



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE DIREITO

MARCUS VINICIUS LINS SILVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO DEVER DE
FISCALIZAÇÃO URBANÍSTICA: ANÁLISE DO CASO DO EDIFÍCIO ANDREA**

Fortaleza - CE

2025

MARCUS VINICIUS LINS SILVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO DEVER DE
FISCALIZAÇÃO URBANÍSTICA: ANÁLISE DO CASO DO EDIFÍCIO ANDREA.**

Trabalho Conclusão do Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Regnoberto Marques
de Melo Junior

Fortaleza - CE

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

S581r Silva, Marcus Vinicius Lins.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO DEVER DE
FISCALIZAÇÃO URBANÍSTICA: ANÁLISE DO CASO DO EDIFÍCIO ANDREA / Marcus
Vinicius Lins Silva. – 2025.

56 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Junior.

1. Responsabilidade civil do Estado; Omissão municipal; Edifício Andrea; Dever de
Fiscalização Urbanística.. I. Título.

CDD 340

MARCUS VINICIUS LINS SILVA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NO DEVER DE
FISCALIZAÇÃO URBANÍSTICA: ANÁLISE DO CASO DO EDIFÍCIO ANDREA**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Graduação em Direito da Universidade
Federal do Ceará como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em: 11/12/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior (Orientador), Universidade Federal do
Ceará (UFC)

Prof. Me. Carlos Roberto Cals de Melo Neto, Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Débora Barreto Santana de Andrade, Externo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela força e oportunidade de chegar até aqui.

Aos meus pais e a minha família, em especial Aleuda Maria Lins Silva, Marger Lins Silva, André Hortêncio Vidal de Negreiros, Sebastião Lincoln Sales Leal, Lara Alves Pereira, Francisco Marcelo Lins Silva e Francisco Marcio Lins Silva, pelo amor incondicional, pelo apoio diário e por acreditarem em mim quando eu mesmo duvidei.

Ao meu professor orientador, que com paciência, dedicação e competência guiou cada passo deste trabalho. Seus conselhos, críticas construtivas e disponibilidade foram essenciais para meu crescimento acadêmico e pessoal.

A Universidade Federal do Ceará, por proporcionar um ambiente de aprendizado e oferecer condições necessárias ao meu desenvolvimento. Agradeço especialmente aos professores Raul Carneiro Nepomuceno, Lino Edmar de Menezes, William Marques Paiva Junior, Samuel Miranda Arruda, Felipe Lima Gomes, Debora Barreto Santana de Andrade, Carlos César Sousa Cintra, Luiz Eduardo dos Santos, Carlos Roberto Cals de Melo Neto e Beatriz Rego Xavier.

Aos amigos que encontrei ao longo dessa jornada, em especial Filipe Sobral, Andressa Sampaio, Luana Ferreira, Eugênio Sindeaux, Rebeca Fonteles, Carolina Vasconcelos, Levi Albuquerque, Cíntia Araujo, Leonardo Pacheco e Harryson Macoli.

Gostaria de deixar registrado meu sincero agradecimento a Odir Fontenele. Sua gentileza, acolhimento e disposição em sempre oferecer um café quente, muitas vezes de graça, tornaram meus dias acadêmicos mais leves. As conversas entre uma aula e outra, sempre cheias de humanidade, bom humor e atenção, foram um descanso necessário em meio à correria da graduação.

Aos meus colegas e companheiros de jornada, Louise de Castro, Lara Lessa, Rubens Falcão, Iago Rolim, Andressa Sampaio, Filipe José, Renan Sá, Larissa Alves e a doutora Ligia Melo de Casimiro, deixo registrado meu mais profundo agradecimento. Juntos, enfrentamos desafios, superamos limites e conquistamos o título da 5ª Olimpíada Nacional de Direito Administrativo, um marco que levaremos para sempre em nossas trajetórias acadêmicas e pessoais.

Dedico esse trabalho à memória de meu tio Raimundo Torquato Silva Neto e de meu avô Francisco Moacir Torquato Silva, cuja partida precoce jamais apagará o amor e as lembranças que deixaram.

RESUMO

O presente trabalho analisa a responsabilidade civil do Estado decorrente de omissão no dever de fiscalização urbanística, à luz do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, com especial enfoque no desabamento do Edifício Andrea, ocorrido em Fortaleza. Parte-se da compreensão de que, embora o ordenamento jurídico brasileiro consagre a responsabilidade objetiva do Estado, persistem relevantes controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais quanto à sua aplicação nos casos de omissão administrativa, especialmente no que se refere à distinção entre responsabilidade objetiva e subjetiva. O estudo examina os fundamentos históricos e teóricos da responsabilidade civil estatal, bem como os elementos estruturantes da responsabilidade por omissão, destacando a diferenciação entre omissão genérica e omissão específica. No caso concreto analisado, verifica-se a existência de legislação municipal que impunha ao Poder Público o dever de realizar vistorias e fiscalizações periódicas em edificações, o que evidencia um possível descumprimento de dever jurídico específico. A ausência de fiscalização e de medidas preventivas adequadas aponta para a configuração de omissão estatal relevante, apta a ensejar a responsabilização civil do município pelos danos decorrentes do desabamento. A metodologia utilizada é o método dedutivo, com abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, mediante análise de doutrina, legislação e decisões judiciais pertinentes, aplicando-se os conceitos teóricos ao estudo do caso do Edifício Andrea. Conclui-se que a responsabilidade civil do Estado por omissão municipal apresenta-se como instrumento essencial de proteção da coletividade, prevenção de riscos e efetivação dos princípios do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado; Omissão municipal; Edifício Andrea; Dever de Fiscalização Urbanística.

ABSTRACT

This paper analyzes the civil liability of the State arising from omission in the duty of urban oversight, in light of Article 37, § 6, of the 1988 Federal Constitution, with a special focus on the collapse of the Andrea Building, which occurred in Fortaleza. It starts from the understanding that, although the Brazilian legal system establishes the objective liability of the State, significant doctrinal and jurisprudential controversies persist regarding its application in cases of administrative omission, especially concerning the distinction between objective and subjective liability. The study examines the historical and theoretical foundations of state civil liability, as well as the structuring elements of liability for omission, highlighting the differentiation between generic omission and specific omission. In the specific case analyzed, there is municipal legislation requiring the Public Authorities to carry out periodic inspections and oversight of buildings, which indicates a possible failure to fulfill a specific legal duty. The lack of supervision and adequate preventive measures points to a significant state omission, which can give rise to the municipality's civil liability for damages resulting from the collapse. The methodology employed is deductive, with a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research, involving the analysis of doctrine, legislation, and relevant judicial decisions, and applying theoretical concepts to the study of the Andrea Building case. It is concluded that civil liability of the State for municipal omission serves as an essential instrument for protecting the community, preventing risks, and ensuring the principles of the Democratic Rule of Law.

Keywords: State civil liability; Municipal omission; Andrea Building; Duty of Urban Inspection.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CC – Código Civil

CE – Ceará

EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros

MPCE – Ministério Público do Estado do Ceará

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TJCE – Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

UFC – Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.....	14
1.1 A fase da responsabilidade civil subjetiva.....	15
1.2 O surgimento da responsabilidade objetiva e as teorias publicistas.....	18
1.3 Teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço ou acidente administrativo.....	20
1.4 Teoria do risco administrativo.....	21
1.5 A Evolução da responsabilidade civil do Estado no Brasil.....	23
1.6 Dos princípios constitucionais envolvidos.....	25
2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO.....	28
2.1 Estrutura dogmática e elementos.....	29
2.2 Omissão genérica e a omissão específica.....	32
2.3 Sobre a prova do nexos causas e as técnicas probatórias.....	35
2.4 Excludentes e limites da responsabilidade civil omissiva.....	36
3 O CASO DO EDIFÍCIO ANDREA.....	40
3.1 O Poder de polícia municipal e o dever jurídico de agir.....	41
3.2 A Configuração da culpa administrativa no caso do Edifício Andrea.....	44
3.3 O nexos de causalidade e as técnicas probatórias aplicáveis.....	46
3.4 Excludentes e limites da responsabilidade do caso Edifício Andrea.....	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado é um dos temas mais relevantes e complexos do Direito Administrativo contemporâneo, refletindo tanto uma consequência do princípio republicano, visto que os gestores públicos respondem por danos decorrentes da má gestão dos interesses da coletividade, quanto à imprescindível necessidade de se controlar o exercício do poder público.

Conforme previsto tanto no parágrafo 6º do artigo 37 da Constituição, quanto no artigo 47 do Código Civil, essa responsabilidade é vinculativa, ou seja, o Estado deve indenizar terceiros por danos causados por seus agentes no desempenho de suas funções, sem a necessidade de provar culpa. Logo, atua como um autêntico defensor do cidadão, protegendo-o das ações do poder estatal e promovendo uma compreensão mais profunda de que as atividades do governo estão, em grande parte, sujeitas à ordem jurídica. Contudo, apesar da evidente clareza da norma constitucional, sua aplicação na prática revela controvérsias.

A principal fonte dessas controvérsias reside na distinção entre a responsabilidade objetiva, que se refere aos atos comissivos da administração, e a responsabilidade subjetiva, que se observa nas situações de omissão. Neste caso, para que o Estado possa ser responsabilizado por suas ações, será imprescindível demonstrar a culpa, que pode ocorrer por omissão, má qualidade ou falha no serviço prestado. Entretanto, essa distinção conceitual dá margem a muitos debates doutrinários e jurisprudenciais, especialmente no que diz respeito à compatibilidade do requisito da culpa com os princípios do Estado Democrático de Direito e da supremacia do interesse público.

À luz do que foi exposto, a investigação em pauta se concentra na seguinte indagação: qual é o limite da responsabilização civil do Estado por omissão administrativa quando essa omissão leva a tragédias evitáveis, como o desabamento do edifício Andrea em Fortaleza? O caso, que foi amplamente noticiado em todos os meios digitais, diz respeito ao desabamento de um edifício residencial de 7 andares em 2019, que resultou em mortes e causou enormes prejuízos materiais e psicológicos. Isto suscitou questionamentos acerca da atuação do poder público municipal, particularmente no que se refere à ausência de fiscalização, vistorias e manutenções preventivas regulares no prédio, responsabilidades que estão estabelecidas na legislação municipal desde 2012.

O presente estudo visa, de maneira geral, aprofundar o tema da responsabilidade civil do Estado à luz do mandamento constitucional do art. 37, §6º, dando ênfase à responsabilidade por omissão. No que tange aos objetivos específicos, almeja-se: (1) examinar os fundamentos constitucionais e doutrinários da responsabilidade civil; (2) discutir as principais teorias referentes à responsabilidade por omissão; (3) verificar a aplicação dos conceitos mencionados ao caso do Edifício Andrea; (4) indicar eventuais lacunas na normatização e na atuação administrativa que possam possibilitar aprimoramentos na fiscalização e na aplicação de políticas públicas de segurança urbana.

Embora não se tenha a intenção de esgotar o tema, busca-se enriquecer e aprofundar o conhecimento sobre a responsabilidade civil do Estado em casos de omissão administrativa que resultam em danos de grande impacto social. No âmbito social, a pesquisa fundamenta a necessidade premente de que o poder público trabalhe de forma mais eficaz para recuperar a confiança da população nas instituições do Estado, evitando que tragédias como a do Edifício Andrea, entre tantas outras, se repitam por falta de prevenção ou fiscalização adequada.

A metodologia utilizada no presente trabalho é o método dedutivo, que começa com uma investigação teórica dos princípios constitucionais e das doutrinas sobre a responsabilidade civil do Estado, para em seguida aplicar esses conhecimentos ao caso concreto do desabamento do Edifício Andrea. A investigação será qualitativa, baseada em levantamentos documentais e bibliográficos, empregando doutrinas, decisões judiciais, leis e relatórios oficiais que sejam relevantes para o tema em questão.

Para finalizar, a estrutura deste trabalho se dá em 3 capítulos, além da introdução e considerações finais. No primeiro capítulo, é apresentada a base histórica e teórica da responsabilidade civil do Estado no Brasil, incluindo sua evolução e os principais modelos adotados. O segundo capítulo se concentra na responsabilidade por omissão, examinando seus elementos, suas fronteiras e as discordâncias doutrinárias a esse respeito.

No terceiro capítulo, será analisado o desabamento do Edifício Andrea, aplicando todos os conceitos discutidos nos capítulos anteriores para investigar uma possível omissão do poder público municipal e suas implicações jurídicas. A conclusão, por sua vez, compila os resultados mais relevantes e propõe implicações

para o aprimoramento do controle e da prevenção dessas situações na gestão pública.

1 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil do Estado constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito, refletindo tanto a sujeição da Administração Pública à ordem jurídica, quanto a necessidade da proteção dos direitos individuais frente ao exercício do poder estatal. Tal instituto reflete um longo processo histórico de maturação de seus fundamentos, o qual acompanhou a própria formação do conceito de Estado e a relação deste com a dicotomia entre o exercício do poder e as limitações impostas pela ideia de cidadania (MAZZA, 2021).

A evolução histórica da responsabilidade estatal remonta ao período absolutista, quando vigorava a máxima de que o rei não podia errar, o que impedia qualquer forma de responsabilização jurídica. Nesse modelo, o soberano era considerado infalível e, portanto, imune a responder por danos decorrentes de atos de seus agentes. Essa concepção começou a ruir com o fortalecimento do constitucionalismo moderno, especialmente a partir das revoluções burguesas do século XVIII, que reafirmaram a submissão do governante às leis e instituíram bases sólidas para o pensamento jurídico da responsabilidade estatal (MAZZA, 2021).

Com o avanço do Estado Liberal, surgiu uma nova visão segundo a qual o indivíduo passou a ocupar posição central no ordenamento jurídico, impondo-se limites ao poder estatal. No entanto, a responsabilidade civil do Estado ainda era bastante restrita, pois se admitia apenas em casos de atos comissivos e ilícitos praticados diretamente por agentes públicos. A Administração Pública, vista como mero executor da vontade legal, era analisada de forma fragmentada, e os danos decorrentes de omissões ou falhas de serviço raramente eram reconhecidos como passíveis de reparação (CARVALHO FILHO, 2023).

Foi somente com o advento do Estado Social, no século XX, que ocorreu uma verdadeira inflexão teórica. As funções estatais se ampliaram, e o poder público passou a atuar intensamente em áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura. Com essa expansão das atividades administrativas, tornou-se evidente que maiores eram também as chances de danos aos particulares. Assim, consolidou-se gradualmente a noção de que o Estado deveria responder pelos prejuízos causados pelo risco inerente às suas próprias atividades, momento em

que o princípio da isonomia passou a assumir papel central na construção da teoria objetiva. (CARVALHO FILHO, 2023).

Em uma de suas obras, Carvalho Filho (2023), afirma que a responsabilidade civil do Estado percorreu caminho semelhante. A Constituição de 1946 foi a primeira a incorporar expressamente o modelo objetivo baseado na teoria do risco administrativo, reconhecendo que o Estado deve reparar danos independentemente da comprovação de culpa de seus agentes. O texto constitucional de 1988 consolidou esse entendimento, ampliando-o e estabelecendo no artigo 37, § 6º, um marco normativo claro, segundo o qual pessoas jurídicas de direito público e privado prestadoras de serviço público respondem pelos danos causados a terceiros

Do ponto de vista teórico, a responsabilidade civil estatal fundamenta-se em princípios como legalidade, igualdade e segurança jurídica. Logo, Spitzcovsky (2024) salienta que o princípio da legalidade impõe que toda atuação estatal esteja sujeita ao ordenamento jurídico, enquanto o da igualdade assegura que nenhum cidadão deve suportar ônus superior ao dos demais em razão de danos decorrentes da atividade administrativa. Já a segurança jurídica garante previsibilidade e confiança nas instituições públicas, sendo a reparação dos danos um mecanismo essencial para restaurar o equilíbrio rompido pelo funcionamento anormal do serviço,

Por fim, destaca-se que a adoção da responsabilidade objetiva não exclui a necessidade de apuração regressiva contra o agente público causador do dano, quando presente dolo ou culpa. Esse modelo assegura equilíbrio entre a proteção ao particular e a preservação da moralidade administrativa, evitando o enriquecimento injusto do Estado às custas de prejuízos suportados pelo cidadão. Dessa forma, os fundamentos históricos e teóricos da responsabilidade civil do Estado demonstram não apenas a evolução do pensamento jurídico, mas também a consolidação de um sistema que busca harmonizar autoridade e responsabilidade, poder e garantia. (SPITZCOVSKY, 2024)

1.1 A fase da responsabilidade civil subjetiva

Com a derrocada da irresponsabilidade civil do Estado o modelo subjetivo passou a prevalecer, sobretudo com a influência, durante o século XIX, do Código Napoleônico de 1804, o qual consagrou em seu artigo 1382 o *Princípio do Neminem*

Laedere, segundo o qual estabelece que ninguém deve causar dano a outrem, seja por ação ou omissão, atuando como uma verdadeira norma proibitiva de conduta e de proteção positiva dos direitos fundamentais, garantindo desde a integridade do corpo físico, imaterial e patrimonial até o direito à vida.

Nesse momento, Marrara (2024) explana que, se passou a admitir na responsabilidade do Estado a utilização dos princípios do Direito Civil, sobretudo apoiado na ideia de culpa, tomaram vigor, por isso fala-se nesse momento em Teoria Civilista da Culpa. De início foi estabelecida a distinção entre os Atos de Império, ou seja, os praticados pela administração dotado de todos os privilégios e prerrogativas que exorbita o direito comum, e os Atos de Gestão, o qual colocava a administração em igualdade com os administrados, exercendo uma atuação muito mais voltada para a conservação do patrimônio público e a gestão em geral dos seus serviços (MARRARA, 2024).

Para Di Pietro (2022), essa distinção entre atos de império e atos de gestão surgiu como forma de suavizar a antiga teoria da irresponsabilidade do monarca, permitindo a responsabilização civil apenas quando se tratava de atos de gestão, ao mesmo tempo em que preservava a imunidade estatal nos atos de império. Contudo, com o passar do tempo, verificou-se a dificuldade prática de enquadrar determinados comportamentos administrativos em uma ou outra categoria, o que levou ao progressivo abandono dessa classificação. Ainda assim, a doutrina majoritária manteve a compreensão de que o Estado pode ser responsabilizado, desde que demonstrada a culpa administrativa (DI PIETRO, 2022).

Nesse contexto histórico, a responsabilidade subjetiva do Estado consolidou-se como um marco de transição entre o antigo modelo de irresponsabilidade absoluta e a posterior adoção da responsabilidade objetiva. O critério da culpa, nesse período, era elemento indispensável para a imputação de responsabilidade ao Estado, exigindo do particular a árdua tarefa de demonstrar não apenas o dano e o nexos causal, mas também a conduta culposa do agente público. Tal exigência revelava-se, muitas vezes, um obstáculo quase intransponível, sobretudo diante da assimetria de informações entre administração e administrado, reforçando a necessidade de evolução teórica (DI PIETRO, 2022).

Tratando-se da teoria da culpa administrativa, também chamada de culpa anônima, visto ser uma teoria que não exige uma necessária identificação do agente direto causador do dano, discorre Hely Lopes Meirelles (2009):

A teoria da culpa administrativa representa o primeiro estágio da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu, pois leva em conta a falta do serviço para dela inferir a responsabilidade da Administração. É o estabelecimento do binômio falta do serviço, culpa da Administração. Já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de culpa administrativa.

Desse modo, caracterizava-se a culpa do serviço, e, por consequência, o dever de o Estado indenizar, nas seguintes situações: (a) quando deveria existir um serviço de prevenção e combate a incêndios em edifícios altos, mas ele simplesmente não estava disponível (inexistência ou total inoperância do serviço); (b) quando o serviço até existia, porém apresentava falhas no momento em que foi acionado, como falta de água ou equipamentos que não funcionavam adequadamente (prestação deficiente); ou (c) quando o serviço estava estruturado, mas sua atuação ocorre tardiamente, chegando ao local apenas após a completa destruição causada pelo incêndio (atuação retardada). A mesma lógica se aplica a outros serviços públicos, como a limpeza e desobstrução de bueiros e galerias pluviais, ou o desassoreamento de rios e córregos.

A dificuldade probatória que recai sobre o lesado impulsionou o desenvolvimento de novas discussões doutrinárias acerca da insuficiência da teoria subjetiva para proteger adequadamente os direitos dos cidadãos. A expansão das atividades administrativas, especialmente com o fortalecimento do Estado Social, tornava evidente que a responsabilização baseada exclusivamente na culpa não acompanhava a complexidade das funções públicas contemporâneas (ALEXANDRINO, 2021).

Além disso, a experiência prática demonstrou que a responsabilização subjetiva frequentemente resultava em injustiças, já que muitos danos, embora originados da atividade estatal, permaneciam sem reparação devido à dificuldade de identificação de culpa individualizada. Isso levou a doutrina e a jurisprudência a reconhecerem a necessidade de uma virada paradigmática, que deslocasse o enfoque da conduta do agente público para a própria atividade administrativa e seus riscos. Assim, o modelo subjetivo preparou o terreno para o surgimento e fortalecimento da teoria objetiva, que viria a ser consagrada constitucionalmente no

Brasil e representaria um significativo avanço na proteção dos direitos dos administrados (ALEXANDRINO, 2021).

1.2 O surgimento da responsabilidade objetiva e as teorias publicistas

O marco decisivo para a definição do surgimento da responsabilidade objetiva ocorreu na jurisprudência francesa, especialmente com o célebre caso Blanco (1873). O episódio envolve a jovem Agnès Blanco, que, ao atravessar a via em frente à fábrica de tabacos da Companhia Nacional de Manufatura do Tabaco, empresa pública francesa, foi atropelada por um vagão conduzido por quatro funcionários. O acidente resultou em graves lesões e na amputação de uma de suas pernas (IAB, 2023).

Diante dos fatos, o pai da jovem ajuizou uma ação de indenização contra o Estado francês, que levantou um conflito de competência entre o contencioso administrativo e a jurisdição comum. O Tribunal de Conflitos decidiu em favor da competência do contencioso administrativo, entendendo que a responsabilidade decorria da prestação de um serviço público, consolidando, assim, o fundamento para a responsabilidade objetiva estatal (IAB, 2023).

Além disso, o tribunal estabeleceu que a responsabilidade do Estado advinda da prestação de serviços públicos deveria ser regida por princípios próprios do direito administrativo, e não pelas regras do direito civil. Com isso, surge a fase das Teorias Civilistas da responsabilidade civil do Estado, que se subdividem em Teoria do Risco e Teoria da Culpa Administrativa (IAB, 2023).

A partir desse precedente histórico, o caso Blanco passou a representar a ruptura definitiva com o modelo civilista de responsabilidade baseado exclusivamente na culpa individual do agente público. A decisão evidenciou que a atividade estatal, pela sua natureza peculiar e pela imposição de deveres prestacionais amplos, não poderia ser analisada pelos mesmos parâmetros aplicados às relações entre particulares. Assim, inaugurou-se um regime jurídico próprio, guiado pelos interesses coletivos e pela necessidade de assegurar a continuidade e eficiência dos serviços públicos, elementos que acabaram moldando uma nova teoria de responsabilidade (IAB, 2023).

Nesse cenário, a Teoria do Risco Administrativo, a qual inaugurou a Responsabilidade Objetiva, surgiu como resposta à crescente complexidade das

funções estatais. Sob essa perspectiva, o Estado, ao desempenhar atividades que geram riscos à coletividade, deve assumir também as consequências danosas resultantes de sua atuação, independentemente da comprovação de culpa. Essa teoria não se limita a punir o Estado por eventual falha, mas busca restabelecer o equilíbrio jurídico rompido, aplicando o princípio da igualdade perante os encargos públicos, segundo o qual nenhum particular deve suportar sozinho um dano que decorre da atividade pública (CARVALHO FILHO, 2019).

A Teoria da Culpa Administrativa, por sua vez, embora ainda baseada em elementos subjetivos, passou a adotar uma concepção mais ampla de culpa, permitindo que a análise recaísse sobre a prestação do serviço e não mais sobre o comportamento individualizado do agente. Segundo essa teoria, a culpa poderia ser demonstrada por meio da comprovação de mau funcionamento, atraso ou ausência de serviço, elementos conhecidos como “falta do serviço”. Ainda que menos avançada que o modelo de risco administrativo, essa teoria contribuiu significativamente para o abrandamento das dificuldades probatórias do lesado (CARVALHO, 2017).

Com o fortalecimento do Direito Administrativo como ramo autônomo, as teorias publicistas ganharam gradualmente maior aceitação doutrinária e jurisprudencial, consolidando um sistema de responsabilidade estatal mais coerente com o papel moderno do Estado. Essa evolução refletiu não apenas uma mudança dogmática, mas também uma transformação política e social, marcada pela ampliação dos direitos fundamentais e pela crescente expectativa de que o Estado atuasse como garantidor do bem-estar coletivo. Nesse contexto, a responsabilização objetiva assume importância central para a proteção dos administrados frente aos riscos inerentes às atividades estatais (CARVALHO, 2017).

Por fim, a consolidação dessas teorias influenciou profundamente os sistemas jurídicos de diversos países, inclusive o Brasil, que incorporou expressamente a responsabilidade objetiva na Constituição Federal de 1988. Essa escolha legislativa não apenas reforçou a necessidade de reparação eficiente e justa dos danos causados pelo Estado, mas também reafirmou os princípios da dignidade da pessoa humana e da confiança legítima na atuação administrativa. Assim, o surgimento das teorias publicistas representa uma evolução fundamental para o entendimento contemporâneo da responsabilidade civil do Estado e serve como alicerce para sua aplicação no direito brasileiro (CARVALHO, 2017).

1.3 Teoria da culpa administrativa ou culpa do serviço ou acidente administrativo

Também conhecida como culpa do serviço ou acidente administrativo, ou, *faute du service*, essa teoria surgiu como uma intenção intermediária entre a irresponsabilidade absoluta do Estado e a adoção da responsabilidade objetiva, baseada na ideia que o Estado deveria responder pelos danos decorrentes da “falha na prestação do serviço público”, se exigindo nesses casos a comprovação dessa falha por parte do lesado. (COMETTI; JACOB, 2025).

A presteza primordial dessa teoria foi a distinção entre a culpa do funcionário público, pela qual o mesmo responderia, e a culpa anônima do serviço público, que ocorria nas seguintes situações: o serviço não funcionou (omissão), funcionou de forma tardia ou funcionou mal. Com isso, a responsabilidade do Estado ocorreria de forma independente da apreciação da culpa do funcionário, porém sendo necessário demonstrar uma deficiência concreta na atuação estatal, ou seja, o foco imputação passou a ser a falência estrutural ou funcional, e não mais pautada na análise do comportamento individual do servidor (COMETTI; JACOB, 2025).

Para abrilhantar a compreensão, convém citar as quatro características fundamentais dessa teoria conforme Alexandre Mazza (2022):

A responsabilidade do serviço público é uma responsabilidade primária. A administração não é declarada responsável em consequência do jogo dos dados preponente-preposto, patrão-empregado, etc., mas absorve a penalidade do agente, que se toma simples peça na empresa administrativa, em 'cujo corpo se funde'. 2º) A falta do serviço público não depende da falta do agente. É suficiente estabelecer a má condição do serviço, o funcionamento defeituoso, a que se possa atribuir o dano. [...] 3º) É preciso, entretanto, notar que o que dá lugar à responsabilidade é a falta, não o fato do serviço. Distinção útil, no sentido de que a teoria não pode ser assimilada à doutrina do risco. 4º) Nem todo defeito do serviço acarreta a responsabilidade: requer-se, para que esta se aperfeiçoe, o caráter de defectibilidade, cuja apreciação varia segundo o serviço, o lugar, as circunstâncias.

A crítica central a respeito dessa teoria repousa sobre a dificuldade probatória imposta ao administrado, que, em muitos casos, encontrava obstáculo para a comprovação da ineficiência ou mau funcionamento do serviço.

Embora representasse avanço significativo frente à responsabilidade puramente subjetiva, a Teoria da Culpa Administrativa permanecia limitada pela

necessidade de comprovação da falha do serviço, elemento que nem sempre era facilmente demonstrável pelos particulares. Muitas vezes, a Administração Pública detinha todas as informações, documentos e registros necessários para comprovar a existência ou inexistência do funcionamento adequado do serviço, criando um verdadeiro desequilíbrio probatório. Isso tornava o acesso à justiça mais difícil e, por consequência, limitava a efetividade do direito à indenização (SARAI, 2024).

Ademais, a teoria mostrava-se insuficiente diante da crescente diversificação das atividades estatais, sobretudo com o avanço do Estado Social e a expansão dos serviços públicos essenciais. Nessa fase, o Estado assumiu obrigações positivas mais amplas, cuja execução, por envolver maior complexidade técnica e estrutural, gerava riscos que extrapolavam a noção tradicional de culpa. A exigência de demonstração da falha concreta tornava-se, assim, incompatível com a necessidade de oferecer proteção mais ampla aos administrados, especialmente diante de danos que decorriam não propriamente de uma falha específica, mas sim do risco intrínseco à atividade estatal (SARAI, 2024).

Além disso, a própria jurisprudência passou a reconhecer que a distinção entre culpa do agente e culpa anônima do serviço nem sempre era suficiente para resolver problemas que envolviam danos causados por atividades altamente perigosas ou por situações emergenciais. A percepção de que o Estado, enquanto ente detentor de privilégios e recursos superiores aos do particular, deveria assumir os ônus decorrentes de suas atividades, contribuiu para o fortalecimento das teorias objetivas. Assim, a Teoria da Culpa Administrativa, apesar de sua relevância histórica, tornou-se gradualmente superada, dando lugar ao modelo de responsabilidade objetiva que hoje prevalece no ordenamento jurídico brasileiro (SARAI, 2024).

1.4 Teoria do risco administrativo

Também conhecida por teoria da responsabilidade sem culpa, essa teoria passou a ser adotada pelo Conselho de Estado Francês em determinadas hipóteses. Conforme Alexandre Mazza (2023, pag. 155), essa teoria se baseia no princípio da Solidariedade Social, do qual decorre que tanto os benefícios quanto os encargos decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, e no caso de uma pessoa sofrer um ônus superior ao que os demais experimentaram, rompe-se o

equilíbrio que deve existir, o qual para se restabelecer dependerá de uma atuação estatal através da indenização do prejudicado.

Além disso, convém enaltecer que esse princípio em comento apresenta raízes no próprio artigo 13 da Declaração de Direitos do Homem de 1789: “Artigo 13º- Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.”

Essa teoria em busca de dar efetividade ao princípio da dignidade da pessoa humana e à proteção do administrado, optou por afastar a necessidade de comprovação das falhas internas da máquina pública - requisito presente na teoria da culpa administrativa - sendo indiferente tanto a análise da conduta do agente, quanto da avaliação das consequências do serviço público, isto é, se o serviço não funcionou (omissão), funcionou de forma tardia ou funcionou mal. Por isso é chamada de Teoria da Responsabilidade Objetiva, precisamente por dispensar a análise dos elementos subjetivos.

Outrossim, sobre os pressupostos de apreciação dessa responsabilidade objetiva, tem como elementos: ocorrência de um dano anormal e específico, isto é, que atinge apenas alguns membros da sociedade e seja apto a superar os inconvenientes da vida em sociedade; que o ato decorra de um ato de um agente público; exista nexos de causalidade, ou seja, haja correlação direta entre o ato perpetrado e o inconveniente gerado.

A Teoria do Risco administrativo foi acolhida taxativamente pelo Código Civil de 2002, em seu artigo 927, in verbis:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Conforme Hely Lopes Meirelles (2016), duas são as correntes que analisam a responsabilidade objetiva dentro da teoria do risco: a teoria risco integral e a teoria do risco administrativo. A teoria do risco integral é considerada na dicção de Alexandre Mazza (2022) como uma variante mais radical, bastando a demonstração dos pressupostos de apreciação - ato, dano e nexos de causalidade, para que ocorra a condenação estatal em qualquer hipótese, inadmitindo qualquer excludente de

responsabilidade. Por outro lado, a teoria do risco administrativo, adotada na Constituição Federal de 1988, reconhece a existência de excludentes, como a culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior.

1.5 A Evolução da responsabilidade civil do Estado no Brasil

A evolução constitucional brasileira reflete, em grande medida, o mesmo percurso histórico europeu, com o devido cuidado quanto a aplicação da Teoria da Irresponsabilidade do Estado, a qual não foi acolhida no direito brasileiro. Durante o período imperial, regido pela Constituição de 1824, houve omissão sobre o tema, com tratativas apenas sobre a responsabilidade do funcionário fruto de omissões ou abusos durante o exercício de suas funções (BRASIL, 1824).

A Constituição Republicana de 1891, por sua vez, manteve a omissão do regime anterior. Todavia, conforme Di Pietro (2022), houveram durante essa época a produção de leis ordinárias que versavam sobre a responsabilização civil do Estado, que na época foi interpretada como solidária juntamente a atuação dos funcionários, os quais já possuíam normatização na carta magna, representando uma inovação importante, bem como já se solidificando uma base de sustentação do avanço jurídico que viria a ocorrer em 1934 (BRASIL, 1891).

Convém ressaltar que durante essa época, mais precisamente com a chegada da Regulamentação de Beviláqua, isto é, o Código Civil de 1916, as teorias subjetivas civilistas ganharam vigor, já que foram adotadas neste estatuto, mais precisamente no artigo 15, *in verbis*, no qual se encontra revogado:

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

A chegada da Constituição de 1934, que introduziu a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público por danos que seus funcionários, nessa qualidade, gerassem, ou seja, reconheceu a responsabilidade solidária já ensejada pela jurisprudência durante o regime anterior, representou o primeiro reconhecimento constitucional do dever de indenizar do Estado, que pode ser visualizada com a passagem do artigo 171 de 1934, da carta magna, *in verbis*:

Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos. § 1º Na ação proposta contra a Fazenda Pública, e fundada em lesão praticada por funcionário, este será sempre citado como litisconsorte. § 2º Executada a sentença contra a Fazenda, esta promoverá execução contra o funcionário culpado.

Com a Constituição autoritária de 1937, não houve qualquer avanço no tratamento constitucional da responsabilidade estatal, mantendo-se apenas a previsão já existente na Carta anterior. Foi somente com a Constituição de 1946 que a responsabilidade civil objetiva do Estado foi, de fato, consagrada e passou a assumir contornos mais definidos, aproximando-se do modelo contemporâneo da teoria do risco administrativo. Tal evolução ficou evidenciada no artigo 194 da referida Constituição de 1946, que dispunha, in verbis:

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.

A Constituição de 1967, promulgada durante o regime civil-militar e marcada por um contexto político autoritário, manteve a estrutura essencial das previsões constitucionais anteriores acerca da responsabilidade estatal. Entretanto, inovou ao disciplinar o direito de regresso contra os agentes públicos, ampliando o entendimento adotado pela Constituição de 1946. Isso porque passou a admitir expressamente a ação regressiva não apenas nos casos de culpa, mas também quando o dano fosse resultado de ato doloso praticado pelo agente, conforme dispõe o artigo 105, parágrafo único: “Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo” (BRASIL, 1967).

Com a Constituição de 1988, houve a consagração definitiva da responsabilidade objetiva do Estado, consolidando a teoria do risco administrativo no ordenamento jurídico brasileiro e ampliando sua incidência para abranger, igualmente, as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, como concessionárias e permissionárias. O Código Civil de 2002 reforçou essa diretriz ao prever, em seu artigo 43, a possibilidade de responsabilização civil das pessoas jurídicas de direito público interno pelos danos causados a terceiros por seus agentes, quando atuando nessa qualidade (BETTI, 2024).

Além desses avanços normativos, a Constituição de 1988 representou uma mudança paradigmática ao fortalecer a centralidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, elementos que dialogam diretamente com a proteção da vítima em casos de danos decorrentes da atuação estatal. A opção pelo regime da responsabilidade objetiva buscou conferir maior segurança jurídica ao administrado, bem como evitar que dificuldades probatórias quanto à culpa do agente se transformassem em óbices indevidos à reparação integral do dano. Assim, a responsabilidade estatal passou a ser compreendida como verdadeira garantia constitucional (BETTI, 2024).

Ademais, o sistema instituído pela Carta de 1988 permitiu a harmonização entre a proteção do particular e a preservação do patrimônio público por meio do instituto da ação regressiva, cabível contra o agente público nos casos de dolo ou culpa. Dessa forma, o modelo atual equilibra dois valores essenciais: por um lado, assegura à vítima o direito à indenização independentemente da comprovação de culpa; por outro, preserva a moralidade administrativa e desestimula condutas ilícitas praticadas por agentes públicos. Trata-se, portanto, de um sistema que reforça tanto a eficiência quanto a responsabilidade no âmbito da Administração Pública (BETTI, 2024).

1.6 Dos princípios constitucionais envolvidos

A Constituição Federal de 1988 não apenas cuidou em positivizar a responsabilidade objetiva conforme o artigo 37, §6º, mas também se ateve em sedimentar princípios estruturantes que orientam e fundamentam essa responsabilização. De início, é imperioso destacar o princípio da Legalidade a qual garante que a administração só pode agir dentro dos limites da lei, e dessa forma, condutas que exorbitem desse antro emergem como dever de reparação, que muitas vezes se dá através da responsabilização civil (FERNANDES, 2020).

Por outro lado, no que tange ao princípio da Impessoalidade, que na dicção de Alexandre de Moraes (2025) é um reforço da ideia de ser o administrador um mero executor do ato, isto é, um “veículo de manifestação da vontade estatal”, e, portanto, devendo seus atos serem imputados ao Estado (MORAES, 2018). Foi graças a essa principiologia constitucional que se deu azo a Teoria da Dupla Garantia, isto é, teoria sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação

do 37, §6º, que compreendeu pela impossibilidade de o particular lesado demandar diretamente o funcionário público causador do dano, que responderá apenas perante o ente estatal, *in verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF - RE: 327904 SP, Relator.: CARLOS BRITTO, Data de Julgamento: 15/08/2006, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENT VOL-02246-03 PP-00454 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78)

Os princípios da Moralidade e da Eficiência insculpidos na Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 19/98 também representam alicerces a fundamentação da responsabilização em testilha, visto que uma atuação pautada nesses preceitos perfectibiliza uma um agir orientado no dever de atuar com diligência, probidade, ética e zelo. Assim, é imposto um padrão de conduta e gestão o qual se descumprido gera a responsabilidade civil do Estado.

Além disso, Nunes Júnior (2019), afirma que, não se pode deixar de lado o princípio da Igualdade, previsto no artigo 5º da Constituição e que tem aplicação direta na responsabilidade civil. O fundamento dessa relação é pautado no já tratado princípio da Solidariedade Social, ou Igualdade da distribuição dos ônus e encargos públicos: se a atuação estatal, mesmo lícita, impor a um particular um sacrifício superior ao experimento pela coletividade, cabe ao Estado a indenização em busca de restaurar o equilíbrio social. Nesse sentido, a Responsabilidade Civil do Estado surge como um verdadeiro instrumento de efetivação do princípio da Igualdade no Estado democrático de direito.

Outrossim, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, conforme Alexandre de Moraes, é um princípio o qual traz consigo a pretensão de garantir nos estatutos

jurídicos um mínimo invulnerável a assegurar determinados direitos, também representa corolário de fundamentação da responsabilidade civil do Estado, até porque, esse princípio juntamente a outros destacados orientam uma atuação do Estado mais zelosa, impondo uma atuação que busque proteger não só o patrimônio do administrado, mas também proteger e reparar a integridade física e moral (NUNES JÚNIOR, 2019).

Por fim, mas sem exaurir a imensidão de perspectivas que podem ser destacadas, cabe ressaltar o princípio da Segurança Jurídica, que reforça a previsibilidade das relações entre Estado e cidadão, permitindo ao particular confiar que a atuação estatal será coerente, previsível e estável, surgindo o dever de responsabilização estatal justamente de atuações públicas que rompam essa confiança através de condutas abusivas ou ilegais.

Enfim, é cristalina que a Constituição Federal de 1988 não realizou simplesmente uma opção quanto às teorias de responsabilização estatal, mas sedimentou uma estrutura principiológica para fundamentar a Responsabilidade Objetiva do Estado. (NUNES JÚNIOR, 2019).

2 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO

A responsabilidade civil do Estado por omissão configura-se quando o poder público, apesar de possuir o dever legal específico de agir, permanece inerte, permitindo que, em razão dessa abstenção, ocorra dano a determinado particular. Trata-se, portanto, de uma imputação fundada não em um comportamento comissivo, mas na violação de um dever jurídico de proteção, prevenção ou fiscalização, cuja inobservância rompe o equilíbrio entre administração e administrado.

A análise dessa modalidade de responsabilidade apresenta complexidades significativas. No plano dogmático, destaca-se o desafio de atribuir juridicamente um resultado a partir de uma “não conduta”, ou seja, conectar o dano a uma ausência de atuação estatal. No campo probatório, surge a delicada necessidade de demonstrar que a atuação estatal eficaz teria evitado o prejuízo, aspecto que envolve juízo contrafactual, isto é, uma afirmação ou pensamento que considera um cenário ou evento hipotético que contraria os fatos reais ou o que realmente aconteceu, e dessa forma, é sempre permeado por incertezas e margens interpretativas.

Soma-se a isso o problema dos limites institucionais: disputas de competência, lacunas na organização administrativa e indefinição sobre qual órgão deveria agir frequentemente dificultam a identificação do responsável pela omissão. A responsabilidade civil do Estado encontra fundamento no § 6º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, dispositivo que estabelece 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 e, também, ao seguinte: [...] § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Logo, as pessoas jurídicas de direito público devem responder de forma objetiva pelos prejuízos que seus agentes, atuando nessa condição, venham a causar a terceiros. Isso significa que, para a configuração da responsabilidade civil estatal, basta a comprovação do nexo de causalidade entre o dano sofrido e a

atuação, ou omissão, tanto das entidades públicas quanto das pessoas jurídicas de direito privado que executam serviços públicos, sendo dispensada a demonstração de culpa.

Por isso, o estudo da responsabilidade estatal por omissão ocupa uma das áreas mais sensíveis da teoria geral da responsabilidade civil do Estado. Exige-se do intérprete a busca por um equilíbrio entre a racionalidade administrativa, que impede que o Estado seja responsabilizado por tudo e qualquer omissão, e a tutela efetiva dos direitos fundamentais, que demanda respostas estatais adequadas, tempestivas e eficientes. Trata-se, portanto, de um campo no qual se confrontam, de maneira intensa, a necessidade de segurança jurídica e a obrigação constitucional de proteção aos cidadãos (ROCHA, 2025).

Além disso, a análise da omissão estatal revela a complexidade inerente ao funcionamento da Administração Pública, que muitas vezes opera sob limitações materiais, financeiras ou estruturais. Ainda assim, tais limitações não afastam o dever jurídico de agir quando houver obrigação legal específica ou expectativa legítima de atuação preventiva ou fiscalizatória. Assim, a responsabilização por omissão busca delinear com precisão quando a inércia estatal ultrapassa a esfera da discricionariedade administrativa e se transforma em violação de deveres constitucionais (ROCHA, 2025).

Por fim, o enfrentamento dessa temática é essencial para assegurar não apenas a reparação dos danos já causados, mas também para induzir comportamentos administrativos mais diligentes e eficientes. O aprimoramento das políticas públicas, da fiscalização e dos mecanismos de prevenção decorre, em grande medida, da compreensão de que o Estado não pode permanecer inerte diante de riscos previsíveis e evitáveis (CIRNE; DE MIRANDA SILVA, 2021).

A responsabilidade estatal por omissão, portanto, não se limita ao aspecto reparatório, mas assume também um papel pedagógico e estruturante na busca por uma Administração Pública mais comprometida com a proteção e promoção dos direitos fundamentais. (COMETTI; JACOB, 2025).

2.1 Estrutura dogmática e elementos

De início é importante antever que a responsabilidade civil omissiva conserva os elementos clássicos da responsabilidade civil, conduta, dano e nexos causal,

porém com contornos próprios e com o acréscimo de elementos específicos. O primeiro elemento que deve ser analisado é a existência de um dever jurídico positivo imputável ao Estado, seja através de mandamento constitucional, lei, regulamento ou qualquer outro instrumento que acarrete um vínculo jurídico-administrativo (DI PIETRO, 2022).

Essa condição decorre do fato que a omissão só gera responsabilidade civil quando o Estado tinha o dever jurídico de agir e os meios necessários para fazê-lo, e mesmo assim manteve-se inerte, configurando a chamada omissão antijurídica. Sobre esse elemento é fundamental que a conduta fosse exigível e possível, visto o não cabimento de eventuais alegações quando o Estado não possuía meios fáticos ou legais para agir. Assim, conforme Di Pietro (2022, pag. 748): “Para a responsabilidade decorrente de omissão, tem que haver o dever de agir por parte do Estado e a possibilidade de agir para evitar o dano.”

Impende salientar que esse primeiro elemento é um fator que estabelece diferenciação entre as responsabilidades estatais fruto de condutas omissivas ou comissivas, pois naquele caso é necessária uma ilicitude patente, ou seja, havia dever do Estado em atuar, enquanto que neste caso não, podendo decorrer de atuações lícitas ou ilícitas.

O elemento omissão ou insuficiente atuação estatal decorre do fato de a administração não ter agido quando deveria, ou, na hipótese de ter atuado - essa atuação não correspondeu aos imperativos necessários à garantia de uma prestação eficaz. Para sintetizar, convém destacar a inteligência de Alexandre Mazza (p. 161, 2023):

Em outras palavras, os danos por omissão são indenizáveis somente quando configurada omissão dolosa ou omissão culposa. Na omissão dolosa, o agente público encarregado de praticar a conduta decide omitir-se e, por isso, não evita o prejuízo. Já na omissão culposa, a falta de ação do agente público não decorre de sua intenção deliberada em omitir-se, mas deriva da negligência na forma de exercer a função administrativa.

O dano consiste na efetiva lesão a um bem juridicamente protegido, seja ele de natureza patrimonial ou moral. Já o nexo de causalidade, por sua vez, corresponde à verificação de que a conduta estatal, ainda que omissiva, tinha potencial para evitar o resultado danoso, estabelecendo-se, assim, a relação causal entre a inércia do agente público e o prejuízo sofrido.

Dada a própria natureza negativa da conduta omissiva, a comprovação desse vínculo é mais complexa, exigindo, muitas vezes, a utilização de presunções, análises contrafactuais e juízos de probabilidade acerca do que teria ocorrido caso o Estado tivesse agido de forma adequada (BRASIL, 2008).

No tocante ao nexos causal, é imprescindível mencionar a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da teoria do dano direto ou imediato. Em um primeiro momento, o Tribunal adotava uma interpretação restritiva, exigindo que a cadeia causal permanecesse íntegra e sem interferências externas, de modo que o dano fosse consequência direta e necessária da conduta estatal. Entretanto, nos últimos anos, observa-se um movimento de flexibilização desse entendimento, ampliando a possibilidade de reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em situações nas quais a omissão estatal contribui de forma relevante para a produção do resultado (BRASIL, 2008).

Nesse sentido, destaca-se o Informativo 502 do STF, que evidencia essa ampliação interpretativa ao admitir hipóteses de responsabilização mais abrangentes, in verbis:

Entendeu-se que restaria configurada uma grave omissão, permanente e reiterada, por parte do Estado de Pernambuco, por intermédio de suas corporações militares, notadamente por parte da polícia militar, em prestar o adequado serviço de policiamento ostensivo, nos locais notoriamente passíveis de práticas criminosas violentas, o que também ocorreria em diversos outros Estados da Federação. Em razão disso, o cidadão teria o direito de exigir do Estado, o qual não poderia se demitir das consequências que resultariam do cumprimento do seu dever constitucional de prover segurança pública, a contraprestação da falta desse serviço. Ressaltou-se que situações configuradoras de falta de serviço podem acarretar a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, considerado o dever de prestação pelo Estado, a necessária existência de causa e efeito, ou seja, a omissão administrativa e o dano sofrido pela vítima, e que, no caso, estariam presentes todos os elementos que compõem a estrutura dessa responsabilidade (STA 223 AgR/PE, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, 14.4.2008. (STA - 223)).

A partir desse entendimento, evidencia-se que o Supremo passou a adotar uma concepção mais ampla do nexos causal, especialmente em hipóteses de omissão estatal. Não se exige mais que o dano decorra exclusivamente da conduta ou inércia administrativa, mas que haja participação relevante e juridicamente significativa do Estado para a produção do resultado danoso.

Em outras palavras, basta que a omissão configure um fator decisivo, ainda que não único, na cadeia causal, desde que se demonstre que o dever

constitucional ou legal de agir foi descumprido e que essa inércia contribuiu de forma determinante para o evento lesivo (BETTI, 2024).

Esse avanço interpretativo demonstra uma sensível aproximação do STF à lógica protetiva adotada pelo Estado Democrático de Direito, reforçando a função do poder público como garantidor de direitos fundamentais. Ao admitir a responsabilização mesmo diante de causas concorrentes, o Tribunal prestigia a efetividade do dever de proteção estatal e coíbe a utilização da ideia de causalidade estrita como meio de afastar a obrigação de indenizar. Trata-se, portanto, de uma evolução que fortalece o equilíbrio entre a exigência de eficiência administrativa e a tutela dos administrados, assegurando maior justiça na reparação de danos decorrentes da omissão estatal (BETTI, 2024).

Embora parte da doutrina administrativista sustente que a responsabilidade civil por omissão deve depender da demonstração de que o Estado tinha condições concretas de agir para evitar o dano, tese que vincula o dever de indenizar à aferição fática de evitabilidade, tal construção enfrenta limites teóricos importantes. (BETTI, 2024).

Isso porque condiciona indevidamente a responsabilidade jurídica a uma circunstância empírica, relativizando o princípio do *neminem laedere* e sugerindo que o Estado só responderá quando puder atuar como ‘garantidor’ em situações particulares. Essa leitura, embora difundida, mostra-se problemática em um cenário de crescente intervenção estatal e tende a distorcer a função estruturante da responsabilidade civil objetiva como instrumento de proteção do administrado (BETTI, 2024).

2.2 Omissão genérica e a omissão específica

A diferença entre omissão genérica e omissão específica constitui uma das mais relevantes, controvertidas e significativas questões no campo da responsabilidade civil por omissão. Esse reconhecimento é de suma importância porque das suas consequências práticas decorrerá o regime jurídico aplicável, os critérios de imputação e o ônus da prova do particular.

A distinção entre essas modalidades de omissão é que há casos em que se pode afirmar que o Estado tinha o poder e o dever de evitar um dano, e outros em que simplesmente não se poderia juridicamente exigir uma ação preventiva

específica. Genérica é a omissão inerente do Estado diante de um dever geral de proteção, sem destinatário individualizado ou situação concreta que exija a atuação da administração.

Nos casos em que se discute a responsabilidade do Estado, é mais adequado afirmar que a fundamentação para reconhecer a responsabilidade subjetiva decorre da impossibilidade de se conceber o Estado como um garantidor universal, isto é, na ilegalidade de compreendê-lo como um ser capaz de evitar a ocorrência de todos os riscos inerentes à vida em sociedade.

O reconhecimento da responsabilidade subjetiva no mencionado caso, como acreditamos, é de suma importância não apenas do ponto de vista legal, mas também pela necessidade de uma gestão equilibrada das finanças públicas. Afinal, um Estado que se torna excessivamente reativo a diversas contingências sociais acaba se tornando mais oneroso e exigente, desviando a atenção das áreas que realmente necessitam de uma intervenção mais complexa e direcionada, como é o caso da saúde, da educação ou da segurança pública.

Da mesma forma, a jurisprudência contemporânea, que consideramos mais adequada, também reconhece, observa-se:

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZATÓRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. VÍTIMA QUE BALEADA EM ASSALTO EM VIA PÚBLICA VEIO A ÓBITO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSOS DOS AUTORES. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO NÃO VERIFICADA, EIS QUE NÃO HÁ PROVA DE QUE ESTE FOI INSTADO A AGIR, POR MEIO DE SEUS AGENTES, E QUEDOU-SE INERTE, OU DE QUE PODIA EVITAR O DANO, E NÃO O FEZ. NÃO OBSTANTE A SEGURANÇA PÚBLICA SE TRATAR DE UM DEVER DO ESTADO E UM DIREITO FUNDAMENTAL DOS CIDADÃOS, PREVISTO NO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTADO NÃO É UM GARANTIDOR UNIVERSAL, NO CASO DE OMISSÃO GENÉRICA INEXISTE NEXO DE CAUSALIDADE A DAR ENSEJO À RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE GARANTIR POLICIAMENTO EM TODOS OS LUGARES, A TODO TEMPO, INTEGRALMENTE. AUSENTE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA DO ESTADO E O EVENTO DANOSO. NO CASO, A SITUAÇÃO OCORRIDA DECORREU DE FATO DE TERCEIRO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (...) 2. In casu, o de cujus foi baleado pelo assaltante na Rua Hermengarda enquanto ainda estava dentro do seu veículo, inexistindo prova de que o evento ocorreu por omissão específica do Estado, ou seja, de que este foi instado a agir, por meio de seus agentes, e ficou-se inerte, ou de que podia evitar o dano, e não o fez; 3. Nesta toada, fato que vitimou a apelante se deu por ação de terceiros, sem qualquer participação de agentes públicos, rompendo o nexo de causalidade, o que exclui a responsabilidade estatal; 4. Desprovemento do recurso (STJ - AREsp: 2309704, Relator.: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: Data da Publicação DJ 06/06/2023).

Em relação à Omissão Específica, trata-se das situações que resultam de condutas que o Estado tinha o dever jurídico e individualizado de realizar, ou seja, não se tratava de um dever geral de proteção, mas de uma conduta concreta e claramente requerida ao Estado, e mesmo assim ele permaneceu inativo, permitindo que o dano ocorresse em decorrência dessa inação.

Em tais circunstâncias particulares, ao contrário da omissão genérica, não há um dever jurídico concreto de agir, o que permite a aplicação da Teoria do Risco Administrativo, conforme prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. Nesses casos, a omissão estatal não decorre de uma atuação discricionária, mas da violação de um dever específico de proteção, cuja inobservância enseja responsabilidade objetiva (STJ, 2023).

Assim, diversas são as situações em que se reconhece a existência desse dever de proteção, seja de origem legal expressa, como o dever de garantir a integridade física de pessoas sob custódia estatal, seja de origem contratual, como ocorre em convênios hospitalares, ou ainda de natureza funcional, como no caso ora analisado. A fiscalização de obras, prevista em legislações municipais como a de Fortaleza, impõe ao ente público uma atuação positiva e preventiva, justamente para evitar acidentes como o desabamento do Edifício Andréa.

Por fim, o que realmente distingue, conforme já mencionado, não é apenas a gravidade da inércia, mas sim a natureza do dever jurídico que foi infringido, seja ele impessoal e abrangente, no caso da omissão genérica - ou específico e passível de individualização, no caso da omissão específica.

Para elucidar ainda mais essa distinção, é pertinente destacar as palavras do professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira (p. 799, 2020):

(...), todavia, somente será possível responsabilizar o Estado nos casos de omissão específica, quando demonstradas a previsibilidade e a evitabilidade do dano, notadamente pela aplicação da teoria da causalidade direta e imediata quanto ao nexo de causalidade. Vale dizer: a responsabilidade restará configurada nas hipóteses em que o Estado tem a possibilidade de prever e de evitar o dano, mas permanece omissor. Nas omissões genéricas, em virtude das limitações naturais das pessoas em geral, que não podem estar em todos os lugares ao mesmo tempo, e da inexistência do nexo de causalidade, não há que falar em responsabilidade estatal, sob pena de considerarmos o Estado segurador universal e adotarmos a teoria do risco integral.

Esse entendimento traz à tona a importância de se traçar com clareza os limites da atuação estatal, de modo a se evitar interpretações que possam alargar,

de forma indevida, o alcance da responsabilidade pública. A responsabilidade por omissão não pode ser uma consequência automática, mas deve ser aplicada apenas nos casos em que o Estado tinha a capacidade concreta de agir para evitar um dano que era previsível e evitável, mas não o fez.

Essa distinção é fundamental para manter o equilíbrio entre a cobrança por uma gestão pública eficiente e a proibição de que o Estado se torne o responsável por garantir qualquer dano que ocorra na sociedade (OLIVEIRA, 2020).

2.3 Sobre a prova do nexu causas e as técnicas probatórias

A temática do nexu causal assume posição central no estudo da responsabilidade civil do Estado, especialmente porque é a partir dele que se estabelece a ligação jurídica entre a conduta estatal, comissiva ou omissiva, e o dano experimentado pelo particular. Sem a comprovação desse vínculo, torna-se inviável qualquer pretensão indenizatória, ainda que presentes o dano e a atuação estatal deficiente (CARVALHO FILHO, 2019).

Por essa razão, a aferição do nexu de causalidade não apenas demanda rigor metodológico, mas também exige o emprego de técnicas probatórias adequadas, capazes de reduzir incertezas e mitigar os riscos de decisões injustas ou desproporcionais (MARINELA, 2017).

A prova sobre o nexu causal é considerada o elemento mais problemática e sensível na responsabilidade civil do Estado, sendo considerado para José dos Santos Carvalho Filho (2019, pag. 470) um verdadeiro fator fundamental de atribuição de responsabilidades e potencial ensejador de equívocos, *in verbis*:

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

No que se refere a atos omissivos, a controvérsia é ainda mais acentuada, uma vez que sua avaliação requer um juízo que vai além da causalidade fática, envolvendo uma análise hipotética do comportamento que o Estado deveria ter

adotado e das possíveis consequências que teriam ocorrido caso essa conduta fosse implementada.

Quanto às técnicas de prova, em razão da complexidade que é encontrar essas relações de causa e efeito, tanto no âmbito administrativo quanto no judicial tem-se permitido o uso de técnicas probatórias diversas, de modo a se poder refazer o juízo de causalidade por meio de indícios e presunções. Portanto, em situações que dizem respeito a omissões de caráter técnico, o laudo pericial se torna imprescindível para avaliar a previsibilidade e evitabilidade do dano, estabelecendo se a ação do Estado poderia ter evitado o evento (CARVALHO FILHO, 2019).

No caso prático objeto deste trabalho, a perícia sobre o histórico estrutural do prédio e a verificação de sua conformidade com a legislação municipal de vistorias seriam elementos centrais para identificar se houve, de fato, omissão fiscalizatória apta a estabelecer o nexo causal entre a atuação estatal deficiente e o desabamento. A análise técnica permitiria aferir se a tragédia poderia ter sido evitada mediante adequada fiscalização, o que constitui ponto decisivo para a responsabilidade civil do Estado (MARINELA, 2017).

Além da prova pericial, a consolidação do nexo de causalidade poderia ser reforçada por meio de testemunhos, documentos e relatórios administrativos, especialmente diante da atual perspectiva doutrinária que concebe o nexo causal de forma normativa e funcional, e não apenas física. Essa visão, influenciada pela imputação objetiva, integra elementos jurídicos, constitucionais e estruturais, permitindo um exame mais abrangente e justo da atuação estatal. Tais técnicas probatórias demonstram o esforço do processo judicial em mitigar a desigualdade entre o cidadão e o Estado, reafirmando a função protetiva e garantidora da jurisdição administrativa (MARINELA, 2017).

2.4 Excludentes e limites da responsabilidade civil omissiva

A responsabilidade civil do Estado, ainda que orientada pelo princípio da objetividade, não é ilimitada. O próprio sistema constitucional estabelece dogmáticas e excludentes que delimitam essa responsabilidade do Estado. O caráter não limitada busca, conforme já explanado, encontrar um equilíbrio entre a tutela dos direitos fundamentais e a própria viabilidade funcional do Estado, pautada em critérios financeiros e estruturantes (BALTAR NETO, 2020).

Em decorrência disso, o nexu causal é um elemento crucial no que tange a essa análise, visto que através dele a responsabilidade estatal pode ser alterada diametralmente, já que pode passar por rompimentos e alterações. Assim, convém destacar as principais excludentes de responsabilidade estatal por omissão (BALTAR NETO, 2020).

Outrossim, a culpa exclusiva da vítima é uma hipótese de exclusão do elemento nexu causal dos pressupostos da responsabilização estatal. Essa excludente decorre das situações em que o dano gerado não é fruto de qualquer falha no dever de agir estatal, mas sim uma consequência de uma conduta única e exclusiva da vítima (JUNIOR; SALES, 2023).

Um exemplo clássico ocorre na situação de suicídio de um particular, mas não se deve considerar esse exemplo como uma regra inflexível, uma vez que, nas circunstâncias em que o Estado tenha alguma participação, sua responsabilidade estará claramente estabelecida (JUNIOR; SALES, 2023).

Para ilustrar, trago à baila um acórdão que cristaliza tal entendimento no tocante ao suicídio de presos.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. A omissão do Estado reclama nexu de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). 4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (STF - RE: 841526 RS, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/03/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 01/08/2016).

Por outro lado, existe a situação da Culpa Concorrente da Vítima, que diferente da hipótese passada, há uma contribuição mútua tanto do Estado quanto da vítima. Assim, é compreensível que ocorra não uma exclusão da responsabilidade do Estado, mas uma redução proporcional conforme sua contribuição. A própria codificação civil deixa isso bem claro, *in verbis*: “Art. 945. Se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização

será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano (BRASIL, 2002).

Visto isso, percebe-se que diferente das demais hipóteses, a responsabilidade estatal aqui não é afastada, mas mitigada conforme o grau de contribuição de cada um. Como exemplo podemos citar a situação de um acidente em uma rodovia mal sinalizada, que todavia foi facilitado pela imprudência do motorista durante a pilotagem, seja por excesso de velocidade ou pela realização de manobras na pista (BRASIL, 2002).

Além disso, outra hipótese de que limita a responsabilidade pelo dano do Estado é o fato exclusivo de terceiro, o qual decorre das situações em que o elemento nexos causal é rompido fruto da conduta de um terceiro, que não possua relação direta com o serviço público ou com o dever de vigilância do Estado (BRASIL, 2002).

Todavia, nesse caso, é fundamental que o evento fosse imprevisível e inevitável, visto que na hipótese da possibilidade de uma atuação estatal em evitar o dano por um regular exercício do dever de fiscalização, não há hipótese de afastamento de sua responsabilidade. Como exemplo podemos citar as hipóteses de assalto em via pública, que por vezes vêm sendo afastadas pelos tribunais.

Destaco o seguinte julgado.

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZATÓRIA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. VÍTIMA QUE BALEADA EM ASSALTO EM VIA PÚBLICA VEIO A ÓBITO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSOS DOS AUTORES. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO NÃO VERIFICADA, EIS QUE NÃO HÁ PROVA DE QUE ESTE FOI INSTADO A AGIR, POR MEIO DE SEUS AGENTES, E QUEDOU-SE INERTE, OU DE QUE PODIA EVITAR O DANO, E NÃO O FEZ. NÃO OBSTANTE A SEGURANÇA PÚBLICA SE TRATAR DE UM DEVER DO ESTADO E UM DIREITO FUNDAMENTAL DOS CIDADÃOS, PREVISTO NO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ESTADO NÃO É UM GARANTIDOR UNIVERSAL, NO CASO DE OMISSÃO GENÉRICA INEXISTE NEXO DE CAUSALIDADE A DAR ENSEJO À RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL. IMPOSSIBILIDADE DE GARANTIR POLICIAMENTO EM TODOS OS LUGARES, A TODO TEMPO, INTEGRALMENTE. AUSENTE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A CONDUTA DO ESTADO E O EVENTO DANOSO. NO CASO, A SITUAÇÃO OCORRIDA DECORREU DE FATO DE TERCEIRO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) § 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. (TJ-RJ - APL: 00131098220168190045, Relator.: Des(a). ALEXANDRE EDUARDO SCISINIO, Data de Julgamento: 29/09/2021, VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 01/10/2021).

Por último, há a possibilidade de que o nexo de causalidade seja interrompido devido a um evento fortuito ou de força maior. Essas causas excludentes, de caráter objetivo, quebram o nexo de causalidade quando resultam, como no exemplo anterior, de um evento inesperado e incontrolável, que não é consequência da ação ou inação do Estado.

A doutrina faz uma distinção entre o caso fortuito interno, e o externo. O primeiro refere-se a um evento que está relacionado à atividade que está sendo realizada, o que significa que o Estado não pode se isentar de sua responsabilidade. Por outro lado, o caso fortuito externo resulta de uma ação que não tem nenhuma relação com a atividade em questão, o que permite que a responsabilidade estatal seja excluída. Constantemente, fenômenos naturais extraordinários são mencionados como exemplos desse tipo de excludente (BRASIL, 2023).

Além das já mencionadas excludentes tradicionais, a responsabilidade civil estatal por omissão também se fundamenta em limites estruturais, no que diz respeito à impossibilidade da onipresença da administração e à razoabilidade da atribuição ao Estado. Dessa forma, a responsabilidade do Estado deve ser avaliada em todos os casos à luz do binômio existência de meios concretos e proporcionais de agir versus sua inércia determinante para o resultado ocorrido, sempre buscando a maior consonância possível entre os valores constitucionais fundamentais de proteção dos direitos fundamentais do cidadão e a funcionalidade e viabilidade da Administração Pública (BRASIL, 2023).

3 O CASO DO EDIFÍCIO ANDREA

O desabamento do Edifício Andrea, em 15 de outubro de 2019, na cidade de Fortaleza-CE, representa um dos episódios mais emblemáticos sobre a tragédia envolvendo as edificações urbanas brasileiras. Infelizmente este acidente não é um fato isolado, visto que quase anualmente nos deparamos com desastres envolvendo o desabamento de edifícios no Brasil (SINDICONET, 2020).

No acidente em questão, o prédio residencial, de sete pavimentos, localizado no bairro Dionísio Torres, veio abaixo de forma súbita, deixando nove pessoas mortas e sete pessoas feridas. Segundo moradores e delegados que investigaram o caso, o prédio com 11 famílias havia iniciado as reformas estruturais na véspera do desabamento. (SINDICONET, 2020).

Essa tragédia chamou a atenção a um grave quadro de negligência envolvendo a fiscalização das construções urbanas no país, em especial no Estado do Ceará. Com isso, essa temática foi levantada para se analisar tanto a responsabilidade civil do município de Fortaleza, quanto da necessidade de uma atuação preventiva das municipalidades para a implementação das políticas públicas de segurança estrutural (JORNAL DO SINDICO, 2020).

Impende salientar que, dois anos antes, em março de 2015, Fortaleza já havia presenciado o desabamento de uma varanda do Edifício Versailles, o qual resultou na morte de dois operários. No ano seguinte a esse acidente, foi determinada a demolição total do prédio, em razão da falta de manutenção e do avançado Estado de oxidação de sua estrutura de sustentação (JORNAL DO SINDICO, 2020).

Na acusação apresentada pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), além da denúncia contra os engenheiros civis envolvidos na realização da obra irregular, ocorrida na época do acidente, pelo crime de homicídio doloso - aqui divergindo da tipificação apresentada pela Polícia Civil do Estado do Ceará, que compreendeu pelo Homicídio Culposo - o parquet informou que o edifício não recebeu nenhuma vistoria pelo município de Fortaleza, o qual conforme a lei 9.913/2012, é obrigatória (JORNAL DO SINDICO, 2020).

Segue a literalidade inicial da desta lei que versa sobre a obrigação da existência de vistorias técnicas de forma preventiva e periódica.

Art. 1º. Fica estabelecida a obrigatoriedade de vistoria técnica, manutenção preventiva e periódica das edificações e equipamentos públicos e privados no âmbito do município de Fortaleza. Art. 2º. São abrangidas pela obrigatoriedade desta Lei as seguintes edificações: I. as multirresidenciais, com 3 (três) ou mais pavimentos; II. as de uso comercial, industrial, institucional, educacional, recreativo, religiosos e de uso misto; III. as de uso coletivo, públicas ou privadas; IV. as de qualquer uso, desde que representem perigo à coletividade (BRASIL, 2012).

É oportuno destacar, neste momento, a sujeição passiva no caso do Desabamento do Edifício Andrea em relação à Lei 9.913/2012. Isso porque, conforme a interpretação mencionada do dispositivo legal, todas as edificações, tanto públicas quanto privadas, estão sujeitas a essa obrigatoriedade. Além disso, no artigo 2º, mesmo quando a lei delimitou seu âmbito de aplicação, o Edifício Andrea continuou a ser abrangido, uma vez que se tratava de uma construção multiresidencial com mais de três andares (MÜLLER E GARCEZ ADVOGADOS ASSOCIADOS, 2019).

Considerando tudo isso, o desabamento do Edifício Andrea serve como um caso concreto para se analisar até onde vai a responsabilidade civil do Estado em situações de omissão no dever de agir, o que requer uma investigação minuciosa das legislações locais e uma reflexão aprofundada sobre o caso específico (MÜLLER E GARCEZ ADVOGADOS ASSOCIADOS, 2019).

3.1 O Poder de polícia municipal e o dever jurídico de agir

Primeiramente é imprescindível analisar a existência de um dever jurídico de agir por parte do município de Fortaleza, até porque, sem essa comprovação, a omissão estatal estará abrangida pela discricionariedade administrativa, não existindo, portanto, responsabilização. Esse dever decorre, no caso concreto, tanto de um exame apurado da norma legal específica, isto é, a lei 9.913/2012, quanto do exercício do poder de polícia administrativa, que constitui prerrogativa típica da Administração Pública voltada à proteção da coletividade.

No âmbito do Município de Fortaleza, a obrigação de manutenção, inspeção e conservação das edificações é regulamentada desde a Lei Municipal nº 9.913/2012, que instituiu a Política Municipal de Manutenção Predial (BRASIL, 2013). Essa legislação foi posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 13.616, de 23 de junho de 2015, que estabeleceu o Sistema de Inspeção Predial e determinou critérios

técnicos, periodicidade das vistorias e responsabilidades dos proprietários e do Poder Público. Segue a literalidade inicial do decreto regulamentador.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei Municipal nº 9.913, de 16 de julho de 2012, no que concerne a realização de inspeção predial, visando à manutenção preventiva e periódica das edificações e dos equipamentos, públicos ou privados no Município de Fortaleza, em seus elementos estruturais e instalações. Parágrafo único. A inspeção predial da edificação compreende a vistoria e análise das edificações por profissional habilitado, classificando o grau de risco com relação à segurança dos sistemas construtivos, tais como: estrutura, alvenarias, revestimentos, cobertura, instalações, equipamentos e demais elementos que as compõem. Art. 2º Estão obrigadas a realizar a vistoria técnica periódica prevista na Lei nº 9.913/2012: I - **as edificações multirresidenciais /residencial multifamiliar, com 03(três) ou mais pavimentos**; II - as edificações de uso comercial, industrial, institucional, educacional, recreativo, religioso e de uso misto; III- as edificações de uso coletivo, públicas ou privadas; IV - as edificações de qualquer uso, desde que representem perigo à coletividade. § 1º Para efeito deste decreto as edificações multirresidenciais ou residenciais multifamiliares são aquelas destinadas à habitação permanente, correspondendo a mais de uma habitação por lote, agrupadas verticalmente. § 2º **A vistoria periódica é obrigatória, independentemente do número de pavimentos e do uso, em todas as fachadas de qualquer prédio com projeção de marquise ou varanda sobre o passeio público.** § 3º Consideram-se edificações de qualquer uso que representem perigo à coletividade aquelas assim classificadas pelo órgão municipal competente. (BRASIL, 2015).

Assim, a omissão municipal na fiscalização do cumprimento da legislação, sobretudo após 2015, representa descumprimento direto de dever jurídico específico, o que reforça a configuração da omissão específica necessária à responsabilidade civil (BRASIL, 2015).

Inicialmente analisaremos o poder de polícia administrativo. Essa prerrogativa consiste na aptidão do Estado de limitar os direitos individuais em prol do interesse coletivo, configurando um verdadeiro poder-dever, em que o poder público não pode se omitir de atuar em situações que exijam sua intervenção para proteção de bens jurídicos coletivos. Na dicção de José dos Santos Carvalho Filho (2025, pag. 66), Poder de Polícia constitui: "(...) A prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.

Outrossim, compete ressaltar que no que tange aos aspectos constitucionais o poder de polícia municipal adquire contornos mais nítidos, visto que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 30, incisos I e VII, ressalta expressamente a competência desse ente político sobre o tratamento de assuntos de interesse local,

bem como sobre um adequado ordenamento territorial. Dessa forma, o dispositivo da carta magna confere à administração local não uma mera faculdade, mas um dever de zelar pela sua ocupação urbana, garantindo a segurança dos seus administrados.

Por fim, e não menos importante, convém salientar as palavras de Carvalho Filho (p. 74, 2025) sobre o dever de fiscalização que, em seu entendimento, deve andar juntamente ao poder de polícia, visto que de nada adianta a existência de um poder impositivo de restrições sem uma correspondente atuação fiscalizatória, assim observa:

A fiscalização apresenta duplo aspecto: um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que, em face da transgressão da norma de polícia, redundará na aplicação de uma sanção. Neste último caso, é inevitável que a Administração, deparando a conduta ilegal do administrado, imponha-lhe alguma obrigação de fazer ou de não fazer.

É oportuno analisar agora a lei 9913/2012, com o fim de demonstrar a existência do dever jurídico por parte do município de Fortaleza na fiscalização urbanística. O diploma normativo em questão representa um marco normativo na estrutura jurídica de prevenção e controle de risco das edificações urbanas municipais, materializando normativamente o poder de polícia municipal, e dessa forma impondo ao ente local o dever de estabelecer mecanismos de fiscalização das edificações e equipamentos públicos e privados municipais (CARVALHO FILHO, 2025).

Sobre a lei em si, além das pontuações já realizadas, isto é, sobre a incidência ou não desta lei ao caso objeto deste trabalho, é necessário analisar aspectos relacionados à própria lei (CARVALHO FILHO, 2025).

Inicialmente cumpre salientar que a normatização estabeleceu a necessidade de instrumento de controle administrativo permanente, isto é, um órgão competente da prefeitura de Fortaleza, responsável por emitir os Certificados de Inspeção Predial após apresentação pelo proprietário do imóvel do laudo de vistoria técnica. Além disso, conforme a regulamentação, esse laudo de vistoria técnica deve ser elaborado por profissional habilitado (CARVALHO FILHO, 2025). Segue trechos específicos do texto legal.

Art. 3º. As edificações abrangidas por esta Lei deverão possuir Certificação de Inspeção Predial, que será fornecida pelo **órgão competente da**

Prefeitura Municipal de Fortaleza, após a apresentação, pelo responsável pelo imóvel, de Laudo de Vistoria Técnica, obedecidas as seguintes periodicidades: (...) Art. 5º. O Laudo de Vistoria Técnica de inspeção predial será elaborado por engenheiro ou engenheiros devidamente habilitados e com registro junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-CE). Art. 9º. Após 5 (cinco) anos da expedição do "habite-se" pelo Município, os proprietários ou administradores das edificações públicas ou privadas deverão apresentar ao órgão competente do Município de Fortaleza o Laudo de Vistoria das Condições de manutenção dos imóveis, assinado por responsável técnico. (BRASIL, 2012).

Impende salientar que conforme o Decreto nº 13.616, de 23 de junho de 2015, o órgão público citado na lei 9913/2012, isto é, o que possui a incumbência de emissão dos Certificados de Inspeção Predial, é hoje realizado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). O texto legal assim observa:

Art. 9º Após a realização da vistoria técnica e expedição de laudo atestando que o imóvel se encontra em condições adequadas de conservação, estabilidade e segurança, o responsável pela edificação solicitará a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA a expedição de Certificado de Inspeção Predial (CIP), mediante preenchimento de formulário próprio online, disponível na página da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente - SEUMA, <http://www.fortaleza.ce.gov.br/seuma>. (...) (BRASIL, 2015).

3.2 A Configuração da culpa administrativa no caso do Edifício Andrea

A análise da responsabilidade civil do Estado, no desabamento do Edifício Andrea, em Fortaleza, em 2019, é imprescindível investigar a chamada culpa administrativa ou omissão do serviço. Logo, esse conceito, que é bastante aceito na doutrina administrativista brasileira, se refere às hipóteses em que o serviço público não atua, atua de forma deficiente ou atua com atraso, causando prejuízo ao administrado. É preciso, assim, identificar uma conduta omissiva ou comissiva da Administração Pública que tenha contribuído de forma significativa para o resultado danoso a fim de se aferir essa culpa (FREITAS, 2021).

Sobre então, no caso específico do Edifício Andrea, a discussão central tem recaído sobre a existência de uma omissão estatal relacionada à fiscalização de obras e edificações no município. A legislação municipal de Fortaleza prevê a obrigatoriedade de vistorias periódicas e de manutenção estrutural, especialmente para edificações antigas, estabelecendo um dever jurídico específico de atuação por parte do Poder Público. Assim, para que se configure a culpa administrativa, deve-se

demonstrar que o Município deixou de exercer, de maneira adequada, essa função fiscalizatória, permitindo que uma estrutura manifestamente comprometida continuasse sendo habitada (FREITAS, 2021).

Entretanto, a perícia técnica que se seguiu ao desabamento, demonstrou que o edifício tinha graves problemas estruturais e um histórico de deterioração, questões que, em tese, poderiam ter sido detectadas pela Administração em decorrência de uma fiscalização efetiva. A falta de vistorias periódicas, ou mesmo a eventual omissão na conferência de laudos elaborados pelos próprios condôminos, evidencia que o serviço público não se prestou de maneira compatível com os níveis de eficiência e prevenção que o ordenamento jurídico exige. Em suma, estamos diante de uma situação que se encaixa na definição doutrinária de culpa administrativa (FREITAS, 2021).

De acordo com o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), a Administração é culposa quando deixa de agir quando deveria, age de forma insuficiente ou o faz com atraso, frustrando o resultado esperado de um serviço público essencial. O mesmo se aplica ao Edifício Andrea, cuja segurança poderia ter sido garantida por meio de uma fiscalização adequada das condições de segurança, atividade essa que é essencial e cuja falha foi crucial para que o evento trágico ocorresse. A omissão, por sua vez, se torna ainda mais séria quando existe uma norma clara que exige a ação do ente público.

Diante do efetivo dever de agir da administração pública municipal, resta analisar se no caso concreto, há que se observar responsabilidade objetiva ou subjetiva. Em outras palavras, se aplica-se a Teoria da Culpa da Administração ou do Risco da Administração

Conforme a jurisprudência firme dos tribunais superiores afirma, nos casos de omissão específica, isto é, quando há um dever concreto de agir, a responsabilidade civil do Estado assemelha-se ao regime objetivo previsto no art. 37, §6º, da CF. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou em diversas ocasiões de que, na presença de um dever legal de vigilância, a ausência desse serviço configura a relação de causa e efeito entre a omissão do Estado e o prejuízo suportado pelo particular, ensejando o dever de indenizar. Essa recomendação enfatiza que a omissão do Município de Fortaleza, se evidenciada, resultaria em responsabilização do Estado (BRASIL, 1988).

Além do mais, conforme expõe Mello (2025), a Administração deve responder sempre que deixar de cumprir deveres que visem à proteção de direitos fundamentais, destacando que a omissão estatal em impedir danos previsíveis importa em responsabilidade, sobretudo quando o Poder Público detém meios e competência para evitá-los. Em relação ao caso em questão, o risco de deterioração estrutural e o colapso subsequente da edificação eram riscos previsíveis que poderiam ter sido evitados por meio de inspeções regulares.

Portanto, para que se possa atribuir a culpa administrativa ao Município de Fortaleza no caso do Edifício Andrea, é fundamental que se prove de maneira irrefutável que houve um descumprimento do dever legal de fiscalização das edificações, permitindo que um prédio com problemas estruturais continuasse em funcionamento.

Assim sendo, diante da previsibilidade do dano, da presença de normas que impunham uma ação específica do Estado e da clara ineficiência na fiscalização, é totalmente válido afirmar que houve omissão do serviço, sendo totalmente aplicáveis os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. Assim, é crucial que as políticas públicas voltadas à prevenção e à segurança estrutural sejam fortalecidas, evitando que tragédias dessa natureza ocorram novamente (MELLO, 2025).

3.3 O nexo de causalidade e as técnicas probatórias aplicáveis

Não se pode afirmar de forma abrupta que a inércia da administração causou o desabamento do Edifício Andrea, é fundamental estabelecer um nexo de causalidade claro antes de atribuir responsabilidades. Ao contrário das hipóteses de ação do Estado, na omissão é necessário comprovar que o Poder Público tinha um dever legal de agir e que a sua inação foi crucial para que o evento danoso ocorresse. Portanto, o nexo de causalidade precisa ser ligado pela falta de fiscalização, a deterioração estrutural conhecida e o resultado final que é o desmoronamento do prédio (MARCELLO, 2024).

Nessas situações, o laudo pericial se torna indispensável. São cruciais, na reconstituição do nexo causal, a perícia técnica sobre o histórico estrutural do edifício, a conservação dos materiais, o cumprimento das normas de manutenção e a observância das exigências de segurança. Um bom laudo pericial é capaz de determinar se o colapso foi causado por falhas que poderiam ser previsíveis,

detectáveis e evitáveis com uma fiscalização adequada por parte do município. A perícia, então, é o instrumento inicial que permitirá determinar se o evento poderia ter sido evitado e se a omissão estatal teve relevância para sua ocorrência (MARCELLO, 2024).

Ademais, os documentos administrativos têm valor probatório suplementar e decisivo, além da perícia. Relatórios de fiscalização, autos de vistoria, solicitações dos moradores, notificações sobre irregularidades e normas municipais formam o conjunto de documentos que pode evidenciar se as condições estruturais do prédio foram monitoradas ou não. A falta desses documentos ou a constatação de que as fiscalizações eram insuficientes reforça a ideia de que houve uma falha do Estado, mantendo a relação de causa e efeito entre a omissão e o dano (MARCELLO, 2024).

Diante disso, as testemunhas têm uma função significativa na prova do nexo de causalidade. Quem mora, quem trabalha, quem é síndico, quem é engenheiro e quem viu de perto as rachaduras, as infiltrações ou outros problemas na estrutura pode atestar de forma consistente o quanto era previsível o colapso e se havia alguma solicitação ao Poder Público. Suas declarações contribuem para reconstruir a dinâmica histórica dos eventos, o que é fundamental para entender se a Administração estava ciente do risco e, mesmo assim, decidiu não agir (FREITAS, 2021).

Logo, a teoria administrativa contemporânea, no plano doutrinário, afirma que, nas chamadas omissões específicas, deve-se levar em conta um nexo causal ampliado, ou seja, não se deve limitar à análise da relação direta entre a omissão e o dano, mas sim à probabilidade de que uma ação teria evitado o resultado. Isso pode ser visto, por exemplo, na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, que argumenta que, em casos de omissão, é essencial estabelecer o nexo causal quando o Estado tinha a capacidade de evitar um dano e não o fez (FREITAS, 2021).

Nisso, a jurisprudência das cortes superiores permanece em sintonia com essa visão expandida da causalidade. O STF e o STJ são uníssomos em afirmar que, quando há dever legal de fiscalização, a omissão do Estado gera responsabilidade se ficar provado que a atuação preventiva teria minimizado ou evitado o dano. Nessas situações, a relação de causa e efeito se estabelece pela avaliação de probabilidade e previsibilidade, não sendo necessária uma prova cabal,

mas sim um conjunto consistente de elementos que se harmonizam (MELLO, et, al, 2016).

Assim, para que se estabeleça o nexo causal no caso do Edifício Andrea, é necessário que as provas periciais, documentais e testemunhais se alinhem, demonstrando que o Município de Fortaleza tinha conhecimento dos riscos e que deveria ter tomado medidas preventivas. Através das técnicas de prova, é possível traçar todo o encadeamento causal que culminou no desastre, evidenciando que a omissão estatal, ao não exercer o dever jurídico de fiscalização, foi uma causa decisiva para o resultado (FREITAS, 2021).

3.4 Excludentes e limites da responsabilidade do caso Edifício Andrea

Para se aferir a responsabilidade civil do Estado, Mazza (2022), salienta que não basta a constatação do dano, do nexo causal e da conduta omissiva ou comissiva; é necessário também investigar as causas que podem excluir ou atenuar o dever de indenizar. Especialmente no caso do desabamento do Edifício Andrea, é fundamental entender essas excludentes para avaliar até onde vai a responsabilidade do Município de Fortaleza em relação aos acontecimentos. As excludentes atuam como obstáculos legais que quebram ou diminuem a relação de causa e efeito, isentando a responsabilidade do Estado quando fica provado que a Administração não teve uma contribuição significativa para o resultado.

Entre as mais importantes excludentes da responsabilidade civil do Estado, podemos citar o caso fortuito ou força maior, que se refere a acontecimentos que não podem ser previstos ou evitados e que não estão relacionados à atuação da Administração. Entretanto, a doutrina e a jurisprudência são claras em estabelecer que esses eventos só afastam a responsabilidade se forem completamente alheios e não tiverem qualquer relação com falhas de manutenção, vigilância ou segurança (MAZZA, 2022).

No que tange sobre o caso do Edifício Andrea, por tratar-se de um colapso estrutural decorrente de deterioração previsível, a alegação de caso fortuito dificilmente se sustentaria, pois o desastre não se originou de um fator externo, mas sim de condições que poderiam ser detectadas por atuação diligente do Poder Público (FREITAS, 2021).

Uma outra excludente que se mostra relevante é a culpa exclusiva da vítima, que elimina o dever de indenizar quando o prejuízo resulta unicamente da ação do próprio particular. Em situações que envolvem construções, essa possibilidade poderia ser considerada caso se provasse que os moradores ou administradores do edifício agiram de maneira imprudente, deixando de realizar consertos necessários ou ocultando informações relevantes das autoridades públicas (FREITAS, 2021).

Como já mencionado, esse tem sido o entendimento que, por enquanto, prevalece e já foi adotado pelo STF:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DANO MORAL . RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ATO OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: MORTE DE PRESIDIÁRIO POR OUTRO PRESIDIÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FAUTE DE SERVICE. C.F., art. 37, § 6º. I. - A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, ocorre diante dos seguintes requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa . II. - Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. III. - Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a faute de service dos franceses . IV. - Ação julgada procedente, condenado o Estado a indenizar a mãe do presidiário que foi morto por outro presidiário, por dano moral. Ocorrência da faute de service. V . - R.E. não conhecido. (STF - RE: 179147 SP, Relator.: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 12/12/1997, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 27-02-1998 PP-00018 EMENT VOL-01900-03 PP-00589 RTJ VOL-00179-02 PP-00791).

Nada obstante, mesmo nesses casos, a jurisprudência tem admitido responsabilidade concorrente, especialmente quando a Administração detém o dever legal de realizar fiscalizações periódicas, o que torna difícil atribuir exclusividade da culpa aos particulares.

Há ainda a possibilidade de culpa concorrente, situação em que Estado e particular contribuem simultaneamente para o evento danoso. No caso do Edifício Andrea, essa hipótese poderia ser cogitada caso se verificasse que o condomínio negligenciou a manutenção estrutural e deixou de cumprir recomendações técnicas (FREITAS, 2021).

Ainda assim, Rocha (2022), aduz que a responsabilidade do Estado não seria afastada por completo, mas apenas mitigada proporcionalmente à participação de cada agente, conforme entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça. A repartição do dano, nessas circunstâncias, decorre da aplicação dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e equidade.

Os limites da responsabilidade civil do Estado também abarcam a análise do dever jurídico específico de ação. Em situações de omissão, a responsabilidade só se configura se a Administração tinha competência direta para prevenir o dano e meios suficientes para agir (ROCHA, 2025).

Portanto, não se pode demandar que o Município tenha um controle total sobre todas as construções privadas, mas é necessário que ele cumpra com as funções que a lei estabelece, como a fiscalização e o monitoramento das edificações. A responsabilidade do Estado é, portanto, limitada à extensão de seu dever legal e às medidas que se possam considerar razoáveis (ROCHA, 2025).

Um outro limite importante se refere à prova do nexo de causalidade. Mesmo que as técnicas de prova possibilitem uma análise mais ampla da causalidade em omissões específicas, não é suficiente presumir a responsabilidade do Estado; é necessário que haja um mínimo de evidências indicando que a atuação normal da Administração teria evitado ou minimizado o dano. A responsabilidade não pode ser sem limites, devendo observar o critério jurídico da causalidade adequada, sob pena de converter o Estado em um segurador universal, tese constantemente rejeitada pela doutrina administrativa (ROCHA, 2025).

Por fim, as excludentes e os limites da responsabilidade civil do Estado são fundamentais para manter esse equilíbrio no ordenamento jurídico, evitando que o Estado seja responsabilizado de maneira excessiva e assegurando que a obrigação de indenizar se restrinja às hipóteses em que a ação ou omissão do Estado efetivamente contribuiu para o dano (OLIVEIRA, 2020).

No caso do Edifício Andrea, o exame dessas causas não exclui, a princípio, a possibilidade de o Município ser responsabilizado, mas demanda uma análise criteriosa das circunstâncias concretas, de modo que a conclusão final se baseie em fundamentos técnicos e sólidos, em consonância com a jurisprudência constitucional e administrativa (OLIVEIRA, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade civil do Estado por não cumprir o dever de fiscalização urbanística é um assunto que se mostrou de grande importância para entender como o Estado atua na defesa do interesse público, conforme analisado ao longo deste trabalho. O caso do Edifício Andrea trouxe, de forma contundente, à sociedade os riscos reais que decorrem da falta ou ineficiência da fiscalização, demonstrando que a ação preventiva da Administração Pública não é uma faculdade, mas um dever atrelado à segurança estrutural das edificações e à proteção da vida humana.

Assim, é possível afirmar que a responsabilidade civil do Estado, em casos de omissão, é configurável com base no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, desde que sejam evidenciados o dano, a omissão do Estado e a relação de causa e efeito entre a inação administrativa e o dano.

Contemporaneamente, na doutrina e na jurisprudência, se admite que, havendo dever jurídico específico de agir, a responsabilidade por omissão se aproxima de um modelo objetivo, exigindo do Poder Público uma atuação diligente e eficaz no que tange às políticas urbanísticas. Na situação em análise, a lei municipal estabelecia de maneira inequívoca que o Município tinha o dever de monitorar e inspecionar construções antigas, o que evidencia a obrigação clara de agir.

A apuração do nexo causal revelou-se, também, um elemento crucial para a responsabilização do Estado. As vistorias técnicas, os laudos administrativos e os depoimentos de testemunhas apontaram que o desabamento do prédio era uma ocorrência que poderia ser prevista e evitada com uma fiscalização apropriada.

A falta de inspeções regulares e de medidas preventivas evidenciou uma grave deficiência do serviço público, o que caracteriza a culpa administrativa ou a falta do serviço, como é amplamente chamada pela doutrina administrativista. Logo, a omissão do Estado não foi uma mera causalidade acessória, mas sim um elemento crucial na teia de acontecimentos que levaram à tragédia.

Verificou-se ainda que, as excludentes e os limites da responsabilidade civil do Estado não foram suficientes para eliminar o dever de indenizar no caso analisado. O colapso não ocorreu devido a um único evento ou porque as vítimas falharam em agir, mas sim devido a um processo de deterioração estrutural que uma supervisão apropriada poderia ter detectado. A falta de qualquer elemento que

quebre o nexo causal indica a confirmação da responsabilidade do Estado, ainda que se admita a possibilidade de corresponsabilidade dos particulares, a ser aferida na análise concreta das evidências.

Assim, o caso do Edifício Andrea serve como um exemplo claro da necessidade de se fortalecer as políticas públicas de fiscalização urbanística, sobretudo em grandes centros urbanos. O Estado tem que agir sempre de maneira preventiva, garantindo que as edificações estejam de acordo com as regras técnicas de segurança e conservação.

Por fim, o presente trabalho, reafirmou que a responsabilidade civil do Estado é um dos meios mais eficazes para garantir a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente no que tange ao direito à vida, ao direito à moradia digna e ao direito à proteção contra riscos urbanísticos evitáveis. Que a situação do Edifício Andrea sirva como um marco na reavaliação das práticas administrativas e na compreensão de que a fiscalização da legislação urbanística não é apenas uma obrigação legal, mas uma medida crucial para evitar futuras tragédias. Com isso, acredita-se que este estudo possa contribuir para o fortalecimento das políticas públicas e para o desenvolvimento de uma Administração verdadeiramente preventiva e protetiva de todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo Descomplicado. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito administrativo. Coleção Sinopses para Concursos, ed. 10, v. 5. JusPODIVM, 2020.

BETTI, Bruno. Manual de direito administrativo / Bruno Betti. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

BRASIL. ASSCRIM/PGR N. 1394692/2025. 2025. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://static.congressoemfoco.com.br/attachment/2025/09/23/ea2427_pedido_pgr.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9913, de 16 de julho de 2012. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. STF - Recurso Extraordinário: RE 179.147, Relator: Ministro Carlos Velloso, 1997. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/741474>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. STF - Tema 592 - Responsabilidade civil objetiva do Estado por morte de detento. RE 841526 RS, Relator: Luiz Fux, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/> Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. STA 223 AgR/PE, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ acórdão Min. Celso de Mello, 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/Acesso> em: 20 nov. 2025.

BRASIL. STJ - AREsp: 2309704 (2023), Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário RE 327904. 2006. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. STA 223 AgR/PE, rel. orig. Min. Ellen Gracie, rel. p/ o acórdão Min. Celso de Mello, 14.4.2008. (STA - 223). 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo502.htm>. Acesso em: 20 de nov. 2025.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 4. ed., Salvador: JusPODIVM, 2017.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

CIRNE, Mariana Barbosa; DE MIRANDA SILVA, Maycon Douglas. Responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão e o princípio do poluidor-pagador. Revista do Direito Público, v. 16, n. 2, 2021.

COMETTI, Gabriella Bichner; JACOB, Alexandre. A Responsabilidade Civil do Estado nos casos de acidente de trabalho envolvendo servidor público estatutário. Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro, v. 5, n. 1, 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FREITAS, Cadu. Engenheiros e pedreiro suspeitos de desabamento do Edifício Andrea viram réus. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro. v. 4, 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros. Caso Blanco, que completa 150 anos... 2023. Disponível em: <https://iabnacional.org.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

JORNAL DO SÍNDICO. Desabamento do Edifício Andréa. 2020. Disponível em: <https://www.jornaldosindico.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

JUNIOR, Reinaldo Paulo Sales; SALES, João Paulo. Responsabilidade Civil do Estado por conduta omissiva. RECIMA 21, v. 4, n. 2, 2023.

MARCELLO, Lorena Fonseca. A época em que meu tio morreu. 2024. Disponível em: <chrome-extension://>. Acesso em: 21 nov. 2025.

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARRARA, Thiago. Manual de Direito Administrativo. 4. ed. Indaiatuba: Foco, 2024.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de.; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZANCANER, Weida; ZOCKUN, Maurício. Curso de Direito Administrativo. 38. ed. Paraty: Fórum, 2025.

MELLO, Jefferson Vieira de; NETO, Wanderley de Oliveira Brito. Responsabilidade Civil do Estado por Conduta Omissiva. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 21 nov. 2025.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MÜLLER E GARCEZ ADVOGADOS ASSOCIADOS. Desabamento do edifício em Fortaleza e a responsabilidade do síndico. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

ROCHA, Rayssa Ismael Tarradt. Responsabilidade Civil do Estado por Omissão. AYA Editora, 2025.

SARAI, Leandro. Dolo e culpa nas infrações administrativas: uma revisão. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 24, n. 96, 2024.

SINDICONET. Após Edifício Andrea, ocorrências por risco de desabamento cresceram mais de 11 vezes em Fortaleza. 2020. Disponível em: <https://www.sindiconet.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2025.

SILVA, Wilson Melo. "Responsabilidade sem culpa." São Paulo, Saraiva, 1974.

SPITZCOVSKY, Celso. Direito Administrativo. 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.