

ANA MARIA PEDREIRA

**A RESPONSABILIDADE
DO ESTADO POR OMISSÃO**

**A Aplicabilidade dos Princípios da
Prevenção e Precaução e o Controle
na Administração Pública**



Porto Alegre / 2016

© *Ana Maria Pedreira*

Capa: *André Ressel*

Editoração eletrônica: *Formato Artes Gráficas*

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade da autora.

P371

Pedreira, Ana Maria

A responsabilidade do estado por omissão : a aplicabilidade dos princípios da prevenção e precaução e o controle na administração pública / Ana Maria Pedreira de Santana. – Porto Alegre : Núria Fabris Ed., 2016.

320 p. ; 16 x 23 cm.

ISBN 978-85-8175-089-7

1. Responsabilidade Civil do Estado : Brasil. 2. Reparação do Dano : Brasil. 3. Administração Pública Controle : Brasil. I. Título.

CDU – 347.51:342.22(81)

Bibliotecária Responsável : Inês Peterle, CRB-10/631.

Reservados todos os direitos de publicação, total ou parcial, a

NÚRIA FABRIS EDITORA

Rua Gen. Caldwell, 814 – Menino Deus

CEP 90130-050 – Porto Alegre – RS

Telefone da Livraria: 55 51 3231-9321

Telefone da Editora: 55 51 3013-3339

E-mail: nuriafabris@livrariafabris.com.br

Site: www.livrariafabris.com.br

1074726

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| PREFÁCIO | 9 |
| | |
| CAPITULO I – ASPECTOS GERAIS SOBRE A RESPONSABILIDADE DO ESTADO | 11 |
| 1.1 Definição de responsabilidade do Estado | 11 |
| 1.1.1 Responsabilidade x sacrifício de direito | 20 |
| 1.2 Teorias sobre a responsabilidade do Estado | 23 |
| 1.2.1 Teoria regalista – o Estado irresponsável | 24 |
| 1.2.2 Teorias civilistas | 25 |
| 1.2.3 Teorias publicísticas | 27 |
| 1.3 Aspectos históricos | 38 |
| 1.3.1 A evolução da responsabilidade do Estado no Brasil | 44 |
| 1.4 Responsabilidade extracontratual do Estado | 51 |
| 1.4.1 Elementos para a caracterização da responsabilidade estatal | 51 |
| 1.5 Fundamentos da responsabilização do Estado | 80 |
| 1.6 Causas excludentes e atenuantes da responsabilidade estatal | 83 |
| 1.6.1 A força maior | 85 |
| 1.6.2 O caso fortuito | 87 |
| 1.6.3 Estado de necessidade | 88 |
| 1.6.4 A culpa da vítima | 89 |
| 1.6.5 A culpa de terceiros | 90 |
| Conclusão | 91 |
| | |
| CAPITULO II – A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO | 95 |
| 2.1 O papel do Estado | 95 |
| 2.2 Danos causados pela omissão do Estado | 105 |
| 2.2.1 Divergências doutrinárias | 109 |
| 2.2.2 A doutrina estrangeira | 116 |
| 2.2.3 A importância da jurisprudência | 122 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 2.3 | Responsabilidade por omissão legislativa | 138 |
| 2.3.1 | Danos causados por lei inconstitucional..... | 143 |
| 2.3.2 | Danos causados por lei constitucionalmente perfeita..... | 145 |
| 2.3.3 | Imunidade parlamentar | 146 |
| 2.4. | Responsabilidade por omissão na atividade jurisdicional..... | 148 |
| 2.4.1 | Atividades judiciais e jurisdicionais..... | 152 |
| 2.4.2 | Natureza da função jurisdicional | 153 |
| 2.4.3 | Atos jurisdicionais: responsabilidade pessoal do Juiz..... | 154 |
| 2.4.4 | Erro judiciário: penal e civil..... | 157 |
| 2.5 | A responsabilidade do agente público | 160 |
| 2.5.1 | Responsabilidade penal ou criminal | 163 |
| 2.5.2 | Responsabilidade administrativa..... | 165 |
| 2.5.3 | Responsabilidade contábil..... | 167 |
| 2.5.4 | Responsabilidade civil..... | 167 |
| 2.5.5 | Responsabilidade política..... | 169 |
| 2.5.6 | Responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa .. | 171 |
| 2.6 | Responsabilidade inominada do Estado..... | 172 |
| 2.6.1 | Danos decorrentes de tempestades, enchentes e desabamentos | 173 |
| 2.6.2 | Movimentos sociais e multitudinários..... | 179 |
| 2.6.3 | Fatos de guerra. Movimentos revolucionários e movimentos terroristas | 184 |
| 2.6.4 | Danos nucleares..... | 187 |
| 2.7 | Da reparação do dano | 188 |
| 2.8 | Da indenização..... | 192 |
| 2.9 | Denúnciação da lide..... | 195 |
| 2.10 | Ação regressiva contra o causador do dano..... | 201 |
| 2.11 | A prescrição | 205 |
| | Conclusão | 208 |

CAPÍTULO III – PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DA PRECAUÇÃO APLICADO À RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO.....

| | | |
|-------|---|-----|
| | | 211 |
| 3.1 | Definição e classificação de princípios..... | 211 |
| 3.2 | Princípios gerais de Direito..... | 215 |
| 3.3 | Distinção entre normas, princípios e regras..... | 218 |
| 3.4 | Princípios do Direito Administrativo..... | 223 |
| 3.4.1 | Princípios constitucionais do Direito Administrativo | 224 |
| 3.4.2 | Princípios não constitucionais do Direito Administrativo..... | 229 |
| 3.4.3 | Violação dos princípios..... | 235 |

| | |
|--|-----|
| 3.5 Princípio da precaução: um princípio jurídico | 237 |
| 3.6 Princípio da prevenção..... | 240 |
| 3.7 Princípio da precaução x prevenção de riscos..... | 241 |
| 3.8 A efetividade do princípio da precaução..... | 242 |
| 3.9 Aplicação da precaução e prevenção na atividade estatal..... | 245 |
| Conclusão | 247 |

CAPITULO IV – A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA PREVENÇÃO DO DANO.....

| | |
|---|-----|
| 4.1 O conceito de “controle”..... | 251 |
| 4.1.1 Classificação e tipologia..... | 259 |
| 4.2 O controle interno da administração..... | 262 |
| 4.2.1 Recursos administrativos..... | 267 |
| 4.2.2 A figura do <i>Ombudsman</i> e as ouvidorias | 268 |
| 4.3 Controle externo da administração | 271 |
| 4.3.1 Controle da administração pelo Ministério Público | 274 |
| 4.3.2 Controle legislativo (ou parlamentar)..... | 279 |
| 4.3.3 Controle pelo Judiciário | 282 |
| 4.3.4 Unicidade e duplicidade de jurisdição..... | 284 |
| 4.3.5 O sistema adotado no Brasil e suas controvérsias | 288 |
| 4.3.6 O controle político..... | 292 |
| 4.3.7 O controle financeiro e orçamentário..... | 296 |
| 4.4 Instrumentos ou meios de controle | 297 |
| 4.4.1 <i>Habeas Corpus</i> | 298 |
| 4.4.2 <i>Habeas Data</i> | 301 |
| 4.4.3 Mandado de Injunção | 301 |
| 4.4.4 Mandado de Segurança | 302 |
| 4.4.5 Ação Popular..... | 304 |
| 4.4.6 Ação Civil Pública | 304 |
| 4.4.7 Ação Direta de Inconstitucionalidade | 307 |
| 4.5 Coisa julgada administrativa..... | 308 |
| 4.6 Prescrição e decadência | 309 |
| Conclusão | 310 |

| | |
|--------------------------|------------|
| REFERÊNCIAS | 313 |
|--------------------------|------------|