

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO E FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Barbara Marcon dos Santos

Bruno Marini

RESUMO:

O presente artigo aborda a responsabilidade civil do Estado, com foco especial na omissão e falha na prestação de serviço público. O estudo contextualiza a Administração Pública a partir de seus sentidos objetivo e subjetivo, destacando sua atuação regida por princípios constitucionais como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O objetivo geral é examinar a evolução das teorias de responsabilidade estatal, a fim de se averiguar qual delas se aplica a responsabilidade por omissão e falha na prestação de serviços públicos. A metodologia aplicada se caracteriza como dedutiva, descritiva, qualitativa e bibliográfica, mediante análise de legislação, doutrina e jurisprudência pertinente ao tema. Os resultados demonstram que há tendência jurisprudencial majoritária na aplicação da responsabilidade subjetiva para casos de omissão genérica, exigindo a comprovação da "falta do serviço", e da responsabilidade objetiva para atos comissivos ou omissões específicas. A comprovação do nexo causal é o maior desafio em casos de omissão estatal, uma vez que a inação não é uma causa direta, mas sim a ausência de uma ação esperada. Também se constatou que há distinção crucial entre omissão genérica e específica, bem como dificuldade de comprovação de danos materiais e morais. Conclui-se que a complexidade do tema, a ausência de consenso e os desafios probatórios tornam a responsabilidade civil do Estado por omissão um campo fértil para debates e aprimoramentos jurídicos, na busca por uma efetiva tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVES: Responsabilidade civil do Estado. Omissão e falha na prestação de serviço público. Responsabilidade subjetiva e objetiva. Comprovação do nexo causal.

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem como objetivo analisar a responsabilidade civil do Estado por omissão e falha na prestação de serviço público, um dos temas mais complexos e desafiadores do Direito Administrativo brasileiro. A relevância do estudo reside na necessidade de se aprofundar na delimitação dos pressupostos do dever de indenizar, especialmente o nexo causal e o dano, em situações de inação estatal ou de serviço prestado de forma deficiente, o que suscita profundas discussões doutrinárias e jurisprudenciais.

Para tanto, o trabalho parte de uma exploração da Teoria Geral da Administração Pública, distinguindo-a em dois sentidos fundamentais: o objetivo (ou material, ou funcional) e o subjetivo (ou formal, ou orgânico). O sentido objetivo refere-se à função administrativa em si, à gestão dos interesses públicos e à execução das tarefas que o Estado tem o dever de desempenhar para a coletividade. Já o sentido subjetivo designa o conjunto de órgãos, entidades e agentes que, efetivamente, exercem a função administrativa. A compreensão desses dois sentidos é crucial para a delimitação da responsabilidade, pois a falha na prestação de serviço reside na deficiência, irregularidade ou ausência da realização dessas atividades que o Estado tem o dever jurídico de desempenhar.

Em seguida, a pesquisa aprofunda-se na análise dos princípios que regem a Administração Pública, muitos dos quais expressos na Constituição Federal de 1988, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A violação desses princípios pode caracterizar a "falta do serviço" e fundamentar a responsabilidade do Estado por omissão ou falha. O princípio da legalidade, em particular, é a pedra angular do regime jurídico administrativo, uma vez que a Administração Pública só pode fazer o que a lei expressamente permite.

O estudo examina a evolução histórica da responsabilidade estatal, partindo da teoria da irresponsabilidade, passando pela distinção entre atos de império e atos de gestão, até chegar às teorias da responsabilidade subjetiva e objetiva. O problema de pesquisa se concentra em qual teoria se aplica à omissão estatal. O trabalho argumenta que, embora o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 consagre a responsabilidade objetiva para atos comissivos, a doutrina e a jurisprudência majoritárias aplicam a responsabilidade subjetiva para os casos de omissão, exigindo a comprovação da "falta do serviço".

Por fim, o artigo discute os desafios inerentes à comprovação da responsabilidade estatal por omissão, com destaque para a dificuldade de se estabelecer o nexo causal. A omissão, por sua natureza de inação, exige um "juízo hipotético de causalidade", no qual se demonstra que a ação esperada do Estado teria, com alta probabilidade, evitado ou minimizado o prejuízo. A pesquisa diferencia omissão genérica de omissão específica, mostrando como a falha na prestação de serviço público é a manifestação mais direta da ineficiência administrativa e o cerne da responsabilidade por omissão.

O presente estudo também se propõe a esclarecer a importância de uma análise minuciosa das particularidades de cada caso concreto, a fim de garantir a efetiva tutela

dos direitos fundamentais dos cidadãos, em um tema que carece de um consenso pacífico na doutrina e na jurisprudência.

1 DA TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente tópico será analisado, em dois subtópicos, o conceito de Administração Pública em sentido “objetivo” e “subjetivo”, bem como os cinco princípios basilares que regem o seu funcionamento, positivados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Todos estes princípios formam o regime jurídico administrativo que se fundamenta na supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Assim, a título de esclarecimento, no decorrer do texto constitucional e infraconstitucional, há vários outros princípios que se aplicam a atividade administrativa. No entanto, o presente trabalho irá se concentrar nos cinco basilares, conforme acima elencados.

1.1 Conceito de Administração Pública

O conceito de Administração Pública é, por sua própria natureza, multifacetado e dinâmico, reclamando uma análise sob diferentes perspectivas que se complementam para formar uma compreensão integral de sua essência, abrangência e das implicações jurídicas de sua atuação.

A doutrina brasileira, de forma majoritária e consolidada, a distingue em dois sentidos fundamentais que se interligam: o sentido objetivo (ou material, ou funcional) e o sentido subjetivo (ou formal, ou orgânico). A elucidação de ambos é crucial para a delimitação do campo de incidência da responsabilidade estatal.

No sentido objetivo (ou material, ou funcional), a Administração Pública refere-se à própria função administrativa em si, ou seja, à atividade concreta, à gestão dos interesses públicos e à execução das tarefas que o Estado tem o dever de desempenhar para satisfazer as necessidades da coletividade e realizar os fins que a lei e a Constituição lhe impõem. Não se foca, nesse prisma, na identidade do sujeito que pratica a atividade, mas sim na natureza da atividade praticada, no *quod* da atuação estatal.

Essa dimensão engloba a prestação de serviços públicos essenciais, o exercício do poder de polícia, o fomento a atividades privadas de interesse social, a intervenção na economia, e todas as demais ações que visam à concretização dos direitos e deveres dos cidadãos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro oferece uma elucidação precisa e abrangente, afirmando que a Administração Pública, nesse sentido, consiste no:

Conjunto de atividades que o Estado exerce para a consecução de seus fins. Essas atividades podem ser de diversas naturezas: prestação de serviços públicos (saúde, educação, segurança, saneamento básico, transporte), fomento (incentivo a atividades privadas de interesse social, como pesquisa científica ou cultura), polícia administrativa (fiscalização e regulação de atividades que possam afetar a coletividade, como o comércio ou o meio ambiente), intervenção na economia (seja por atuação direta em setores estratégicos ou por regulação indireta) e, em sentido mais amplo, todas as ações que visam à satisfação das necessidades coletivas e à concretização dos direitos dos cidadãos. É a face ativa do Estado, voltada para a execução das leis e para a materialização dos direitos fundamentais, atuando como um longa manus da vontade popular (Di Pietro, 2023, p. 58).

Essa perspectiva material é absolutamente crucial para a compreensão da responsabilidade civil do Estado, uma vez que a falha na prestação de serviço público ou a omissão em agir reside precisamente na deficiência, na irregularidade ou na ausência da realização dessas atividades que o Estado tem o dever jurídico de desempenhar para o bem da coletividade. A aferição da "falta do serviço" (*faute du service*), conceito que é frequentemente invocado para fundamentar a responsabilidade subjetiva por omissão, pressupõe a existência de um dever funcional que não foi adequadamente cumprido, seja por ineficiência, morosidade ou negligência.

No sentido subjetivo (ou formal, ou orgânico), a Administração Pública designa o conjunto de órgãos, entidades e agentes que, efetivamente, exercem a função administrativa. Trata-se, aqui, da estrutura organizacional, do aparelhamento humano e material que o Estado constitui para desempenhar as atividades que compõem a função administrativa. Não se foca no *quod*, mas no *quis*, ou seja, em quem pratica a atividade. Hely Lopes Meirelles define a Administração Pública sob essa ótica de forma concisa, mas completa:

A Administração Pública, no sentido formal, orgânico ou subjetivo, é o conjunto de órgãos, serviços e agentes estatais encarregados de executar as leis e prover o bem comum. Compreende as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, fundações públicas de direito público) e, por extensão, as de direito privado que desempenham função pública (empresas públicas, sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, fundações públicas de direito privado). Engloba os agentes públicos que, sob a direção dos Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, exercem a função administrativa, independentemente do Poder a que estejam vinculados, desde que atuem nessa qualidade (Meirelles, 2011, p. 77).

Essa perspectiva orgânica é igualmente e inseparavelmente relevante para a responsabilidade civil do Estado, pois são esses órgãos, entidades e, por meio deles, seus agentes, que, de acordo com o mandamento do Art. 37, § 6º, da Constituição Federal de

1988, "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".

A identificação clara do agente público ou do órgão/entidade responsável pela omissão ou falha é um passo fundamental para a imputação da responsabilidade e para a eventual ação de regresso. A Teoria Geral da Administração Pública, portanto, fornece não apenas o quadro institucional para entender como o Estado opera, mas também delimita os sujeitos de direito que podem ser responsabilizados pelos danos decorrentes de sua atuação ou de sua inação.

1.2 Dos princípios que regem a Administração Pública

A atuação da Administração Pública, em um Estado de Direito que se pretende democrático e republicano, não é uma prerrogativa discricionária ilimitada, mas sim uma função balizada por um conjunto de princípios que lhe conferem legitimidade, orientam suas ações, e, crucialmente, servem como parâmetros para o controle de sua legalidade, moralidade e eficiência.

Esses princípios, muitos dos quais constitucionalmente expressos, são os pilares da conduta administrativa e sua violação pode não apenas macular a validade do ato, mas também caracterizar a "falta do serviço" ou a irregularidade da conduta que fundamenta a responsabilidade do Estado por omissão ou falha.

O artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, é o ponto de partida e o cânon fundamental para a compreensão desses princípios basilares, ao preceituar, de forma cogente, que "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 [...]". Assim, na sequência serão analisados os princípios basilares do regime jurídico administrativo que gerem a atuação da Administração Pública.

1.2.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é, sem sombra de dúvida, a pedra angular do regime jurídico administrativo, distinguindo-o fundamentalmente do regime do direito privado. Enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública só

pode fazer o que a lei expressamente permite ou determina. José dos Santos Carvalho Filho, em sua análise profunda sobre o tema, enfatiza que:

O princípio da legalidade representa a completa submissão da Administração Pública à lei. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser pautada na lei, dela não se podendo desviar ou, sequer, presumir sua existência. Não há liberdade para o administrador; sua vontade é a vontade da lei. Somente por força de lei é que pode atuar. Qualquer ato administrativo que não encontre fundamento em lei, ou que afronte seus ditames, é nulo de pleno direito e pode ensejar a responsabilidade estatal, pois a ilegalidade da conduta, seja por ação ou por omissão, configura um desvio do dever de bem administrar e, portanto, uma potencial 'falta do serviço'. (Carvalho Filho, 2022, p. 26).

A omissão do Estado em cumprir um dever legalmente imposto, como a fiscalização de atividades potencialmente perigosas (por exemplo, obras, eventos de grande porte, indústrias) ou a manutenção de vias públicas e equipamentos urbanos essenciais (iluminação, saneamento), é uma clara e direta violação desse princípio. Tal inação, quando causadora de dano, configura-se como um forte indício de "falta do serviço", apta a gerar a responsabilidade civil do Estado, pois o Poder Público se desvia do roteiro traçado pela norma.

1.2.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade impõe que a Administração Pública atue sempre em prol do interesse público, sem favorecimentos ou perseguições pessoais a indivíduos ou grupos. A finalidade precípua do ato administrativo deve ser sempre a satisfação do interesse da coletividade, e jamais a promoção de interesses privados, políticos-partidários ou pessoais de seus agentes.

Este princípio coíbe práticas como o nepotismo, o clientelismo e as promoções pessoais indevidas de agentes públicos. José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 30) reitera que "a impessoalidade exige que a Administração trate a todos os administrados de forma igual, sem privilégios ou discriminações, e que os atos praticados visem ao interesse público, e não ao interesse particular do agente ou de terceiros."

Uma omissão estatal motivada por favoritismo, por desinteresse em atender demandas de grupos específicos, ou por negligência em relação a um segmento da população, que cause dano a um particular ou à coletividade, representa uma flagrante violação deste princípio, justificando a intervenção judicial e a consequente responsabilização do Estado

1.2.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade transcende a mera legalidade formal, exigindo que a conduta administrativa seja pautada pela ética, pela honestidade, pela boa-fé, pela probidade e pela lealdade às instituições e aos fins que a lei estabelece. Marçal Justen Filho, em sua análise aprofundada da moralidade administrativa, ressalta que:

A moralidade administrativa transcende a mera legalidade. Não basta que o ato seja formalmente lícito; ele deve ser honesto, ético, probo, de acordo com os padrões de conduta aceitáveis em uma sociedade justa e democrática. A imoralidade, mesmo que não configure um ilícito legal em sentido estrito, pode configurar uma violação do dever de bem administrar, um desvio de finalidade, e, em certos casos, ser a causa da 'falta do serviço' ou de um dano injusto ao particular ou à coletividade. É um dever que se impõe a todo agente público, em todos os níveis, e sua inobservância pode ensejar responsabilização tanto na esfera administrativa quanto na civil e até criminal (Justen Filho, 2021, p. 101).

A omissão dolosa, a negligência grosseira motivada por desídia administrativa ou por má-fé que resulta em dano ao particular, como a falta de fiscalização que permite a ocorrência de fraudes ou desvios, é um claro exemplo de violação da moralidade, além da legalidade, e reforça a imperativa necessidade de responsabilização do Estado e de seus agentes.

1.2.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade demanda a mais ampla transparência dos atos administrativos, tornando-os acessíveis ao público em geral, salvo as exceções legalmente previstas e estritamente necessárias para a proteção da intimidade, da segurança nacional ou de outros interesses públicos legítimos.

A publicidade é um pilar essencial para o controle social da Administração Pública, para a garantia da fiscalização por parte dos cidadãos e para a promoção da *accountability* (prestação de contas e consequente responsabilização). É por meio da publicidade que os atos da Administração se tornam conhecidos, compreendidos e, consequentemente, passíveis de contestação, controle e crítica construtiva.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é um dos mais relevantes instrumentos normativos que concretizam esse princípio, garantindo ao cidadão o direito fundamental de obter informações detidas pelos órgãos públicos, fortalecendo a

democracia e o controle social. A omissão em divulgar informações relevantes, que poderia ter prevenido ou mitigado um dano (por exemplo, alertas de desastres naturais, dados sobre a qualidade de serviços essenciais), pode ser um fator determinante na configuração da responsabilidade do Estado, especialmente quando a falta de informação impede o particular de agir em sua própria defesa.

1.2.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, introduzido no caput do Art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998, representa uma exigência contemporânea para que a Administração Pública atue com presteza, perfeição, produtividade e rendimento funcional, buscando o melhor desempenho e resultado na prestação de seus serviços e na consecução de suas atividades.

É o dever de bem administrar, de otimizar a utilização dos recursos públicos (humanos, materiais e financeiros), de modernizar os métodos de trabalho e de alcançar os objetivos institucionais com a maior eficácia possível e o menor custo social. Alexandre Mazza, ao analisar esse princípio, detalha que:

A eficiência não é apenas um ideal a ser buscado, mas um mandamento constitucional que impõe à Administração Pública a busca contínua pela excelência na prestação dos serviços e na realização de suas atividades. Isso implica na utilização racional dos recursos, na modernização dos métodos de trabalho, na agilidade dos procedimentos, na qualidade dos resultados e na obtenção dos melhores resultados possíveis com o menor custo. A ineficiência, a morosidade excessiva, a burocracia desnecessária e a falta de resultados que impedem a prestação adequada de um serviço público e causam dano ao particular ou à coletividade, são claras e diretas violações a este princípio e justificam plenamente a responsabilização do Estado, seja por omissão no dever de agir eficientemente, seja por falha no serviço prestado (Mazza 2018, p. 115).

A falha na prestação de serviço público, seja por não funcionamento, funcionamento tardio, deficiente ou insuficiente, é a manifestação mais direta da ineficiência administrativa e o cerne da responsabilidade por omissão.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO E FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

A análise da responsabilidade civil do Estado, após a compreensão de sua natureza enquanto ente dotado de prerrogativas e deveres, bem como da estrutura e dos princípios

que regem a Administração Pública, culmina na abordagem de sua manifestação mais complexa: a indenização por danos decorrentes de sua omissão ou da falha na prestação de serviços públicos.

Enquanto a responsabilidade por atos comissivos (ação) se mostra mais facilmente enquadrável na teoria objetiva constitucional, a inação estatal ou o serviço prestado de forma deficiente levanta profundas discussões doutrinárias e jurisprudenciais, especialmente no que concerne aos pressupostos do dever de indenizar: o nexo causal e o dano.

Este tópico se propõe a desvendar essas nuances, aprofundando as teorias da responsabilidade estatal sob o prisma da omissão e, principalmente, delineando os desafios inerentes à sua comprovação no cenário jurídico brasileiro.

2.1 Teoria da Irresponsabilidade e Teoria dos Atos de Império e Atos de Gestão

Historicamente, a primeira fase da responsabilidade estatal foi marcada pela total irresponsabilidade, predominante nos Estados absolutistas. Sob o aforismo "*The King can do no wrong*" (o rei não pode errar) ou "*Le Roi ne peut mal faire*", concebia-se que o soberano, e por extensão o Estado, era imune a qualquer tipo de responsabilização por atos ou omissões que causassem dano aos súditos. Essa doutrina, fincada na ideia de soberania absoluta e divina do monarca, desvinculava o ato ilícito do agente causador, pois os governantes eram vistos como representantes divinos, inatingíveis pelas leis humanas e, portanto, não responderiam pelos prejuízos que pudessem causar. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao analisar esse período, destaca:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso, agir contra ele; ademais, sendo o poder do Estado indivisível e uno, seria ilógico pretender que ele se responsabilizasse por seus próprios atos, pois isso implicaria um controle de si mesmo, o que atentaria contra sua natureza soberana. Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado significaria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania (Di Pietro, 2016, p. 787).

Essa fase, embora superada, é crucial para compreender a evolução do instituto, pois demonstra o ponto de partida de um longo processo de democratização e controle do poder estatal, que culminaria na necessidade de responsabilizar o Estado também por suas omissões. A ausência de um dever jurídico de agir reconhecido sequer permitiria a discussão de uma "falta do serviço" em casos de inação.

Com o fim do absolutismo e o surgimento do Estado de Direito, a teoria da irresponsabilidade começou a ser questionada, dando lugar a uma fase intermediária que tentava conciliar a soberania com a necessidade de alguma forma de reparação. Surgiu, então, a distinção entre atos de império e atos de gestão.

Os atos de império eram aqueles praticados pelo Estado no exercício de sua soberania, com caráter de poder público e supremacia, insuscetíveis de revisão ou indenização. Considerava-se que esses atos emanavam da própria essência do poder estatal e, portanto, não geravam responsabilidade civil. Exemplos seriam atos legislativos ou judiciais típicos, ou atos administrativos que decorressem diretamente da soberania (como a guerra).

Por outro lado, os atos de gestão eram aqueles praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, despidos de imperatividade, como a celebração de contratos de direito privado ou a gestão de bens patrimoniais. Para esses atos, o Estado poderia ser responsabilizado nos termos do direito comum, como qualquer particular.

Essa teoria representou um avanço, mas ainda era insatisfatória para proteger o particular, pois grande parte da atividade estatal era considerada "ato de império". A dificuldade em classificar rigidamente os atos, e a percepção de que mesmo atos de império podiam causar danos injustos, levaram à sua superação gradual, especialmente com a influência do direito francês e o caso do "Aresto Blanco" (1873), que reconheceu a responsabilidade do Estado por danos na prestação de serviço público, inaugurando a responsabilidade subjetiva.

Embora não diretamente ligada à omissão, a distinção é um passo na evolução da responsabilidade, preparando o terreno para a ideia de que a "atividade" do Estado (mesmo a inatividade em deveres de gestão) pode gerar danos.

2.2 Teoria da Responsabilidade Subjetiva

A superação das teorias anteriores resultou na consolidação da teoria da responsabilidade subjetiva, também conhecida como teoria da culpa ou teoria civilista, a partir do final do século XIX. Sob essa ótica, a responsabilidade do Estado passaria a ser apurada com base na culpa, seja do agente público (culpa individual) ou do serviço (culpa anônima ou *faute du service*). É o regime geral da responsabilidade civil do Código Civil, que exige a comprovação da conduta culposa, do dano e do nexo causal.

Segundo Alexandre Mazza, "quando aplicada a teoria da responsabilidade subjetiva, a vítima possui o dever de comprovar que o agente público atuou com dolo,

culpa, erro, falta, falha, atraso, negligência, imprudência ou imperícia" (2018). No Brasil, essa teoria foi consagrada pelo artigo 15 do Código Civil de 1916 e, em grande parte, mantida pelo Código Civil de 2002, cujo artigo 186 estabelece que "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito" (Brasil, 2002). O artigo 927 do mesmo diploma legal complementa, afirmando que "Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo" (Brasil, 2002).

A relevância crucial dessa teoria para o presente estudo reside em sua aplicação aos casos de omissão estatal. A doutrina e a jurisprudência brasileiras, em sua vertente majoritária, entendem que a responsabilidade do Estado por danos decorrentes de omissão é de natureza subjetiva, demandando a prova da "falta do serviço". Celso Antônio Bandeira de Mello é categórico ao afirmar:

Quando o dano foi produzido por uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente), a responsabilidade é subjetiva. Isso porque, para que haja responsabilidade do Estado, impõe-se que ele tenha um dever legal de agir, e sua omissão nesse dever é que caracterizará a culpa do serviço (ou 'falta do serviço'). A culpa do serviço é a omissão ilícita do Estado, que não agiu como deveria ou agiu de forma imperfeita ou tardia. (Mello, 2020, p. 1060).

Essa "falta do serviço" pode se manifestar de três formas: o serviço não funcionou quando deveria (omissão total), funcionou mal (ineficiência) ou funcionou tardiamente (mora). Em todos esses casos, o nexo causal não se estabelece diretamente entre a inação e o dano, mas entre a culpa (falta do serviço) e o dano. Esse é o grande desafio, pois a vítima precisa demonstrar que, se o serviço tivesse funcionado adequadamente, o dano teria sido evitado, o que é um ônus probatório considerável.

2.3 Teoria da Responsabilidade Objetiva (Risco Administrativo)

A insuficiência da teoria subjetiva, sobretudo a dificuldade de comprovação da culpa da Administração por parte do particular, levou ao desenvolvimento da responsabilidade objetiva no Direito Público, consolidada no Brasil a partir da Constituição Federal de 1946 e, posteriormente, reforçada pela atual Carta Magna de 1988. A responsabilidade objetiva desvincula o dever de indenizar da culpa, bastando a comprovação do dano e do nexo causal entre a conduta do Estado e o prejuízo.

O fundamento dessa teoria é o risco administrativo, que impõe ao Estado o dever de indenizar os danos causados a terceiros por seus agentes, no exercício de suas funções, independentemente de dolo ou culpa. Alexandre Mazza explica que "a teoria da responsabilidade objetiva [...] dispensa a comprovação de culpa ou dolo por parte do

agente público para que o Estado seja responsabilizado, bastando apenas à existência do ato, o dano e o nexo causal entre a lesão e a atividade estatal". O principal dispositivo legal que a consagra é o Art. 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988:

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

É crucial, contudo, distinguir a aplicação dessa regra à omissão. Embora a Constituição estabeleça a responsabilidade objetiva, a doutrina e a jurisprudência majoritárias, como já visto, aplicam-na diretamente aos atos comissivos do Estado. Para a omissão, a tese preponderante ainda é a da responsabilidade subjetiva pela "falta do serviço". No entanto, há exceções e debates importantes, especialmente quando a omissão estatal é específica, ou seja, quando o Estado tinha um dever legal concreto e individualizado de agir e não agiu, permitindo a ocorrência do dano. Nesses casos de omissão específica, parte da doutrina e da jurisprudência tem admitido a responsabilidade objetiva, aproximando-a da teoria do risco administrativo.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, em casos de falha na prestação de serviço, mesmo que por omissão, tem ressaltado a necessidade da prova do nexo causal, conforme acórdão que discutiu erro médico:

[...] No mérito, a questão devolvida ao Tribunal, no âmbito deste recurso, diz respeito à responsabilidade civil do Estado em decorrência de suposto erro médico. O ordenamento jurídico adotou, nesses casos, a Teoria Objetiva ou Teoria do Risco Administrativo, com previsão no art. 37, § 6 da CF/88, segundo a qual, o Estado é obrigado a indenizar desde que comprovada a lesão, e que esta foi por ele causada. Nessa teoria, embora se prescindia da demonstração de culpa, exige-se prova inequívoca do dano e do nexo causal entre aquele e a ação ou omissão dos agentes do ente prestador de serviços públicos, sendo permitido ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexo causal - fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro. O nexo causal, destaque-se, identifica uma relação existente entre o evento danoso e a ação que o produziu. (Recurso Especial nº 1843195 RJ (Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2020, DJe 22/10/2020)).

Essa decisão, proferida em Agravo Interno nos Embargos de Declaração reforça que, mesmo em casos de suposta responsabilidade objetiva, o nexo causal permanece como um desafio probatório central, independentemente da natureza da conduta (comissiva ou omissiva).

Por outro ângulo, a **teoria do risco integral** representa a modalidade mais extrema da responsabilidade objetiva, na qual o Estado é obrigado a indenizar o dano em qualquer

circunstância, sem que haja a possibilidade de invocar excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro. A simples ocorrência do dano, em decorrência da atividade estatal, já seria suficiente para gerar o dever de indenizar.

Hely Lopes Meirelles (2011) considera essa teoria como "exagerada", um "abuso e iniquidade social", por não admitir sequer as excludentes do nexo causal, transferindo todo e qualquer risco à coletividade. Sérgio Cavalieri Filho (2010, p. 244) também defende que o risco integral se mostra como:

modalidade extremada da doutrina do risco para justificar o dever de indenizar mesmo nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. Ao contrário dessa teoria, a teoria do risco administrativo, embora dispense a vítima da prova da culpa, permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexo causal (Cavalieri Filho, 2010, p. 244).

No ordenamento jurídico brasileiro, a teoria do risco integral é aplicada apenas em situações excepcionais, expressamente previstas em lei, dadas as suas severas implicações. Os exemplos mais notórios são:

Dano ambiental: A Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu artigo 14, § 1º, estabelece a responsabilidade objetiva integral por danos ambientais, sendo reforçada pelo Art. 225, § 3º, da Constituição Federal.

Dano nuclear: A responsabilidade por danos nucleares também segue a teoria do risco integral, conforme o Art. 21, XXIII, alínea 'd', da Constituição Federal.

Embora não seja o regime geral, a menção ao **risco integral** é importante para **contrastar com o risco administrativo** e aprofundar a compreensão dos diferentes níveis de responsabilização que o Estado pode assumir. Em casos de omissão, a aplicação do risco integral seria ainda mais controversa, dada a necessidade de um nexo causal robusto, que a própria natureza da omissão dificulta.

2.4 A OMISSÃO ESTATAL E A FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO: CONCEITUAÇÃO E DISTINÇÕES CRUCIAIS

A distinção entre a responsabilidade do Estado por ação (comissiva) e por omissão é um dos pontos mais sensíveis e debatidos no Direito Administrativo brasileiro. Enquanto a ação configura uma conduta positiva do Estado, gerando, em regra, responsabilidade objetiva nos termos do Art. 37, § 6º da CF/88, a omissão, por sua natureza de inação, de conduta negativa, demanda uma análise mais aprofundada para determinar o regime de responsabilidade aplicável.

A omissão estatal pode se manifestar tanto pela ausência de um serviço que deveria ser prestado, quanto pela sua prestação deficiente ou tardia, configurando a chamada "falha do serviço" ou "falta do serviço" (*faute du service*), conforme amplamente reconhecido pela doutrina.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 655) sustenta que "a omissão estatal decorre de ato ilícito, configurado pela inércia, pois a omissão ocorre quando o Estado possui o dever de agir e não o faz". Esse dever de agir pode ser genérico ou específico. A doutrina e a jurisprudência estabelecem uma distinção crucial entre omissão genérica e específica.

A omissão genérica se refere ao dever geral do Estado de garantir a segurança, a saúde, a educação e a ordem pública para a coletividade. Não há uma conduta específica exigível do Estado para um evento danoso particular. Nesses casos, a responsabilidade do Estado por omissão é, predominantemente, subjetiva, exigindo a comprovação da "falta do serviço" (culpa ou dolo). Por exemplo, um crime ocorrido na rua por falta de policiamento geral. A vítima precisaria provar que a falta de policiamento naquele local e momento específico, de forma culposa, foi determinante para o dano.

A omissão específica ocorre quando o Estado tem um dever legal e concreto de agir para evitar um dano específico a uma pessoa ou grupo, e não o faz. Esse dever surge de uma situação particular em que o Estado tem o dever de guarda, custódia ou proteção. Nesses casos, parte da doutrina e da jurisprudência tem admitido a aplicação da responsabilidade objetiva, pois a omissão do dever específico se equipara a uma conduta ativa. Exemplos incluem a fuga de presidiário sob custódia estatal, a falta de manutenção de uma via pública que causa acidente, ou a omissão na fiscalização de atividades perigosas. Nesse sentido, Justen Filho (2005) cita o exemplo do "servidor que deixar de colocar sinalização indicando defeito de pavimentação em via pública, ocasionando acidente automobilístico".

A falha na prestação de serviço público, por sua vez, é uma manifestação direta da omissão ou da ineficiência da Administração. O serviço público, conforme conceitua Hely Lopes Meirelles (2011), é toda atividade que a Administração exerce para atender às necessidades coletivas, sob regime jurídico de direito público. Quando esse serviço não é prestado de forma adequada, regular e eficiente, configura-se a falha.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 1018) aponta como exemplos de acontecimentos suscetíveis de ensejar a responsabilidade estatal por omissão ou atuação ineficiente: "a) o fato da natureza cuja lesividade o Poder Público não evitou, embora

devesse fazê-lo; b) comportamento material de terceiros cuja atuação lesiva não foi impedida pelo Poder Público, embora pudesse e devesse fazê-lo".

Essa falha pode ser a origem direta de danos. Por exemplo, a omissão na manutenção de um hospital público, resultando em infecção hospitalar, ou a demora na concessão de um alvará que impede o funcionamento de um negócio, gerando prejuízos econômicos.

A linha que separa a omissão que enseja responsabilidade subjetiva daquela que pode atrair a objetiva é tênue e constantemente debatida nos tribunais, sendo o nexo causal o elemento de maior complexidade.

2.4.1 OS DESAFIOS DA COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL NA OMISSÃO ESTATAL

A comprovação do nexo causal, o elo indispensável que liga a conduta (ação ou omissão) do Estado ao dano sofrido pela vítima, é um dos requisitos mais desafiadores na responsabilidade civil, especialmente quando se trata de condutas omissivas. A dificuldade reside na natureza da inação: a omissão, por si só, não é uma "causa" no sentido de um evento ativo que gera um resultado, mas a ausência de uma ação que deveria ter sido praticada. Juarez Freitas aponta com precisão a intrincada natureza do nexo causal na omissão:

O nexo causal, em sede de responsabilidade do Estado por omissão, mostra-se especialmente intrincado, pois a inatividade não é, por si, causa de um evento, mas a ausência de uma ação esperada. A demonstração da causalidade exige um juízo hipotético de causalidade: se o Estado tivesse agido da forma esperada, o dano teria sido evitado? Ou, em outras palavras, a omissão foi *conditio sine qua non* para a ocorrência do dano? É a omissão que se revela como a causa eficiente do dano, e não apenas uma condição remota ou accidental que por acaso antecedeu o prejuízo (Freitas, 2004, p. 272).

Para configurar o nexo causal em casos de omissão, não basta que o dano tenha ocorrido no contexto da inação estatal; é preciso demonstrar que a omissão foi a causa determinante do dano, e que a ação esperada do Estado teria, com alta probabilidade, evitado ou minimizado o prejuízo. Essa prova é ainda mais complexa quando a omissão é genérica, como na falta de policiamento geral que resulta em um crime, pois há inúmeros fatores intervenientes que podem ter contribuído para o evento. Nesses casos, o entendimento predominante é que o dever de indenizar só surge se a falha no serviço for evidente e, por si só, capaz de gerar o resultado, configurando a culpa.

Para ilustrar a complexidade em casos envolvendo a atuação ou omissão estatal, o "Painel de Ações COVID-19" do Supremo Tribunal Federal (STF), disponível em seu portal de transparência, revela que, desde o início da pandemia até 24/11/2020, o STF recebeu um total de 6.214 processos relacionados à COVID-19, tendo proferido 7.293 decisões relacionadas à pandemia no mesmo período.

Para o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), foi constatado que, entre março e agosto de 2020, foram distribuídos na 2ª instância 8.616 processos relacionados à COVID-19, evidenciando o volume de litígios em que a atuação (ou omissão) estatal em contextos de crise é questionada. Um exemplo de decisão da Décima Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, conforme Apelação nº 0088347-11.2017.8.19.0001, ilustra a necessidade da comprovação do nexo de causalidade ao negar provimento ao Embargos de Declaração contra acórdão que "concluiu pela ausência de comprovação do nexo de causalidade, a afastar a responsabilidade objetiva da embargada". Isso demonstra que o nexo causal é apurado pela causalidade da inação culposa ou pela omissão específica, conforme a natureza do dever violado.

A omissão na manutenção de infraestrutura é outra fonte comum de responsabilidade estatal. Acidentes decorrentes de buracos em vias públicas, falta de sinalização adequada (especialmente em áreas de obras ou risco), pontes em ruínas ou sistemas de drenagem ineficientes que causam inundações são exemplos de falhas que podem levar a danos patrimoniais e pessoais significativos. A responsabilidade do Estado pela omissão na manutenção é frequentemente reconhecida, pois a Administração tem o dever específico de zelar pela segurança das vias e equipamentos públicos.

A complexidade do nexo causal em face da omissão também se manifesta na distinção crucial entre causalidade direta e imediata e mera condição. É preciso que a omissão tenha sido a causa eficiente do dano, e não apenas uma condição para que ele ocorresse por outras razões ou pela atuação de fatores externos imprevisíveis. Essa distinção é frequentemente utilizada pelo Estado como tese de defesa, argumentando a existência de causas excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima ou de terceiros.

O artigo 393, parágrafo único, do Código Civil, que dispõe que "O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir", é frequentemente invocado, embora a doutrina e a jurisprudência, como aponta o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), diferenciem "caso fortuito" (evento que não se pode prever e evitar) de "força maior" (fatos humanos ou naturais que podem ser previstos, mas não impedidos).

O dano, como o prejuízo sofrido pela vítima, seja ele de ordem material (patrimonial) ou imaterial (moral, estético, existencial), embora pareça um pressuposto mais evidente, também apresenta particularidades em sua comprovação no contexto da omissão estatal. Para que haja o dever de indenizar, o dano deve ser certo, atual (ou futuro, mas com certeza de ocorrência) e diretamente decorrente da conduta omissiva ou da falha do serviço.

Os danos materiais compreendem os prejuízos econômicos diretos (danos emergentes, como gastos com medicamentos, despesas médicas, custos de reparos em veículos ou imóveis) e os lucros cessantes (aquilo que a vítima razoavelmente deixou de lucrar em decorrência da omissão estatal, como faturamento de um estabelecimento comercial que foi indevidamente interditado ou afetado por interrupção de serviço público essencial).

A comprovação exige, naturalmente, farta documentação e, por vezes, perícia contábil: notas fiscais, contratos, laudos, extratos bancários, declarações de imposto de renda, entre outros elementos que demonstrem a perda patrimonial efetiva e o que se deixou de auferir. No contexto da pandemia, a interrupção de atividades empresariais e a limitação da livre locomoção, questionadas em relação à sua proporcionalidade, provocaram prejuízos financeiros.

O desemprego no Brasil, por exemplo, alcançou 13,5 milhões de pessoas em setembro de 2020, um aumento de 33,1% em cinco meses de pandemia. Similarmente, em 5,4 milhões de domicílios, algum morador recorreu a empréstimo financeiro até setembro de 2020, dados esses divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esses fatos, embora não imputáveis diretamente a atos únicos de omissão, ilustram o potencial de danos econômicos em larga escala que podem ser gerados em cenários onde a atuação estatal é questionada.

Os danos morais, por sua vez, referem-se ao prejuízo à honra, à imagem, à dignidade, à integridade psíquica, à dor, ao sofrimento, à angústia e aos transtornos experimentados pela vítima que extrapolam o mero dissabor do cotidiano. Sua natureza extrapatrimonial torna a valoração econômica intrinsecamente subjetiva e complexa, sendo a sua fixação pautada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como pelo caráter punitivo-pedagógico da indenização, que visa a compensar a vítima e a desestimular novas condutas lesivas do Estado.

Outras categorias de danos, como o dano estético (prejuízo à imagem física, como cicatrizes ou deformações decorrentes de falhas cirúrgicas em hospitais públicos) e o dano existencial (prejuízo à realização do projeto de vida da pessoa, como a impossibilidade

de desenvolver-se profissionalmente ou socialmente devido a uma falha estatal persistente e que impede o acesso a serviços essenciais ou a direitos fundamentais), também podem ser pleiteadas, exigindo, contudo, a prova de sua materialização e do nexo causal com a omissão.

A complexidade da comprovação do dano e, sobretudo, do nexo causal em casos de omissão e falha na prestação de serviço público, conforme delineado, exige do aplicador do direito uma análise minuciosa das particularidades de cada caso concreto. A ausência de um consenso pacífico na doutrina e na jurisprudência sobre a natureza da responsabilidade por omissão (objetiva versus subjetiva) amplifica esses desafios, tornando o tema um campo fértil para debates e aprimoramentos no sistema jurídico brasileiro, sempre na busca de uma efetiva tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo principal analisar a responsabilidade civil do Estado por omissão e falha na prestação de serviço público, explorando as teorias que a fundamentam e os desafios inerentes à sua comprovação no cenário jurídico brasileiro. A partir da análise dos conceitos de Administração Pública e dos princípios que a regem, foi possível constatar que a responsabilidade estatal por inação não é uma prerrogativa discricionária, mas sim uma obrigação balizada por um conjunto de deveres jurídicos.

Os resultados da pesquisa demonstram que, embora a Constituição Federal de 1988 estabeleça a responsabilidade objetiva para atos comissivos do Estado, a doutrina e a jurisprudência majoritárias aplicam a responsabilidade subjetiva para os casos de omissão. Essa abordagem exige a comprovação da "falta do serviço", que se manifesta quando o serviço público não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente. O estudo evidenciou que a distinção entre omissão genérica e específica é crucial para a definição da teoria aplicável, sendo a omissão específica, na qual o Estado tem um dever legal e concreto de agir, passível de responsabilidade objetiva em algumas interpretações.

Em síntese, os objetivos do trabalho foram alcançados ao se demonstrar que a comprovação do nexo causal é o principal desafio na responsabilidade por omissão. A inação, por si só, não é a causa de um evento, mas a ausência de uma ação esperada, o que demanda a prova de que a omissão foi a causa determinante do dano e que a ação do Estado teria, com alta probabilidade, evitado o prejuízo. Essa complexidade, aliada à ausência de consenso sobre a teoria aplicável, torna a análise de cada caso concreto um desafio para o aplicador do direito.

A contribuição deste estudo reside em consolidar a compreensão de que a responsabilização do Estado por omissão é um pilar fundamental para a tutela dos direitos dos cidadãos e para o controle da eficiência e da legalidade da Administração Pública. Para pesquisas futuras, sugere-se uma análise aprofundada da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) em casos recentes de omissão estatal, visando identificar uma possível tendência de flexibilização da teoria subjetiva, especialmente em contextos de crise ou de falhas sistêmicas na prestação de serviços públicos essenciais.

REFERÊNCIAS

Alexandre, Ricardo; Deus, João de. **Direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

Brasil. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 5 jul. 2025.

Brasil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

Brasil. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial: AgInt nos EDcl no REsp 1843195 RJ 2019/0308771-8**. Agravantes: Dalvani de Oliveira Moraes Lima, Francisco Ricardo Vieira de Lima e Francisca de Oliveira Sousa. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, DF, 19 out. 2020. T2 Segunda Turma. Data de Publicação: DJe 22 out. 2020. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1108538982/agravo-interno-nos-embargos-de-declaracao-no-recurso-especial-agint-nos-edcl-no-resp-1843195-rj-2019-0308771-8/inteiro-teor-1108538993>. Acesso em: 30 jun. 2025.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Painel de Ações COVID-19**. Transparência STF. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&opt=nointeraction&select=clearall>. Acesso em: 18 jul. 2025.

Brasil. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Embargos de Declaração: ED 0701820-53.2019.8.07.0009**. Distrito Federal, 3 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/caso-fortuito-e-forca-maior>. Acesso em: 22 jun. 2025.

Brasil. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **TJ em Números**. Estatísticas. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/transparencia/tj-em-numeros/>. Acesso em: 4 jul. 2025.

Brasil. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Apelação: APL 0088347-11.2017.8.19.0001**. Rio de Janeiro, 26 jun. 2019. Relator: Des. Plínio Pinto Coelho Filho. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729475816/apelacao-apl-883471120178190001>. Acesso em: 7 jul. 2025.

Brasil. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento: AI 2220588-15.2020.8.26.0000 SP**. São Paulo, 19 out. 2020. Relator: Ministro Afonso Faro Jr. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1108183638/agravo-de-instrumento-ai-22205881520208260000-sp-2220588-1520208260000>. Acesso em: 12 jun. 2025.

Cavaliere Filho, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

Freitas, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desemprego diante da pandemia bate recorde no Brasil em setembro, aponta IBGE. **G1**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/23/no-de-desempregados-diante-da-pandemia-aumentou-em-34-milhoes-em-cinco-meses-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 1º jul. 2025.

Justen Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

Kroetz, Maria Candida do Amaral. **Covid-19 e caso fortuito ou de força maior na responsabilidade civil extracontratual**. **Consultor Jurídico**, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-29/direito-civil-atual-covid-19-fortuito-responsabilidade-civil-extracontratual>. Acesso em: 15 jun. 2025.

Mazza, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37. ed., atualizada por Eurico Andrade Azevedo, Décio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2011.