas solitárias<sup>83</sup>. Esse contexto se reflete na privatização dos espaços, de extrema individualização e na reivindicação por demandas altamente compartimentalizadas que o poder

---

<sup>83</sup>BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2009, p. 11.

público, em especial, a municipalidade é convocada para suprir.

Na mesma obra, Bauman também salienta que as “cidades, nas quais vive atualmente mais da metade do gênero humano, são de certa maneira os depósitos onde se descarregam os problemas criados e não resolvidos no espaço global”<sup>84</sup>. É nesse depósito de problemas globalmente construídos e localmente situados que os municípios e os gestores encaram, ou deviam encarar, a tarefa de prestar serviços públicos, cumprir suas competências constitucionais e garantir a prevalência da dignidade da pessoa humana.

É por isso que se torna imprescindível averiguar a construção dos municípios no modelo federativo pátrio, com ênfase para o modo de formação, competências, responsabilidades e limites. Como é sabido, o modelo federativo erguido no Brasil, por razões históricas, é do tipo centrífugo, ou seja, o poder central cedeu poder para a estruturação dos entes federados<sup>85</sup>. Intuitivamente, quem cede, costuma reservar ainda muito poder para si e essa é uma das razões para as assimetrias e disfunções aqui existentes.

Já no modelo implantado nos Estados Unidos da América, a formação da federação ocorreu por modelo centrípeto, quando os estados-membros se juntam e cedem parcela do seu poder para a formação do governo central<sup>86</sup>. Pelo mesmo raciocínio, quem cede o poder ainda resguarda muitas competências para si e esse é um dos motivos capazes de explicar a grande autonomia dos estados americanos, situação que se diferencia dos nossos estados e municípios.

Em *terras brasilis*, importante reconstruir a evolução do enquadramento jurídico do município. Com a proclamação da república e a Constituição de 1891, especificamente, por meio da promulgação de emenda constitucional em 1926, o país começou a viver uma experiência de autonomia dos municípios e um tímido processo de descentralização política. Já com a Constituição de 1934, houve a incorporação da autonomia financeira e administrativa, além da política, porém, esse texto não obteve tempo suficiente para amadurecer.<sup>87</sup>

Com a conflagração do Estado Novo e a Constituição de 1937, a autonomia foi mantida apenas formalmente e o governo passou a intervir diretamente, visto que os prefeitos de cidades com determinadas características passaram a ser nomeados pelo governador daquele estado. A Constituição democrática de 1946, fez com que o cenário para os municípios ganhasse feições

---

<sup>84</sup>BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2009, p. 03.

<sup>85</sup>BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 924-925.

<sup>86</sup>Ibidem. p. 922-923.

<sup>87</sup>SILVA, André Carlos da. Estado federal e poder municipal. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 2, n. 6, p. 355 - 358, jul. 2009. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/759/847>. Acesso em: 02 maio 2019.

de normalidade e estabilidade, visto que as prerrogativas desses entes foram devolvidas.<sup>88</sup>

Porém, “o Brasil não é para principiantes”, como disse Tom Jobim e, com a Constituição de 1967, prefeitos de determinadas cidades voltaram a ser nomeados por governadores, fator limitador da autonomia e, ainda houve a retirada das competências municipais das constituições dos estados para inserção na Constituição Federal. Victor Nunes Leal, numa obra clássica intitulada de “Coronelismo, Enxada e Voto – o município e o regime representativo no Brasil”, ressalta o papel da autonomia municipal para organizar os serviços públicos e para superar o cunho meramente eleitoreiro no fornecimento dessas atividades.

Na compreensão do autor, a falta de autonomia fazia com que os municípios ficassem inteiramente dependentes das concessões dos governos estaduais e, em decorrência disso, os serviços deixavam de ser classificados como direitos e passavam a ser considerados como dádivas, concedidas de bom grado pelo chefe do poder. Se o chefe municipal não estivesse conectado politicamente com o governo estadual, provável que ficasse de fora do compartilhamento de qualquer benesse mínima.<sup>89</sup>

Diferente do que ocorreu na maioria dos países que adotaram o federalismo, com a promulgação da CRFB/88, foi construído um modelo federativo de quatro níveis. Além da União e dos estados, também foram incorporados como entes federados e autônomos, o Distrito Federal e os municípios. Conforme a previsão do art. 1º, da CRFB/88<sup>90</sup>, a união desses entes é em todo indissolúvel, embora, de forma minoritária, alguns autores como José Afonso da Silva, ainda defendam que o município não faz parte da federação<sup>91</sup>.

No modelo de federação vigente, a divisão de competências se dá por meio do princípio da predominância do interesse, sendo o município responsável por matérias de forte interesse local. Ressalte-se que não se trata de exclusividade no desempenho dessas funções, tendo em vista a necessidade de haver compatibilidade com normas de ordem estadual e federal. No texto da CRFB/88, o município ganha especial destaque no art. 18, §4º e no art. 29 e seguintes, que inicia o capítulo sobre os municípios e desce em minúcias para explicar suas funções e

---

<sup>88</sup> SILVA, André Carlos da. Estado federal e poder municipal. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 2, n. 6, p. 359 - 360, jul. 2009. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/759/847>. Acesso em: 02 maio 2019..

<sup>89</sup> LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 36 -37.

<sup>90</sup> Assim preceitua o art. 1º da CRFB/88: A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel** dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].

<sup>91</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 475.

competências.

Depois da CRFB/88, observa-se uma tendência de valorização dos municípios, com o desenvolvimento de atividades ligadas à saúde e educação, por exemplo. No entanto, o federalismo brasileiro que permitiu a inserção dos municípios é um arranjo extremamente complexo de centralização e descentralização, sendo que o desenvolvimento da maioria das atividades depende de uma ação intergovernamental. Afinal, apesar da razoável quantidade de deveres, o município ainda goza de poucas receitas próprias, por isso, é corriqueiro afirmar que há uma distribuição de fazeres em desigualdade com a distribuição das rendas.<sup>92</sup>

Mesmo com todos esses dilemas, o município ganha cada vez mais relevo na concretização de direitos sociais. Com destaque, vale elencar a moradia, o saneamento básico, saúde e educação, por exemplo, tarefas delegadas pela própria CRFB/88<sup>93</sup>. Justamente por isso, a ausência de políticas capazes de promover a implementação desses deveres prestacionais, a depender do caso concreto, poderá resultar em responsabilização do município pela sua omissão.

Assim, aos poucos vai sendo construída uma percepção de valorização do espaço municipal, tendo em vista ser um ambiente propício para induzir e executar políticas públicas capazes de alterar a vida dos munícipes. Afinal, como foi destacado no início desse tópico, o *locus* da cidade está muito próximo aos problemas cotidianos e aos agentes que sofrem e podem apontar os melhores caminhos para a superação dos dilemas diários. Assim, os municípios podem ser considerados como agentes da democratização do país e de construção da cidadania.

### 3.2 METODOLOGIA UTILIZADA PARA SELEÇÃO DOS ACÓRDÃOS

Como esse trabalho também apresenta o viés de estudar acórdãos, faz-se necessário descrever o método de pesquisa utilizado. As decisões do TJRN estão organizadas no portal e-SAJ e podem ser facilmente acessadas por meio da aba “consulta de jurisprudência”. No campo “ementa” desse espaço virtual, é imprescindível inserir os termos relevantes para que o site possa retornar com resultados específicos e próximos ao tema buscado.

Para essa pesquisa, foram utilizadas basicamente duas sequências de expressões:

---

<sup>92</sup>SIMINI, Danilo Garnica. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, n. 197, p.53-54, out. 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/35540>. Acesso em: 02 maio 2019.

<sup>93</sup>TEIXEIRA, Elisângela Sampaio; FERRARI, Roseane. O papel do município na concretização dos direitos sociais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 3, p.1846-1847, maio 2015. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7942>. Acesso em: 02 maio 2019.

“responsabilidade omissão município natal” e “responsabilidade omissão estado município natal”. Com esses parâmetros e sem restrição temporal, visto que o tema já é limitado por si só, o site retornou mais de oitenta resultados. A partir desse ponto, a leitura da ementa de cada julgado foi imprescindível para saber se a decisão tinha pertinência com a problemática pesquisada, ou seja, a responsabilidade por omissão do município do Natal.

Ao final, restaram apenas dezoito acórdãos, distribuídos da seguinte forma: três, datados de 2011, 2012 e 2014, tratam sobre omissões na concretização do direito à saúde; Quatorze, datados de 2012, 2013, 2015, 2017, 2018 e 2019, discorrem sobre omissão na implementação e execução do planejamento urbano; e, por último, apenas um, julgado em 2018, aborda a questão da omissão no dever municipal de fiscalizar. Agora, necessário partir para a análise de cada um desses blocos, sempre introduzindo e situando a temática.

### **3.3 A RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE**

“Vô morrer aqui na porta do hospital, era mais fácil eu ter ido direto pro Instituto Médico Legal, porque isso aqui tá deprimente, doutor, essa fila tá um caso sério, já tem doente desistindo de ser atendido e pedindo carona pro cemitério[...]”<sup>94</sup>. A música “Sem Saúde”, de Gabriel O Pensador é sintomático do quadro geral da saúde pública brasileira. Alguns serviços são prestados com excelência, mas existem carências que demandam uma atuação urgente dos entes federados. Antes de averiguar os acórdãos do TJRN em desfavor do município do Natal sobre essa temática, importante compreender como o sistema foi estruturado, só assim será possível denotar como a responsabilidade por omissão poderá ser aferida.

O direito à saúde é previsão já consagrada nos art. 2º e 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O art. 12<sup>95</sup> reconhece o direito de toda pessoa de desfrutar do mais elevado nível de saúde física e mental, incluído nisso, a redução da

---

<sup>94</sup> PENSADOR, Gabriel O. **Sem Saúde**. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html>. Acesso em: 03 maio 2019.

<sup>95</sup> Conforme aduz o art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental. 2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento é das crianças; b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.

mortalidade infantil, a higiene do trabalho, o combate à doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais, além da assistência médica. Para complementar, o art. 2º<sup>96</sup> determina o máximo empenho dos Estados, com todos os seus recursos, para dar concretude aos ditames do referido Pacto.

Na CRFB/88, a consagração do direito à saúde foi muito influenciada pela ampla organização dos movimentos sociais e pela articulação em prol da Oitava Conferência Nacional de Saúde. Nesse evento, foram lançadas as bases para a construção de um sistema em que a saúde fosse vista como um dever do Estado e sua estrutura fosse construída com caráter descentralizado e único. O texto final da conferência foi enviado para a Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente da Assembleia Constituinte e resultou na estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>97</sup>

O art. 6º, *caput*, da CRFB/88, dispõe expressamente sobre a saúde, consagrando-a como um direito social, portanto, inserido na segunda dimensão de direitos fundamentais, aquela que demanda um esforço, uma atuação prestacional do Estado. Para além desse dispositivo, o direito à saúde ganha organicidade com as disposições previstas nos art. 196 até 200 da mesma Carta Constitucional. Esses artigos estabelecem princípios, diretrizes e prioridades para a atuação do Estado nessa seara pública.

Dentre as diretrizes norteadoras dos fazeres estatais, cinco são merecedoras de destaque: a universalidade, a regionalização, a descentralização, a hierarquização e a integralidade. A universalidade está relacionada com o dever de concretização, de modo direto ou indireto, e com a necessidade de viabilizar acesso amplo aos serviços que devem ser prestados. Já a regionalização, conecta-se com a necessidade de construção de políticas de saúde específicas, considerando os fatores endêmicos e a prevalência de adoecimento em cada região.

A descentralização é uma diretriz que projeta o engajamento conjunto dos entes federados para a redução das situações de adoecimento e promoção da saúde. A hierarquização não tem ligação com a ideia preconcebida que a palavra pode remeter, mas sim, está em sintonia com a ordenação de serviços que levem em conta suas complexidades. Já a integralidade, deve

---

<sup>96</sup> Assim reza o artigo 2.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

<sup>97</sup> CHAGAS, Juliana; TORRES, Raquel. **Oitava Conferência Nacional de Saúde: o SUS ganha forma.** Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ter como referência o ideal de promoção da saúde física, mental e social de todos os indivíduos, resultado de uma concepção biopsicossocial, uma compreensão do homem em sua inteireza.<sup>98</sup>

Todas essas características ajudam a traçar o perfil do Estado brasileiro como social e intervencionista, situação que demanda atuação na construção de políticas públicas e promoções indispensáveis para garantir a dignidade da pessoa humana e a justiça social<sup>99</sup>. Necessário conferir aos princípios e diretrizes uma ampla eficácia concretizadora, afinal, mesmo diante de normas de caráter programático, há nelas um componente de exigibilidade e eficácia, conforme leciona José Afonso da Silva. É nesse ponto que a função concretizadora do legislador decorrente entra em cena<sup>100</sup>.

Assim, no âmbito do direito à saúde, cabe ao legislador captar as aspirações do texto constitucional e traduzi-las em um documento com mais detalhes e com maior capacidade de concretização. A Lei 8080/1990 é exemplo disso, responsável por dispor sobre condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, além de normas para a organização e o funcionamento dos serviços nessa área. No entanto, a lógica da regulamentação também aparece permeada pela ideia de restrição, de estabelecimento de preferências, de alocações estratégicas de recursos.

Na saúde, a regulamentação está atrelada à normas de outras espécies, situações capazes de ampliar restrições. A título exemplificativo, o art. 6º da Lei 8.080/1990, estabelece as obrigações do SUS para atender a integralidade. Mas é a Norma Operacional Básica do SUS (NOB 1/96), formalizada na Portaria nº 2.203 do Ministério da Saúde, que sistematiza o atendimento das demandas e classifica em assistência, intervenções ambientais e políticas externas.

Também é o caso da Relação Nacional de Medicamentos (RENAME) e Relação Municipal de Medicamentos (REMUME) que, utilizando-se de critérios técnicos (expressão em alta), faz a opção pela inserção de determinado protocolo em detrimento de outros. A depender da escolha, grupos de cidadãos poderão ficar à margem da política pública

---

<sup>98</sup>COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da; BERTOTTI, Bárbara Marianna de Mendonça Araújo. A Responsabilidade Civil do Estado por Ineficiência na Prestação do Serviço Público de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria da Faute du Service. **Revista da AGU**, Brasília, v. 16, n. 04, p. 318 – 320, out. 2017. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/816>. Acesso em: 11 maio 2019.

<sup>99</sup>FRANÇA, Catarina Cardoso Sousa. **A responsabilidade civil extracontratual do estado na prestação de serviços públicos de saúde**. 2015, p. 20 -21. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21223/1/CatarinaCardosoSousaFranca\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21223/1/CatarinaCardosoSousaFranca_DISSERT.pdf). Acesso em: 11 abr. 2019.

<sup>100</sup> COSTA, Op. Cit., p. 312 - 313.

estabelecida. As consequências desse cenário podem descambar para judicialização das políticas de saúde e refletir na responsabilidade civil do respectivo ente.

As escolhas técnicas e de gestão, expostas num conjunto de normas, são reveladoras da dificuldade de concretização do direito à saúde e evidenciam três problemas: o primeiro diz respeito à dificuldade para definição de critérios universalizáveis. O segundo relaciona-se com os meios para alcançar os resultados em saúde, garantindo a incorporação de avanços reais. O terceiro debate a necessidade de respeito às dimensões subjetivas e privadas, sem esquecer o viés coletivo, capaz de impor restrições para alguns em benefício do bem de todos.<sup>101</sup>

Com essa pluralidade normativa, há mais organicidade e racionalização nos serviços, mas pode haver limitação na acepção de um direito constitucional. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar situação referente à disponibilidade de determinado fármaco, entendeu que a ausência em lista do SUS não pode inviabilizar o dever consagrado constitucionalmente. Na dicção do Min. Sérgio Kukina, regras burocráticas não podem prevalecer sobre direitos fundamentais.<sup>102</sup>

Em todo caso, é possível verificar que sempre existirá um ônus argumentativo maior quando o protocolo não está previsto nas diretrizes fixadas pelo SUS. Tanto é que o STJ, agora por intermédio da relatoria do Min. Benedito Gonçalves, em abril de 2018, estabeleceu que a concessão de medicamentos não incorporados ao SUS, deve observar a existência de laudo médico fundamentado e circunstanciado, incapacidade financeira do paciente e registro do medicamento pleiteado na ANVISA.

A seleção de prioridades e a argumentação do Estado para justificar a ausência da prestação de determinado serviço, leva em conta a teoria da reserva do possível, estabelecida pela jurisprudência alemã e incorporada no Brasil por três ideias principais. A primeira diz respeito à existência de uma limitação fática ligada à capacidade financeira, a segunda conecta-se com uma privação jurídica da disposição dos recursos, a terceira está calcada na razoabilidade, na exigibilidade da pretensão do cidadão<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> VENTURA, Miriam et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 20, n. 1, p. 83, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100006&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100006&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 12 maio 2019.

<sup>102</sup> Conforme decisão do Min. Sérgio Kukina: “2. O fato de o medicamento não integrar a lista básica do SUS não tem o condão de eximir os entes federados do dever imposto pela ordem constitucional, porquanto não se pode admitir que regras burocráticas, previstas em portarias ou normas de inferior hierarquia, prevaleçam sobre direitos fundamentais.” (STJ – Agravo em Recurso Especial: AREsp 1256258 GO 2018/0047393-9, Publicado no dia 04/04/2018, Relator Min. Sérgio Kukina.)

<sup>103</sup> COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da; BERTOTTI, Bárbara Marianna de Mendonça Araújo. A Responsabilidade

No entanto, esse conceito encontra óbice ao ser confrontado com o núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana: o mínimo existencial. Isso ocorre porque a efetividade dos direitos sociais depende de um conjunto de prestações com o propósito de assegurar uma vida digna.<sup>104</sup> Vida não é apenas biologia, é também biografia, por isso, essa expressão deve ser compreendida de maneira ampla, no direito que cada ser humano possui de construir sua história, considerando fatores sociais, psicológicos e ambientais, por exemplo,

Embora haja a compreensão da capacidade limitada do Estado para prover todas as necessidades da coletividade, não deve existir limitação na concretização de direitos sociais. De acordo com Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, a ideia de possibilidade na expressão “reserva do possível” apresenta caráter indeterminável, sendo difícil apartar das situações de ausência de vontade política. Num contexto de concretização pelo Judiciário, falta a esse poder capacidade para delinear o que é prioritário. Por último, essa escusa estatal baseada numa hipotética impossibilidade, não pode limitar a função social do Estado<sup>105</sup>.

Ao falar de reserva do possível e do mínimo existencial, também merece menção a decisão liminar, proferida pelo Min. Celso de Mello, nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45. No mérito, a ação foi prejudicada pela perda superveniente do objeto, porque os dispositivos legais vetados pelo Presidente da República e que ensejaram a provocação do controle de constitucionalidade, foram reproduzidos noutra norma. Mesmo assim, pela construção de balizas sobre o tema, a argumentação do Ministro merece ser exposta.

Segundo ele, o poder público também desrespeita a CRFB/88 quando deixa de imprimir concretude nas suas normas, visto que, disso pode decorrer comprometimento da eficácia e da integridade dos direitos individuais e fundamentais. Além disso, o caráter programático desses direitos não é uma promessa inconstante, por isso, precisam se converter em ações estatais concretas, com o fim de evitar a frustração de expectativas sociais.<sup>106</sup>

Ainda destaca que, as normas sobre direitos sociais devem ser abertas, no sentido de

---

Civil do Estado por Ineficiência na Prestação do Serviço Público de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria da Faute du Service. **Revista da AGU**, Brasília, v. 16, n. 04, p. 315 – 316. out. 2017. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/816>. Acesso em: 11 maio 2019.

<sup>104</sup>TARGINO, Vinícius Ricardo Mendonça. **Parâmetros para a aproximação ao conteúdo do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais na perspectiva da dignidade da pessoa humana**. 2017. p. 88. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/23582>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>105</sup>DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 88.

<sup>106</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Liminar em ADPF nº 45. Relator: Celso de Mello. Sociedade Brasileira de Direito Público. Brasília, . Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343\\_204%20ADPF%202045.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf). Acesso em: 16 abr. 2019

possibilitar diversas formas de concretização. Também, percebe que há um vínculo financeiro e orçamentário conectado com a concretização de direitos econômicos, sociais e culturais, no entanto, é necessária comprovação objetiva de incapacidade financeira. Sendo assim, o Estado não pode invocar a reserva do possível para exonerar-se abstratamente de obrigações e deve atentar para o binômio: razoabilidade da pretensão e disponibilidade financeira.

No que diz respeito à competência para a concretização dos serviços de saúde, o art. 23, inc. II, da CRFB/88<sup>107</sup>, consagra a competência comum. Pela existência desse dispositivo, em regra há uma solidariedade entre os entes, figurando a União, estados e municípios como provedoras desse direito. No entanto, essa competência também deve ser analisada de acordo com o fenômeno da descentralização administrativa, que concede a cada ente tarefas específicas no provimento da saúde.

Em julgamento de maio de 2019, promovido pelo STF, em sede de embargos de declaração em Recurso Extraordinário nº 855178/SE, alguns ministros tentaram emplacar a tese de substituição da solidariedade pela subsidiariedade. Nessa última, compreende-se que a ação deve ser proposta especificamente contra o ente responsável pelo fornecimento do remédio ou serviço, no entanto, a tese não foi encampada pela maioria. O plenário acabou ratificando a doutrina já consolidada da solidariedade.<sup>108</sup>

Nesse modelo, aquele que judicialmente suportou o ônus financeiro, pode pleitear o ressarcimento do ente que, pela lógica da descentralização, tinha o dever de prestar o serviço ou fornecer o insumo.<sup>109</sup> No que diz respeito ao município, sabe-se que a atribuição de competência pelo critério da predominância do interesse local, tornou esse ente uma peça estratégica na garantia do direito à saúde. Isso fica demonstrado pela competência comum para o cuidado da saúde, disposta no art. 23, inc. II, da CRFB/88<sup>110</sup> e também pelo dever municipal de buscar cooperação para atender as demandas de saúde da população, inscrito no art. 30, inc.

---

<sup>107</sup>Conforme destaca o art. 23, caput e inc. II, da CRFB/88: 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.

<sup>108</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF mantém entendimento sobre responsabilidade solidária de entes federados na assistência à saúde.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=411885>. Acesso em: 03 maio 2019.

<sup>109</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF fixa tese de repercussão e reafirma responsabilidade solidária de entes federados na assistência à saúde.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=411981>. Acesso em: 03 maio 2019.

<sup>110</sup>Conforme dispõe a CRFB/88 no art. 23, inc. II: “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.”

VII do mesmo Diploma<sup>111</sup>.

Em caráter retrospectivo, o direito à saúde foi consagrado na CRFB/88, especialmente nos arts. 196 até 200, dispositivos que estabelecem diretrizes sujeitas à regulamentação pelo legislador ordinário. Essa regulamentação pode implicar em restrições e maior ônus argumentativo para demonstração da necessidade de acesso à políticas públicas por parte daqueles que dela ficaram de fora. A efetivação do direito à saúde também pressupõe disponibilidade de caixa, mas os entes federados vivem na dicotomia argumentativa entre reserva do possível e mínimo existencial, esse último, o núcleo da dignidade da pessoa humana. Essas questões, além de afetar na construção de políticas públicas, podem descambam na responsabilidade civil dos entes.

### **3.3.1 O Município do Natal/RN em Juízo: a responsabilidade por omissão e o direito à saúde**

Com os parâmetros de pesquisa já especificados, foi possível localizar três decisões do TJRN que versam sobre a responsabilidade por omissão, com plano de fundo no direito à saúde e com o Município do Natal/RN no polo passivo da demanda. Os acórdãos analisados datam de 2011, 2012 e 2014, conforme é possível observar na tabela da página seguinte. Nos dois primeiros casos, demandas idênticas, as partes relatavam que devido à paralisação no atendimento em face do fim do contrato entre o Estado do RN e cooperativas locais, estavam impossibilitados de serem submetidos à realização de procedimentos cirúrgicos para tratamento de enfermidades.

| <b>Número</b> | <b>Julgamento</b> | <b>Órgão Julgador</b> | <b>Matéria</b>               | <b>Teoria Utilizada</b>    |
|---------------|-------------------|-----------------------|------------------------------|----------------------------|
| 2011.007800-7 | 29/11/2011        | 2ª Câmara Cível       | Direito fundamental à saúde. | Responsabilidade subjetiva |
| 2011.007796-4 | 17/04/2012        | 2ª Câmara Cível       |                              |                            |
| 2014.007243-7 | 19/08/2014        | 3ª Câmara Cível       | Direito fundamental à saúde. | Responsabilidade objetiva. |

*Tabela 1. Acórdãos publicados pelo TJRN sobre a responsabilidade civil por omissão do município do Natal na concretização do direito fundamental à saúde. Fonte: e-SAJ.*

<sup>111</sup>Assim reza o art. 30, inc. VII da CRFB/88: “art. 30. Compete aos Municípios: VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.”

Além da realização do procedimento, já concedido no primeiro grau de jurisdição, os autores buscavam o recebimento de indenização por danos morais, pleito rejeitado e que ensejou a provocação do Tribunal. Já o Estado do RN, que também recorreu da decisão de origem, destacou a necessidade de integrar a União e o Município do Natal/RN no polo passivo. Argumentou que havia um conflito entre a garantia da saúde e a legalidade orçamentária (a velha reserva do possível), fato que legitimava o ente a escolher o tratamento mais adequado a essa última premissa.

Na decisão, o Desembargador Relator utilizou a lei 8.080/1990, especialmente os art. 2º e 4º, para dizer que a saúde é direito de todos, não podendo o Estado se esquivar desse dever. A solidariedade foi determinada com base nos arts. 196 e 198 da CRFB/88, compreendendo que qualquer esfera administrativa pode disponibilizar o tratamento pleiteado. Na responsabilidade, optou pela modalidade subjetiva, e entendeu inexistir culpa comprovada dos entes, também não havia dano ou nexo de causalidade, obstando a condenação da União, RN e município do Natal em danos morais.

Na outra demanda, a genitora das autoras foi afetada por problemas de saúde, compareceu em unidade médica estadual, realizou exames simples, foi diagnosticada com infecção e liberada no dia seguinte, mesmo sem melhora aparente. Em sua residência, o quadro se agudizou e a paciente procurou socorro numa unidade da rede municipal, onde foi diagnosticada com quadro de Acidente Vascular Cerebral (AVC) e meningite. Encaminhada para dois hospitais estaduais, faleceu pela demora na realização de exames clínicos e, justamente por isso, as autoras buscaram o Poder Judiciário para pleitear indenização por danos morais, tendo em conta o abalo sofrido com a morte da genitora.

Ao julgar o caso, o Desembargador Relator entendeu que era aplicável a responsabilidade civil objetiva por omissão específica. Segundo ele, ficou comprovado que o médico responsável pelo atendimento na primeira unidade estadual de saúde, prescreveu fármacos para pacientes com suspeitas de AVC, com conhecimento do real quadro clínico, não deveria ter liberado a autora ainda enferma. Esses fatos demonstram a falha evidente na prestação do serviço de saúde pelo Estado do RN, devendo o Município ser excluído da demanda, por não ter contribuído em nenhuma medida para a concretização do dano. Atuou na identificação da patologia e encaminhou a autora para unidade de alta complexidade.

### 3.3.2 Análise crítica da utilização das teorias

Como já foi mencionado, os dois primeiros casos são demandas idênticas, com a utilização da responsabilidade subjetiva. No entanto, o processo poderia ser solucionado, protegendo eficazmente os interesses dos administrados, com a utilização da responsabilidade objetiva, dando preponderância para a aferição do nexo de causalidade. O voto faz menção ao texto da CRFB/88 que determina o direito à saúde e vai além: menciona os artigos da lei 8.080/90, estruturantes desse mesmo direito. O Desembargador parte do abstrato texto constitucional para a concretude legal. Isso é a constatação da presença de um dos consectários do nexo de causalidade, o dever legalmente para evitar a ocorrência do dano.

Determinada a solidariedade, o Julgador compreendeu que inexistiu culpa dos entes, entre eles o município, mas não precisava se valer da utilização desse elemento. Exigir a verificação de culpa (negligência, imprudência e imperícia), elemento subjetivo, é tarefa que não se coaduna com o caráter despersonalizado dos entes federados. A culpa já estará pressuposta na conduta, pois a responsabilidade por omissão sempre decorrerá de ilícitos. Faltou no caso o elemento omissão específica, analisada dentro do nexo de causalidade, pois não ficou demonstrado agravamento do quadro clínico, uma piora acentuada dos pacientes, capaz de unir esse fato ao comportamento estatal de suspender determinado serviço.

Com o entendimento pela não responsabilização dos entes, em essência, o que o tribunal promoveu não foi a verificação da ausência da culpa, mas a constatação de que a omissão foi genérica. Como os entes federados não são seguradores universais, descabe a condenação por meio da responsabilidade civil. Nessas situações a União, estados e municípios podem ser demandados por outros instrumentos, como a Ação Civil Pública, por exemplo, para que promovam a inserção de políticas públicas na rede de saúde. No entanto, a matéria da responsabilidade é específica e se destina a reparação diante de casos concretos, onde a omissão e o dano estarão interconectados pelo nexo de causalidade.

Na outra demanda, sobre o falecimento de uma genitora, com quadro crítico e indevidamente liberada da unidade estadual de saúde, o Tribunal entendeu pela prevalência da responsabilidade objetiva por omissão específica. A decisão foi acertada, visto que, a adoção do posicionamento oposto teria o condão de impor pesado ônus aos administrados no sentido de perquirir a culpa do estado do RN e município do Natal. Esse elemento subjetivo pode ser buscado em sede de ação regressiva, quando o ente pleiteará diretamente o ressarcimento aos

agentes que causaram o dano. Tratando-se de relação desigual entre os cidadãos e os entes federados, não é razoável impor mais um ônus com características leoninas.

Justamente por isso, a condução do voto e a utilização da responsabilidade objetiva por omissão específica deu-se de maneira acertada. No nexos, já é conhecido o dever legal de prestar serviços públicos de saúde e, além disso, auxiliou na sua configuração o fato de uma perícia ter constatado que foram ministrados medicamentos para tratamento de AVC e, mesmo assim, a paciente foi encaminhada para casa. Aqui, registre-se que a possibilidade de realização de perícias e atividades do gênero são fundamentais para constatar o nexos de causalidade e dispensar os subjetivismos embutidos na busca por suposta culpa. Assim, resta constatada a primazia da responsabilidade objetiva nos casos de omissões.

### **3.4 A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO NA CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO**

É praticamente impossível abordar a temática do planejamento urbano e das responsabilidades municipais na sua concretização, sem introduzir o componente lúdico possibilitado pelas canções de Adoniran Barbosa. Apaixonado e crítico da cidade de São Paulo, que se referia muitas vezes como o “inferno que anda”, Adoniran reflete nas suas músicas, o saudosismo, o amor e os problemas urbanísticos da cidade. Em “Viaduto Santa Efigênia”, Adoniran convida Eugênia para ver o resultado das obras no viaduto de mesmo nome e arremata “foi aqui, que você nasceu, foi aqui, que você cresceu”<sup>112</sup>.

A cidade, como bem demonstra o cantor, é lugar de construção de memórias marcantes na história dos seus personagens. Mas também é espaço para grandes conflitos sociais, que podem ser sintetizados em “Despejo de Favela”, quando o Oficial de Justiça ordena: “Dentro de dez dias, quero a favela vazia, e os barracos todos no chão”<sup>113</sup>. Adoniran, em “Abrigo de Vagabundos”, consegue legalizar sua maloca, mas o cenário de ausência de moradias e a falta de democratização do espaço urbano persiste e ele questiona: “Por onde andará Joca e Matogrosso, aqueles dois amigos que não quis me acompanhar?”<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> BARBOSA, Adoniran. **Viaduto Santa Efigênia**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/adoniran-barbosa/188525/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>113</sup> BARBOSA, Adoniran. **Despejo de Favela**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/adoniran-barbosa/43966/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>114</sup> BARBOSA, Adoniran. **Abrigo de Vagabundos**. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/adoniran-barbosa/43962/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

As músicas se inserem num contexto de mudança no perfil das cidades brasileiras, antes predominantemente agrárias e rurais, mas com o fenômeno da industrialização, forte a partir dos anos de 1930, o espaço urbano passou a ganhar centralidade<sup>115</sup>. Logicamente, esse novo cenário fez com que as cidades mergulhassem em problemas com amplas proporções, em destaque a questão da moradia e do saneamento básico, por exemplo. Por isso, a pauta do planejamento urbano foi sendo incorporada ao debate nacional, mas há que se perguntar: planejamento para quem?

Sabe-se que o homem, o indivíduo, deve ser o eixo norteador, o foco de todas as discussões sobre a cidade, afinal, pensar a cidade é pensar o humano, destinatário dos mais nobres direitos constitucionais e titular do valor máximo que é dignidade da pessoa humana. Essa reflexão deve ter como norte o homem no seu espaço, no seu território, hoje apropriado pela capital e pela lógica da especulação financeira e imobiliária. É também por isso que o planejamento urbano ganha destaque quando se debate a difícil questão da igualdade e da justiça.<sup>116</sup>

Esse adequado ordenamento territorial deve levar em consideração as necessidades do homem para ocupação de cada localidade e a capacidade de suporte fornecida por aquele determinado espaço. O alcance desse objetivo deverá ser possibilitado por meio de instrumentos normativos, de fiscalização e gestão, para que a ordenação ocorra de maneira planejada. Tudo isso demanda forte atuação e intervenção dos entes federados, no planejamento, execução e controle, afinal, a estratégia de planejamento também é mecanismo de desenvolvimento.<sup>117</sup>

O planejamento deve ser pensado numa perspectiva de futuro e sua execução depende de uma concepção de presente, viabilizada pela ideia de gestão, que é resultado da interação dos diferentes entes, com destaque para o município. Esse último, ganhou relevo e tornou-se figura central por meio da CRFB/88 que, além de consagrar a autonomia, o inseriu de forma

---

<sup>115</sup>FERNANDES, Dandara Cordeiro de Oliveira. **O Direito à Moradia sob a perspectiva dos Direitos Sociais: O reflexo da inefetividade das políticas públicas habitacionais na atuação do Poder Judiciário**. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26693>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>116</sup>COELHO, Ana Carolina Guilherme. **Justiça social e direito a cidade: apontamentos, reflexões e sínteses provisórias**. 2014, p. 49 -50. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22274>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>117</sup>TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes. **Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e barreiras nas cidades de Natal/RN e Curitiba/PR**. 2019, p. 42 – 45. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26877>. Acesso em: 04 jun. 2019.

plena na federação<sup>118</sup>. A repactuação ocorrida logo após a ditadura militar, resultou na transferência de diversas atividades para os municípios e, tendo em vista a persistente carência de rendas próprias, necessário uma ampla coordenação interinstitucional para que o planejamento urbano possa ser corretamente executado<sup>119</sup>.

A CRFB/88, no art. 182<sup>120</sup>, também conhecida como Constituição Urbanística, delega aos municípios a primazia para a criação de políticas com foco no desenvolvimento urbano, objetivando a ordenação das diversas funções sociais do ambiente das cidades e a garantia de que os cidadãos vivam com o máximo de bem-estar. Para o cumprimento dessas missões constitucionais, o município deve observar uma lei geral fixada previamente, no caso, o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). Como é possível observar, entre a norma constitucional e a publicação da lei, há um espaço temporal razoável, fato que já denota os poucos esforços da época no desenvolvimento de políticas do gênero.

Além das diretrizes constitucionais e do Estatuto das Cidades, os municípios com mais de 20 mil habitantes, são obrigados a desenvolver um instrumento legal de caráter local: o plano diretor. Em conformidade com o art. 39 do Estatuto das Cidades, o plano diretor é o instrumento que deve prever medidas para assegurar o atendimento da qualidade de vida dos cidadãos, da justiça social, e que também assegure o desenvolvimento econômico. Destaque-se que a edificação desse mecanismo local, além de estar calcado na lógica da descentralização, também visa estimular a participação e o controle popular das decisões políticas, democratizando o processo de implementação de soluções para as cidades.

Em caráter conclusivo, é visível que o planejamento urbano, embora dependa de uma coordenação interinstitucional, tem no município e nos munícipes os personagens principais. Com o ideal de descentralização e democratização, os cidadãos locais são os mais habilitados para auxiliar os poderes públicos na implementação do efetivo direito à cidade. A elaboração de documentos normativos, o plano diretor, por exemplo, não apresenta caráter meramente programático, mas demanda atitudes da municipalidade e dos demais entes na sua

---

<sup>118</sup>DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Editora Ibpex Dialógica, 2013, p. 23.

<sup>119</sup>ROLNIK, Raquel. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: Avanços e desafios. **Ipea: Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, Brasília, p. 202, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso em: 04 jun. 2019.

<sup>120</sup>Assim dispõe o art. 182 da CRFB/88: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

implementação. Quando ocorre uma omissão, capaz de lesar diretamente os administrados, a responsabilidade por omissão poderá incidir, como será verificado na sequência.

### 3.4.1 O município do Natal/RN em Juízo: a responsabilidade por omissão na concretização do planejamento urbano

Com os parâmetros de pesquisa especificados no início do capítulo, foi possível localizar 14 quatorze acórdãos oriundos do TJRN que dizem respeito à omissão na construção e execução de políticas de planejamento urbano e, conseqüentemente, resultaram na tentativa de responsabilização do município do Natal. Nos casos apreciados entre os anos de 2012 e 2019, apenas em dois deles o Tribunal reconheceu a incidência da responsabilidade civil objetiva. Nos demais predominou a velha jurisprudência que se inclina na ideia da responsabilidade subjetiva. Os casos estão esquematizados na tabela abaixo:

| Número        | Julgamento | Órgão Julgador  | Matéria   | Teoria Utilizada           |
|---------------|------------|-----------------|---|----------------------------|
| 2011.017827-3 | 12/11/2012 | 1ª Câmara Cível | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade Subjetiva |
| 2011.015098-3 | 24/01/2013 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2012.014869-9 | 15/08/2013 | 3ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.003922-7 | 20/08/2015 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.001326-1 | 16/07/2015 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.003923-4 | 16/07/2015 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.003920-3 | 30/03/2017 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.001943-8 | 18/12/2017 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.017154-9 | 10/12/2018 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2015.001325-4 | 25/01/2018 | 1ª Câmara Cível |   |                            |
| 2018.009205-3 | 09/04/2019 | 2ª Câmara Cível |   |                            |
| 2018.004923-4 | 02/04/2019 | 1ª Câmara Cível | Queda do calçadão da praia do meio                                      | Responsabilidade subjetiva |
| 2015.010727-6 | 14/12/2017 | 1ª Câmara Cível | Queda de transeunte em buraco.  | Responsabilidade objetiva  |
| 2015.001299-1 | 10/10/2017 | 2ª Câmara Cível |   |                            |

Tabela 2. Acórdãos publicados pelo TJRN sobre a responsabilidade civil por omissão do município do Natal na concretização do planejamento urbano. Fonte: e-SAJ.

Como as situações narradas são semelhantes e alguns votos são até idênticos, não vale a pena se debruçar sobre o estudo individualizado dos acórdãos, razão pela qual, mais eficaz e eficiente que a análise dos casos seja feita em blocos. O cenário fático de um primeiro grupo de decisões diz respeito ao transbordamento de uma lagoa de captação, com a inundação de diversas residências em região periférica da cidade do Natal/RN. Os moradores evidenciaram a existência de danos morais e materiais e acionaram o Judiciário para que fosse declarada a responsabilidade e a condenação solidária entre o município e a empresa executora da obra.

Nas alegações do Município, sempre aparece a argumentação de que deve ser reconhecida a responsabilidade subjetiva para análise das demandas. A necessidade de provar a existência do elemento culpa é fator complicador que pode isentar o ente de responsabilização. O Município também entende que a situação de transbordamento, cumulada com o alagamento de residências, trata-se de caso fortuito ou de força maior, decorrente de evento da natureza, situação capaz de romper o nexo de causalidade e excluir a responsabilidade municipal.

Já a empresa responsável pela construção/ampliação dos equipamentos de drenagem das águas pluviais, também inserida no polo passivo, tenta eximir sua hipotética responsabilidade argumentando que os atrasos e o prolongamento do contrato se deram por razões de força maior. Havia ainda uma dependência da empresa em relação ao poder público para que as obras fossem desempenhadas e concluídas. Em regra, nos acórdãos sobre essa temática, restou constatado que o Tribunal acolheu essa fundamentação para excluir ou manteve a exclusão da empresa do polo passivo da demanda.

Com relação ao Município, o TJRN compreende que deve preponderar a responsabilidade subjetiva e anota a existência de negligência da municipalidade ao não resolver o problema, mesmo dele tendo conhecimento durante décadas. A mesma Corte descarta a equivocada argumentação de que se trata de caso fortuito ou de força maior, porque as chuvas são eventos sazonais e recorrentes na cidade, com ampla possibilidade de previsão dos efeitos danosos.

Inclusive, uma das decisões valeu-se da média do índice pluviométrico dos dez anos anteriores, com o fim de demonstrar que a precipitação estava dentro dos níveis previsíveis para a municipalidade. Segundo o Colegiado, essa circunstância é totalmente capaz de excluir a tese da força maior ou do fortuito. Tudo isso corrobora para o entendimento de que o planejamento urbano, como já foi dito, é uma obrigação irrenunciável, impondo forte dever de agir, como determina a CRFB/88.

Em outro bloco de decisões, o município apelou de sentenças que o condenaram, dessa vez utilizando-se da responsabilidade objetiva, ao pagamento de danos emergentes, estéticos e morais. Conforme o relato, os autores caíram numa cavidade aberta em via pública pelo Município para a colocação de uma "boca de lobo", resultando em ferimentos, uma internação de dezanove dias e diversos retornos nas unidades de saúde pública. O Município se insurgiu contra a utilização da responsabilidade objetiva e, subsidiariamente, afirmou que o valor das indenizações era em todo desproporcional ao dano sofrido.

Ao apreciar demandas nesse sentido, o TJRN ratificou a utilização da responsabilidade objetiva e entendeu que estava comprovada a existência da cavidade na via e não havia sinalização no entorno do local. Além disso, o atendimento médico hospital estava provado e havia condições de evitar a ocorrência de danos por meio de medidas simples de prevenção e manutenção. Assim, acolheu o recurso de apelação apenas para extirpar a condenação em danos estéticos, visto que a lesão era diminuta e com possibilidade de redução no decorrer do tempo.

Por último, a Corte analisou apelação interposta pelo município do Natal/RN contra decisão que o condenou ao pagamento de indenização a família afetada pelo desmoronamento do calçadão da Praia do Meio (Mãe Luíza). O Município alegou que os requisitos da responsabilidade subjetiva não foram verificados, mas, em decisão sucinta, o Tribunal referendou a decisão de primeiro grau. Garantiu a aplicação da responsabilidade subjetiva e ressaltou a importância do nexo de causalidade, tendo em vista que a manutenção da infraestrutura do calçadão seria medida capaz de evitar a ocorrência dos danos.

### **3.4.2 Análise crítica da utilização das teorias**

No primeiro bloco de decisões, sobre o transbordamento de lagoa de captação e alagamento de residências, o TRJN valeu-se novamente da utilização da responsabilidade subjetiva para condenar o município do Natal. Ressalte-se que, em suas manifestações, o município sempre pleiteia que a situação seja analisada em conformidade com essa teoria, dispensando a responsabilidade objetiva. Isso ocorre, tendo em vista que, com a utilização da teoria subjetiva, atrelada ao pressuposto da culpa, possibilita maiores subterfúgios para que o ente possa tentar livrar-se da disciplina da responsabilidade.

No entanto, embora não tenha sido esse o posicionamento adotado, a controvérsia poderia ser dirimida com a utilização da responsabilidade objetiva e seu principal consectário,

o nexo de causalidade. Como já foi dito, para sua configuração é necessário a presença de um dever legal específico, *in casu*, manifestado pelas normas mencionadas anteriormente sobre o dever de construir e executar um planejamento urbano consentâneo com as necessidades locais. No caso em tela, uma obra para escoamento da água já estava sendo construída há décadas na localidade, fato que denota o conhecimento da administração com relação a problemática da comunidade.

Visualizado o dever legal, dentro do nexo de causalidade, para constatação da responsabilidade objetiva, importante analisar se a omissão foi específica. Como é possível perceber, trata-se de casos concretos, diante de coletividade determinada, com danos diretos descritos processualmente, em decorrência da omissão estatal no desempenho da obra de drenagem. Caso a demanda discorresse sobre omissão genérica no planejamento urbano, sem a aferição de danos diretos e determináveis, responsabilidade não caberia. Nessas situações, outros instrumentos jurídicos estão a disposição dos cidadãos, mas a disciplina da responsabilidade entre eles não se enquadra.

Ainda, a sazonalidade e a previsibilidade das chuvas, são elementos que corroboram para a configuração do nexo. Sem essas circunstâncias, sem o dever legal e a visualização da omissão específica, a responsabilidade não restaria configurada. Em outro bloco de decisões, trata-se de situação em que os autores caíram em cavidade aberta em via pública e, judicialmente, houve o reconhecimento da responsabilidade objetiva. A utilização dessa teoria simplifica a resolução da demanda e não coloca sobre as costas dos cidadãos o pesado ônus de demonstrar a culpa e o nexo ganha preponderância.

Por último, importante tecer algumas considerações gerais sobre as decisões do TJRN nessa matéria. Ao ler detidamente todos os acórdãos, essencialmente quando a Corte utiliza a teoria da responsabilidade subjetiva, é visível que não há nenhum diálogo ou interação com a jurisprudência de órgãos superiores. Nesse ponto, as decisões são herméticas e as citações de outros julgados correspondem aquelas decididas no âmbito do próprio TJRN. A ausência do necessário diálogo com órgãos superiores contribui para a “fossilização” da jurisprudência e é vetor de insegurança jurídica.

Algumas decisões, de modo equivocado, apontam até um uníssono entendimento no universo jurídico sobre a aplicação da responsabilidade subjetiva em casos de omissões. Como é sabido, o dissenso doutrinário e jurisprudencial é tão expressivo que motivou a realização desse trabalho. Já as poucas decisões que se inclinam no reconhecimento da responsabilidade

objetiva, prezam por um diálogo maior com outras fontes jurídicas e com as Cortes Superiores, contribuindo para a construção de um maior diálogo. É provável que as decisões se apresentem desse modo, visto a necessidade de empreender um maior ônus argumentativo para manter a posição da responsabilidade objetiva, minoritária no Tribunal.

### 3.5 A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO NO DEVER DE FISCALIZAR

No título do tópico foi escrito o termo dever de fiscalizar para dar mais simetria com o acórdão que trata a temática dessa forma. No entanto, a expressão mais adequada para ser utilizada é o poder de polícia, já que a fiscalização é apenas um dos seus consectários. O poder de polícia reveste-se num dever qualificado pela lei, com o objetivo de assegurar aos indivíduos o desenrolar da vida e dos seus direitos dentro de balizas fixadas previamente para que a ordem coletiva não seja prejudicada. Assim, o poder de polícia é um modo para alcançar a conciliação de interesses individuais e regular direitos privados em benefício do interesse público.<sup>121</sup>

No princípio, a posição do poder de polícia apresentava-se de modo bem mais conservador. No entanto, com os inúmeros compromissos assumidos pelo Estado, o poder de polícia também foi ampliado. Hoje, legalmente, o poder de polícia está disposto expressamente no art. 78 do Código Tributário Nacional<sup>122</sup>, que ao estabelecer limitações, tenta preservar o interesse público de diversas maneiras, desde a tradicional segurança até o exercício de atividades econômicas. Sendo assim, poderá impor limitações diretas a ocupações lícitas para propiciar uma convivência em razoável harmonia<sup>123</sup>

Mas esse poder também é limitado e disciplinado pelo direito, manifestado por leis, decretos, licenças etc. É por isso que, conforme Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o poder de polícia pode ser classificado num ciclo composto por quatro fases ou etapas. Inicialmente, deve existir a ordem de polícia, o preceito legal estruturante que será capaz de validar a limitação

---

<sup>121</sup>MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 335 - 337.

<sup>122</sup> Assim dispõe o art. 78 do Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”(Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

<sup>123</sup>TÁCITO, Caio. Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 40 - 42, jan. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46900/44545>. Acesso em: 05 maio 2019.

almejada. Na sequência, há o consentimento de polícia, ou seja, um ato desencadeado pela administração que anui com o exercício de determinada tarefa, adequada aos preceitos legais já fixados.

Depois disso, compete a administração realizar a fiscalização e verificar se as ordens anteriores estão sendo cumpridas. Em caso negativo, será desencadeada a última fase do ciclo de polícia, a sanção. A ordem e a fiscalização sempre estarão presentes, por isso, quando o ente federado é omissivo no dever de fiscalizar, poderá incidir a responsabilização. Já o consentimento e a sanção não ocorrerão sempre, são atos do tipo discricionários. O município também exerce parcela do poder de polícia e seus consectários, como será verificado adiante.

### **3.5.1 O município do Natal/RN em Juízo: a responsabilidade por omissão no dever de fiscalizar**

Com os parâmetros de pesquisa utilizados para coleta de dados, foi possível localizar apenas um acórdão do TJRN que versa sobre a temática do dever de fiscalizar inerente à municipalidade. Apesar do número diminuto, a sua análise e a inserção de um tópico específico para a construção desse debate se justifica, primeiro pela singularidade do tema e por utilizar a teoria minoritária na jurisprudência da Corte, mas majoritária na Jurisprudência do STF.

| <b>Número</b> | <b>Julgamento</b> | <b>Órgão Julgador</b> | <b>Matéria</b>   | <b>Teoria Utilizada</b>   |
|---------------|-------------------|-----------------------|--|---------------------------|
| 2017.007202-7 | 30/10/2018        | 2ª Câmara Cível       | Morte de filho em feira livre ocasionada por explosão de botijão de gás. | Responsabilidade objetiva |

*Tabela 3. Acórdãos sobre a responsabilidade civil por omissão do Natal na concretização do dever de fiscalizar. Fonte: e-SAJ.*

Nesse caso, a autora argumenta que a sua filha faleceu em decorrência de queimaduras provocadas pela explosão de um botijão de gás utilizado em feira livre, localizada no bairro Cidade da Esperança. Saliencia que o município era responsável, visto a omissão no dever de fiscalizar a regularidade da adequação da feira com as normas legais. Na origem, o Juízo aplicou a responsabilidade objetiva e condenou o município ao pagamento de um valor devido pelos danos morais e pensionamento de um salário-mínimo, reduzido progressivamente.

Em apelação, o município do Natal arguiu preliminarmente que houve cerceamento de defesa, visto que uma testemunha deixou de ser ouvida, mas o Tribunal não acolheu essa circunstância, já que os demais elementos eram suficientes para o correto e eficaz julgamento da causa. Com relação ao mérito, em síntese, justificou que a teoria adequada seria aquela subjetiva e a fiscalização era uma atribuição inerente ao Corpo de Bombeiros, podendo a responsabilidade ser dessa instituição, do feirante ou da própria vítima.

Ao proferir a decisão, o TJRN ratificou a aplicação da responsabilidade objetiva pela teoria do risco, sendo assim, imprescindível verificar a conduta, o dano e o nexo de causalidade, sem perquirir eventual culpa da administração. Ao consultar a legislação local, percebeu que o dever de fiscalizar estava previsto em lei e num decreto municipal que regulamenta o funcionamento das feiras livres. Mesmo que outros órgão também ostentassem essa competência, o município detém dever primário na realização da fiscalização.

Além disso, o Tribunal consignou que a fiscalização poderia evitar acidentes dessa ordem, mas quando o município se omite, assume a responsabilidade de causar dano, como ocorreu no caso concreto. A responsabilização objetiva pela omissão só será afastada se houver comprovação de que todas as medidas foram adotadas para o bom funcionamento da feira. Sendo assim, deu apenas parcial provimento ao apelo para alterar o valor referente aos danos morais e reduzir o tempo de recebimento da pensão de um salário-mínimo.

### **3.5.2 Análise crítica da utilização das teorias**

O caso se adéqua com perfeição ao que vem sendo discutido nesse trabalho, sobre a fundamentalidade do nexo de causalidade, como elemento norteador da responsabilidade objetiva e agente capaz de superar a velha teoria da responsabilidade subjetiva. O Tribunal, isolando a noção de culpa, se deteve na verificação do nexo de causalidade e dos seus consectários. Ficou constatado que o município tinha o dever legal de agir, manifestado por meio de leis e decretos que integram as normas jurídicas municipais. Depois disso, necessário verificar a presença da omissão específica, também presente, tendo em vista a existência de um dano direto. Como se vê, não foi necessário apelar para a culpa e, mesmo assim, foi produzida uma decisão razoável, que respeita as prerrogativas do município e não impõe excessivo ônus para os cidadãos administrados.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de percorrer todos os tópicos, sem a pretensão enterrar de vez a celeuma, até porque a função do trabalho é fomentar o debate e não o silenciar, faz-se necessário sintetizar toda a construção teórica e prática elaborada até esse ponto, com o objetivo de apontar um norte na aplicação da responsabilidade civil por omissão do Estado. Para chegar até aqui, foi possível notar os avanços e retrocessos na disciplina ao longo dos séculos: ainda em tempos de absolutismo, vigorava a máxima de “o rei não erra”, a responsabilidade era incipiente e praticamente não existia. Mas, com a queda desse tipo de regime, autoritário por natureza, a doutrina e a jurisprudência deram os primeiros passos na construção de uma responsabilidade efetiva.

As atividades estatais foram divididas em atos de gestão e de império, respondendo o Estado apenas no primeiro caso, porém logo percebeu-se a dificuldade de separar atos intrinsecamente ligados. Inspirado na doutrina civilista, novo avanço foi dado no reconhecimento da responsabilidade subjetiva, com a verificação da conduta, dano, nexo de causalidade e o estranho elemento da culpa. Essa teoria não foi capaz de captar todas as singularidades que permeiam o direito público e, já com uma visão administrativista, a responsabilidade objetiva, permeada pela teoria do risco, ganhou corpo. Algumas teorias mais extremadas, como a responsabilidade integral também repercutem em campos específicos e são utilizadas pontualmente, como na responsabilidade ambiental e por dano nuclear.

No panorama nacional, com a CRFB/88 e o ideal de redemocratização do país que envolveu a construção desse documento, a responsabilidade objetiva foi consagrada pelo art. 37, §6º da CRFB/88. No entanto, parte considerável da doutrina e jurisprudência teimam em afirmar que para os casos de omissão é necessário utilizar os pressupostos da responsabilidade subjetiva, aquela que dentre as suas balizas, exige a análise da culpa. Nesses mais de 30 anos de Constituição, os tribunais já deram idas e vindas na matéria, situação que provoca insegurança jurídica – problema corriqueiro no país – e não é capaz de proteger com eficácia os administrados.

Hoje já é conhecido que o STJ costuma valer-se da responsabilidade subjetiva, enquanto o STF caminha na concepção de que deve preponderar a responsabilidade objetiva. Duelo de gigantes.

Também com a CRFB/88, centro e inspiração de todo o ordenamento jurídico, o Estado assumiu um papel de prestador de serviços públicos, com a missão de assegurar inúmeros direitos humanos e fundamentais, na sua essência, típicos de segunda geração, que demandam um fazer, uma atividade positiva cotidiana. Mas o Estado, formado pela união de seus entes federados, é limitado na sua capacidade de concretização, seja por razões financeiras ou de gestão. Logo, as omissões se tornam constantes e, se o Estado é cobrado pelo que faz, com igual ou superior frequência, é provocado para agir em áreas e casos concretos em que a inércia ainda reina.

Por isso, o trabalho questionou como o Estado poderá responder judicialmente nos casos de omissão e ao final, ter declarado a responsabilidade, sem que essa figura jurídica seja considerada como segurador universal. Ficou evidente que, o nexos de causalidade, dentro da responsabilidade objetiva, mostrou-se como figura razoável para proteger os interesses dos administrados, sem onerar em demasia os entes federados. O nexos de causalidade deve ser concebido dentro de duas balizas fundamentais: o dever legal de agir e o dano específico ou omissão específica, diante do caso concreto. Como a responsabilidade por omissão é somente por ilícitos, vê-se que a culpa já estará embutida na conduta e o nexos terá a primazia para conectar o dano com a omissão estatal.

Ainda dentro do novo momento da democracia brasileira, com a promulgação da CRFB/88, o pacto federativo foi refeito e os municípios ganharam centralidade na vida nacional, passaram a gozar de autonomia em diversas searas e foram alçados a categoria de entes da federação, o que faz a federação brasileira ser considerada como de terceiro ou quarto grau. Os municípios assumiram novas responsabilidades, novas competências, alargadas ao longo dos anos com o fenômeno da descentralização administrativa e hoje são atores essenciais no desenvolvimento de diversas políticas de saúde, esportivas, educacionais e urbanas por exemplos.

Diante desse cenário, para dar concretude e tornar acessível o debate sobre a responsabilidade por omissão, ao desenvolver esse trabalho foi feita a opção por analisar esse dilema no âmbito do município do Natal, por meio de acórdãos proferidos pelo TJRN, tendo o município no polo passivo. Ao mesmo tempo, a problemática da responsabilidade é discutida, as principais omissões cometidas pelo município do Natal ganham centralidade e a jurisprudência da Corte local, geralmente pouco analisada, entra em evidência.

Depois da seleção dos acórdãos, ficou evidente que existem basicamente três grandes blocos de omissões judicializadas em desfavor do município do Natal/RN: no direito fundamental à saúde, no planejamento urbano e no dever de fiscalizar. Ao julgar as demandas, restou comprovado que, majoritariamente, o TJRN se utiliza da responsabilidade subjetiva nos casos das omissões. No entanto, em regra, a fundamentação é hermética, fechada em citações de outros casos já apreciados pelo próprio Tribunal, sem dialogar com a doutrina e a jurisprudência das Cortes Superiores. Já os poucos casos que são embasados na responsabilidade objetiva, até por uma questão de ônus argumentativo, são construídos com mais diálogo com fontes jurisprudenciais diversas.

Nos casos em que a responsabilidade subjetiva é declarada, ficou claro que a demanda poderia ser resolvida de modo mais eficaz com a utilização da responsabilidade objetiva e seu principal consectário: o nexo de causalidade, desdobrado na análise do dever legal de evitar o dano e na verificação da omissão específica. Essa solução é mais protetiva aos interesses dos administrados, visto que não terão a obrigação de demonstrar a existência de culpa, requisito altamente subjetivo. Também, não impõe pesado fardo à administração, posto que os elementos norteadores do nexo causal ordenam uma análise específica. Sendo esse um espaço à disposição do TJRN para se adequar aos entendimentos mais modernos sobre a responsabilidade por omissão e que, inclusive, estão sendo referendado pelo STF.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. A responsabilidade civil do Estado por omissão e suas excludentes. **Revista da Sjrj**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 30, p. 237, abr. 2011. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/revista-sjrj/artigo/responsabilidade-civil-do-estado-por-omissao-e-suas-excludentes-civil-liability>. Acesso em: 19 mar. 2019.

BARROSO, Luis Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista de Direito Administrativo**, [s.l.], v. 240, p.1 - 42, 21 jan. 2015. Fundacao Getulio Vargas. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618/44695>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BARBOSA, Adoniran. **Viaduto Santa Efigênia**. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/adoniran-barbosa/188525/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BARBOSA, Adoniran. **Despejo de Favela**. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/adoniran-barbosa/43966/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BARBOSA, Adoniran. **Abrigo de Vagabundos**. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/adoniran-barbosa/43962/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8080, 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. Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Liminar em ADPF nº 45**. Relator: Celso de Mello. Sociedade Brasileira de Direito Público. Brasília, . Disponível em: [http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343\\_204%20ADPF%202045.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/343_204%20ADPF%202045.pdf). Acesso em: 16 abr. 2019

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.256.258 - GO (2018/0047393-9)**. Relator: Sérgio Kukina. Jusbrasil. Brasília. Disponível em: [encurtador.com.br/aCQSU](http://encurtador.com.br/aCQSU). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº REsp 1657156-RJ**. Relator: Benedito Gonçalves. Brasília. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=86176508&num\\_registro=201700256297&data=20180921&tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=86176508&num_registro=201700256297&data=20180921&tipo=91&formato=PDF). Acesso

em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Responsabilidade Civil do Poder Público Por Danos Causados a Alunos no Recinto de Estabelecimento Oficial de Ensino nº 109615-2.**

Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, BRASILIA de 1996. Informativo Stf Nº 38.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo38.htm>>.

Acesso em: 19 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada nº 223/PE.** Relatora

Min. Ellen Gracie. Relator p/ Acórdão: Min. Celso de Mello. Marcos José Silva de Oliveira.

Estado de Pernambuco. Brasília. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630062>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

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

CAKOFF, Leo. **'Terra Estrangeira' exige comemoração.** 1995. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/15/ilustrada/26.html>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública: Uma análise no contexto dos direitos de cidadania no Brasil.** 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013, p. 72 – 74. Disponível em:

[http://ppgdc.sites.uff.br/wp-](http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O_-_Valter_Alves_Carvalho.pdf)

[content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_-](http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O_-_Valter_Alves_Carvalho.pdf)

[\\_Valter\\_Alves\\_Carvalho.pdf](http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O_-_Valter_Alves_Carvalho.pdf). Acesso em: 22 mar. 2019.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 10. ed. São Paulo: Atlas S.a, 2012.

CHAGAS, Juliana; TORRES, Raquel. **Oitava Conferência Nacional de Saúde: o SUS ganha forma.** Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma>. Acesso em: 13 abr. 2019.

COÊLHO, Ana Carolina Guilherme. **Justiça social e direito a cidade: apontamentos, reflexões e sínteses provisórias.** 2014. 125 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/22274>. Acesso em: 04 jun. 2019.

COSTA, Rennan Gustavo Ziemer da; BERTOTTI, Bárbara Marianna de Mendonça Araújo. A Responsabilidade Civil do Estado por Ineficiência na Prestação do Serviço Público de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria da Faute du Service. **Revista da AGU**, Brasília, v. 16, n. 04, out. 2017. Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/816>. Acesso em: 11 maio 2019.

DAVID, Juliana Pontes. **A Responsabilidade Extracontratual do Estado por Omissão:**

Uma Análise à Luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2017. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/55964/JULIANA%20PORTES%20DAVID.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2019.

DIAS, Hélio Pereira. **A Responsabilidade pela Saúde: Aspectos Jurídicos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/k9jnh/pdf/dias-9788575412749.pdf>. Acesso em: 13 abril 2019.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. Curitiba: Editora Ibex Dialógica, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; NETTO, Felipe Peixoto Braga. **Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FERREIRA, Patrícia. Responsabilidade civil do estado face às ações de vigilância sanitária Em serviços de saúde. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 6, n. 1, p.78-98, 18 out. 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/80817>. Acesso em: 12 abr. 2019.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 40, p.271-290, jun. 2010. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/532/513>. Acesso em: 24 abr. 2019.

FERNANDES, Dandara Cordeiro de Oliveira. **O Direito à Moradia sob a perspectiva dos Direitos Sociais: O reflexo da inefetividade das políticas públicas habitacionais na atuação do Poder Judiciário**. 2018. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26693>. Acesso em: 04 jun. 2019.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FRANÇA, Catarina Cardoso Sousa. **A responsabilidade civil extracontratual do estado na prestação de serviços públicos de saúde**. 2015. 104 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21223/1/CatarinaCardosoSousaFranca\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/21223/1/CatarinaCardosoSousaFranca_DISSERT.pdf). Acesso em: 11 abr. 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. A responsabilidade civil do Estado frente às omissões estatais que

ensejam violação à dignidade da pessoa humana. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 34, p. 59 - 71, 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/518>. Acesso em: 21 mar. 2019.

HUPFFER, Haide Maria et al. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão Estatal. **Revista Direito GV**, São Paulo, p. 109 - 130, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23981/22739>. Acesso em: 03 maio 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasi**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDONÇA, Fabiano André de Souza. **Limites da Responsabilidade do Estado: Teoria dos Limites da Responsabilidade extracontratual do Estado, na Constituição Federal Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. Perplexidades acerca da responsabilidade civil do Estado: União "seguradora universal"? **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 2, n. 13. jun. 2000. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1027>. Acesso em: 06 abril 2019.

OHLWEILER, Leonel Pires. O Princípio da Responsabilidade do Estado e a Violação do Direito à Boa Administração Pública: Democratização da Função Administrativa. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 39, n. 131, p. 229 - 256, set. 2012. Disponível em: [www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460](http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/download/766/460). Acesso em: 22 mar. 2019.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 13 abr. 2019.

PENSADOR, Gabriel O. **Sem Saúde**. Disponível em: <https://www.vagalume.com.br/gabriel-pensador/sem-saude.html>. Acesso em: 03 maio 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Direito Civil: Alguns Aspectos da sua Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 152.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense,

2018.

ROLNIK, Raquel. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: Avanços e desafios. **Ipea: Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise**, Brasília, p.199-210, fev. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso em: 04 jun. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: Uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Augusto Vinícius Fonseca e. A responsabilidade Objetiva do Estado por Omissão. **Revista CEJ - CJE**, Brasília, v. 25, p.5-11, jun. 2004.

SILVA, André Carlos da. Estado federal e poder municipal. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização**, Brasília, v. 2, n. 6, p.351-378, jul. 2009. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/prisma/article/viewFile/759/847>. Acesso em: 02 maio 2019.

SIMINI, Danilo Garnica. O status do município brasileiro na ordem constitucional vigente. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, v. 00, n. 197, p.43-55, out. 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/35540>>. Acesso em: 02 maio 2019.

SODRÉ, Jorge Irajá Louro. **Da Responsabilidade Civil Extracontratual da Administração Pública Brasileira Devido às Omissões**: Entre o Monarca Irresponsável e o Estado Segurador Universal - Critérios Objetivos de Fixação da Responsabilidade Estatal. 2017. 273 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito., Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11228>. Acesso em: 22 abr. 2019.

SOSA, Mercedes. **Todo Cambia**. Disponível em: <https://www.letras.mus.br/mercedes-sosa/37545/traducao.html>. Acesso em: 03 abr. 2019.

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF mantém entendimento sobre responsabilidade solidária de entes federados na assistência à saúde**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=411885>. Acesso em: 03 maio 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF fixa tese de repercussão e reafirma responsabilidade solidária de entes federados na assistência à saúde**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=411981>. Acesso em: 03

maio 2019.

TÁCITO, Caio. Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p.39-45, jan. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/46900/44545>. Acesso em: 05 maio 2019.

TARGINO, Vinícius Ricardo Mendonça. **Parâmetros para a aproximação ao conteúdo do núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais na perspectiva da dignidade da pessoa humana**. 2017. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/handle/123456789/23582>. Acesso em: 15 maio 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editora Forense, 2018.

TELLES, Eduardo Maccari. **A responsabilidade civil do Estado por atos omissivos e o novo Código Civil**. Revista de Direito Processual Geral, Rio de Janeiro, v. 57, p.127-142, 2003. Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTY2MA%2C%2C>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TEIXEIRA, Elisângela Sampaio; FERRARI, Roseane. O papel do município na concretização dos direitos sociais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 3, p.1838-1855, maio 2015. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/7942>>. Acesso em: 02 maio 2019.

TEIXEIRA, Rylanneive Leonardo Pontes. **Planejamento urbano e adaptação climática: entre possibilidades e barreiras nas cidades de Natal/RN e Curitiba/PR**. 2019. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Políticas Públicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/26877>. Acesso em: 04 jun. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**, de 2000. Nice, p. 18. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf). Acesso em: 22 mar. 2019.

VENTURA, Miriam et al. **Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde**. Physis: Revista de Saúde Coletiva, [s.l.], v. 20, n. 1, p.77-100, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100006&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-73312010000100006&script=sci_abstract&tlng=es). Acesso em: 12 maio 2019.

**TABELA DE ACÓRDÃOS** – Organizados em ordem cronológica

| <b>Número</b> | <b>Data do Julgamento</b> | <b>Órgão Julgador</b> | <b>Matéria</b>  | <b>Teoria Utilizada</b>  |
|---------------|---------------------------|-----------------------|---|--|
| 2011.007800-7 | 29/11/2011                | 2ª Câmara Cível       | Direito fundamental à saúde.  | Responsabilidade subjetiva   |
| 2011.017827-3 | 12/11/2012                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |
| 2011.007796-4 | 17/04/2012                | 2ª Câmara Cível       | Direito fundamental à saúde.  | Responsabilidade subjetiva   |
| 2011.015098-3 | 24/01/2013                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |
| 2012.014869-9 | 15/08/2013                | 3ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |
| 2014.007243-7 | 19/08/2014                | 3ª Câmara Cível       | Direito fundamental à saúde.  | Responsabilidade objetiva, mas o Município de Natal/RN foi excluído do polo passivo. |
| 2015.003922-7 | 20/08/2015                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |
| 2015.001326-1 | 16/07/2015                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |
| 2015.003923-4 | 16/07/2015                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |
| 2015.003920-3 | 30/03/2017                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica. | Responsabilidade subjetiva   |

| <b>Número</b> | <b>Data do Julgamento</b> | <b>Órgão Julgador</b> | <b>Matéria</b>   | <b>Teoria Utilizada</b>    |
|---------------|---------------------------|-----------------------|--|----------------------------|
| 2015.010727-6 | 14/12/2017                | 1ª Câmara Cível       | Queda de transeunte em buraco ocasionado por ruptura de tubulação de água. | Responsabilidade objetiva  |
| 2015.001299-1 | 10/10/2017                | 2ª Câmara Cível       | Queda de transeunte em buraco ocasionado por omissão do poder público.     | Responsabilidade objetiva  |
| 2015.001943-8 | 18/12/2017                | 1ª Câmara Cível       | Alagamento de residências em decorrência de precipitação pluviométrica.    | Responsabilidade subjetiva |
| 2015.017154-9 | 10/12/2018                | 1ª Câmara Cível       | Transbordamento de lagoa de captação com afetação de residências.          | Responsabilidade subjetiva |
| 2017.007202-7 | 30/10/2018                | 2ª Câmara Cível       | Morte de filho em feira livre ocasionada por explosão de botijão de gás.   | Responsabilidade objetiva  |
| 2015.001325-4 | 25/01/2018                | 1ª Câmara Cível       | Transbordamento de lagoa de captação com afetação de residências.          | Responsabilidade subjetiva |
| 2018.009205-3 | 09/04/2019                | 2ª Câmara Cível       | Transbordamento de lagoa de captação com afetação de residências.          | Responsabilidade subjetiva |
| 2018.004923-4 | 02/04/2019                | 1ª Câmara Cível       | Desmoronamento do calçadão da praia do meio                                | Responsabilidade subjetiva |