

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND**

**FRANCIELLE PEREIRA FELICIANO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO E A POLÍTICA DA  
MORTE À POPULAÇÃO NEGRA: UM ESTUDO DE CASO DA ADPF 973**

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO E A POLÍTICA DA  
MORTE À POPULAÇÃO NEGRA: UM ESTUDO DE CASO DA ADPF 973**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. **Eduardo Ribeiro Moreira**.

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

### CIP - Catalogação na Publicação

F314r Feliciano, Francielle  
Responsabilidade civil do estado por omissão e a política da morte à população negra: um estudo de casoda ADPF 973 / Francielle Feliciano. -- Rio de Janeiro, 2024.  
65 f.

Orientador: Eduardo Moreira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2024.

1. Responsabilidade civil do Estado. 2. Necropolítica. 3. ADPF 973. 4. Biopoder. I. Moreira, Eduardo , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

**FRANCIELLE PEREIRA FELICIANO**

**RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO E A POLÍTICA DA  
MORTE À POPULAÇÃO NEGRA: UM ESTUDO DE CASO DA ADPF 973**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. **Eduardo Ribeiro Moreira**.

Data da Aprovação: 01/07/2024.

Banca Examinadora:

---

Orientador: Eduardo Ribeiro Moreira

---

Membro da Banca: José Marco Tayah

---

Membro da Banca: Vinícius Figueiredo de Souza

**RIO DE JANEIRO**

**2024**

“Abre a tua boca em favor dos que não podem se defender; sê o protetor dos direitos dos desamparados! Ergue a tua voz e julga com justiça, defende o pobre e o indigente”.

Oráculos de Lemuel, rei de Massá, os quais sua mãe lhe ministrou.

(Pv.31:2, 8 e 9)

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, meu melhor amigo, que, nas horas mais difíceis, segurou em minhas mãos e me fez prosseguir. Certamente, o Senhor não é só a segurança da chegada, mas também a provisão no percurso.

Ao meu pai, José Francisco Feliciano, *in memoriam*, pois, carrego em mim os ensinamentos, garra e resistência. Lembro-me de que, noite de outono, na varanda de casa, olhando as estrelas, foi com ele que aprendi o significado de “ser negra” e, depois disso, nunca mais me escondi.

À minha mãe, Geovania, queira Deus que, se um dia, eu for como a senhora, bem-aventurada serei! Às minhas tias Jeane e Janaína (*in memoriam*), com elas aprendi, diante das dificuldades, a sempre andar com a cabeça erguida.

À minha bisavó, Maria Luiza, *in memoriam*, que, em minha infância, em nossas conversas me instruía acerca do mundo e acolhia-me com seu olhar de ternura, sempre apontando o conhecimento como o pilar da vida.

Faço menção especial às minhas irmãs, Isabelle e Isabel, bem como ao meu sobrinho Daniel, por serem o sinônimo de suporte, aconchego, companheirismo e amizade.

À minha professora e amiga Graça Maria, a senhora faz parte da realização deste sonho.

Ao professor Eduardo Ribeiro Moreira, muito obrigada por seguir comigo este caminho.

Agradeço à Evelyn Cristina Miranda dos Santos, que, desde o primeiro dia de aula, tem sido conselheira, calma e irmã. Amiga de faculdade, estágio e vida, obrigada pela inestimável companhia e pelas alegres resenhas nesta árdua jornada. Te vejo no pódio!

Por último, mas não menos importante, agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro, por ter me apresentado, desde 2019, com experiências sociais e ensinamentos que certamente me transformaram muito além da profissional e acadêmica. Meu mais sincero obrigada.

Até breve.

## RESUMO

Este trabalho aborda a responsabilidade civil do Estado por omissão, com foco nas políticas de segurança pública que afetam desproporcionalmente a população negra no Brasil, utilizando como estudo de caso a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973. A responsabilidade civil do Estado por omissão refere-se à obrigação do poder público de reparar danos resultantes de sua inação ou insuficiência de ação, especialmente no que diz respeito à falha em garantir direitos fundamentais. Nesse sentido, a ADPF 973, questiona a conduta do Estado em operações policiais que resultam em mortes excessivas de pessoas negras, argumentando que tais práticas configuram uma política de extermínio e violam direitos constitucionais à vida, à segurança e à igualdade. A ação destaca a letalidade das intervenções policiais nas comunidades e a ausência de políticas eficazes para prevenir a violência e garantir a segurança da população negra. Este estudo examina como o Supremo Tribunal Federal está analisando a responsabilidade do Estado por omissão, especialmente quando não protege adequadamente seus cidadãos, conforme estabelecido na Constituição Federal. Assim, a análise da ADPF 973 revela a necessidade de protocolos mais rigorosos para operações policiais e o fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência, visando minimizar a violência policial contra a população negra.

**Palavras-chave:** Responsabilidade Civil do Estado. Direito Constitucional. Direito Administrativo. ADPF 973. Foucault. Biopoder. Achille Mbembe. Necropolítica.

## ABSTRACT

This work addresses the State's civil liability for omission, focusing on public security policies that disproportionately affect the black population in Brazil, using as a case study the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973. The State's civil liability for Omission refers to the obligation of public authorities to repair damages resulting from their inaction or insufficient action, especially with regard to the failure to guarantee fundamental rights. In this sense, ADPF 973 questions the State's conduct in police operations that result in excessive deaths of black people, arguing that such practices constitute a policy of extermination and violate constitutional rights to life, security and equality. The action highlights the lethality of police interventions in communities and the absence of effective policies to prevent violence and guarantee the safety of the black population. This study examines how the Federal Supreme Court is analyzing the State's responsibility for omission, especially when it does not adequately protect its citizens, as established in the Federal Constitution. Thus, the analysis of ADPF 973 reveals the need for more rigorous protocols for police operations and the strengthening of control and transparency mechanisms, aiming to minimize police violence against the black population.

**Keywords:** Civil Liability of the State. Constitutional right. Administrative law. ADPF 973. Foucault. Biopower. Achille Mbembe. Necropolitics.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 Conceito .....	14
1.2 Responsabilidade civil do Estado e sua trajetória histórico-evolutiva: uma busca pela proteção do indivíduo .....	16
1.3 Responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro .....	21
1.4 Fundamentos da responsabilidade objetiva: a teoria do risco administrativo.....	24
1.5 Responsabilidade Subjetiva .....	32
1.6 Excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado.....	35
1.6.1 Força maior e caso fortuito .....	36
1.6.2 Culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro .....	38
1.6.3 Culpa concorrente da vítima ou de terceiro .....	39
<b>2. POLÍTICA DE MORTE À POPULAÇÃO NEGRA</b> .....	41
2.1 A correlação entre biopoder/biopolítica e estado de exceção .....	41
2.2 A atual política da morte nas comunidades .....	44
2.3 O exercício regular do direito e abuso do direito.....	47
<b>3. ESTUDO DE CASO – ADPF 973</b> .....	51
3.1 A propositura da ADPF .....	51
3.2 As manifestações na ADPF 973 .....	55
3.2.1. Os amici curiae .....	55
3.2.2. As manifestações estatais.....	57
<b>CONCLUSÃO</b> .....	62
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	63

## INTRODUÇÃO

A responsabilidade estatal por omissão é um princípio fundamental do direito público que estipula a obrigação do Estado de reparar os prejuízos decorrentes de sua inatividade ou negligência na proteção dos direitos dos cidadãos. Essa forma de responsabilidade emerge quando o Estado deixa de agir conforme suas obrigações constitucionais e legais, ocasionando danos para os indivíduos ou grupos afetados.

A questão da segurança pública no contexto atual é um tema de grande importância, abordado por especialistas de diversas disciplinas. Este assunto ganha destaque ao considerarmos o cenário brasileiro do século XXI, marcado pelo aumento da violência, principalmente nas grandes cidades, o que tem gerado um sentimento generalizado de insegurança e apreensão entre a população.

Certamente, o tema assume características particulares no país, que se desenvolveu significativamente através do tráfico transatlântico de africanos durante o Período Colonial (XVI ao XIX). Esse sistema foi, sobretudo, oriundo de um processo de exploração e dominação que marcou profundamente a história do Brasil.

Além disso, é crucial destacar que, diante da ausência estatal, a abolição da escravatura, em 1888, não eliminou imediatamente as desigualdades decorrentes desse processo e suas consequências continuam a ser sentidas até hoje, com profundas disparidades socioeconômicas e raciais persistindo na sociedade brasileira.

Achille Mbembe (2018, p. 5) introduziu o conceito de necropolítica, descrevendo-a como uma forma de poder que decide quem deve viver e quem deve morrer. Necropolítica é um termo que se refere a três situações principais, de acordo com o autor: Primeiro, ela se aplica aos contextos em que o estado de exceção se torna normalizado, deixando de ser uma ocorrência excepcional para se tornar comum.

Segundo, refere-se àquelas formas de soberania em que o projeto central é a utilização sistemática da vida humana como instrumento e a destruição física de corpos humanos e populações consideradas descartáveis ou supérfluas. E, por fim, refere-se àquelas formas de

soberania em que o poder ou o governo constantemente evocam a emergência e uma concepção fictícia ou fantasiosa do inimigo.<sup>1</sup>

No entanto, embora a obra esteja enraizada na realidade norte-americana, ela se adapta de forma precisa ao contexto brasileiro. Isso se deve ao fato de que, ao longo do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, dois fenômenos naturais têm impulsionado o poder político: a vida e a morte.

Nos últimos anos, este tema tem se tornado destaque como foco central de pesquisas e estudos em diversas áreas, incluindo o campo jurídico. Dentro desse contexto, o Estado tem implementado várias iniciativas no âmbito da segurança pública, particularmente desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, a qual dispõe, no art. 144, que "a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)".

É importante ressaltar que a segurança foi incluída pelo legislador entre os direitos e garantias individuais dispostos no artigo 5º da Constituição, o que reflete um esforço contínuo para fortalecer as bases democráticas e garantir a segurança e o bem-estar da população brasileira.

Contudo, na prática, observa-se que a forma como são executadas as políticas de segurança pública, especialmente pelas forças policiais, evidenciam mais uma vez o controle sobre quem pode ou não viver, considerando que a morte negra é, frequentemente, resultado de intervenções políticas, não seguindo o curso natural da vida.

Dessa forma, as estatísticas de violência e mortalidade revelam um cenário de genocídio contínuo, onde a omissão do Estado em adotar políticas eficazes de segurança pública e inclusão social intensifica a situação.

Nesse sentido, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 973, proposta no Supremo Tribunal Federal (STF), configura um marco na discussão sobre a atuação

---

<sup>1</sup> Resenha do livro de MBEMBE, Achille. **Políticas da Inimizade**. Trad. de Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2017, p. 250.

estatal e a proteção dos direitos fundamentais, especificamente no que concerne à vulnerabilidade da população negra.

Tendo em vista que, surge como uma resposta jurídica a essa problemática, questionando a conformidade das ações e omissões estatais com os preceitos fundamentais da Constituição Federal, uma vez que propõe uma análise crítica das políticas de segurança pública, destacando a necessidade de uma atuação estatal proativa, tendo por certo que, o objetivo não é apenas a reparação aos danos causados, mas também a implementação de políticas públicas que previnam a perpetuação da violência e promovam a equidade racial.

Para tanto, esta monografia pretende explorar a complexa transversalidade entre a responsabilidade civil do Estado por omissão e a política da morte à população negra, utilizando a ADPF 973 como estudo de caso.

Por consequência, a pesquisa será estruturada em torno de uma análise jurídica e sociopolítica, visando compreender como a omissão estatal contribui para a perpetuação das desigualdades raciais e quais são os mecanismos legais e políticos disponíveis para mitigar esse cenário.

Nessa ótica, para compreender de maneira mais profunda essa relação, as contribuições fornecidas pelo pensador francês Michel Foucault (1926-1984), permitem concluir que o racismo, o modelo jurídico de representação do poder na sociedade, baseia-se na perspectiva da luta, combate ou da guerra entre ‘raças’. Segundo o filósofo:

Esse discurso da luta das raças - que no momento em que apareceu e começou a funcionar no século XVII, era essencialmente um instrumento de luta para campos descentralizados - vai ser recentralizado e tornar-se justamente o discurso do poder, de um poder centrado, centralizado e centralizador; o discurso de um combate que deve ser travado não entre duas raças, mas a partir de uma raça considerada como sendo a verdadeira e a única, aquela que detém o poder e aquela que é titular da norma, contra aqueles que constituem outros tantos perigos para o patrimônio biológico. [...] nesse momento todos, todos os discursos biológicos-racistas sobre a degenerescência, mas também todas as instituições que, no interior do corpo social, vão fazendo o discurso da luta de raças funcionar como princípio da eliminação, de segregação e, finalmente, de normalização da sociedade. (FOUCAULT, 2010, p. 52-53).

Dessa maneira, é perceptível que o racismo é um mecanismo-chave que permite o exercício do direito de morte numa sociedade de normalização. O direito de matar passa a ser

aceitável numa sociedade de normalização quando ele está destinado a afastar ou eliminar um perigo biológico, fortalecendo, por via reflexa, a própria espécie ou raça.

Não é por outro motivo que, essa perspectiva é fundamental para compreender a inércia do Estado brasileiro frente à violência que afeta desproporcionalmente a população negra e, avaliar a dinâmica do biopoder e da necropolítica, revelam como as omissões estatais contribuem para a marginalização contínua desse grupo.

Nessa conjuntura, Mbembe<sup>2</sup> (2016, p. 66) argumenta que a necropolítica vai além da mera governança das populações; ela envolve a decisão sobre quem deve morrer, refletindo uma lógica de exclusão e extermínio que é visível nas políticas de segurança pública, como ocorre com o tratamento à população negra, evidenciado pelas elevadas taxas de mortalidade e encarceramento, as quais ilustram a aplicação prática dessa lógica no contexto brasileiro.

Ao analisar a ADPF 973, esta monografia busca não apenas elucidar os aspectos legais da responsabilidade civil do Estado por omissão, mas também destacar a necessidade de políticas públicas efetivas que abordem as raízes profundas da desigualdade racial e da violência estrutural. A relevância deste estudo reside na busca por soluções que promovam a justiça social e a equidade, confrontando a realidade de uma política da morte que continua a afetar a população negra no Brasil.

Diante disso, a abordagem desta monografia será interdisciplinar, combinando teorias jurídicas, sociológicas e filosóficas para oferecer uma compreensão abrangente da responsabilidade civil do Estado por omissão e da política da morte. Para tanto, a utilização das perspectivas de Foucault e Mbembe proporcionam base teórica robusta para analisar como o poder estatal se manifesta na vida e na morte das populações marginalizadas, particularmente a população negra.

---

<sup>2</sup> MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. Arte & Ensaios, n. 32, p. 122-151, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169> Acesso em: 10 jun. 2024.

## 1. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO E A SEGURANÇA PÚBLICA

### 1.1 Conceito

A responsabilidade civil extracontratual do Estado diz respeito, em termos gerais, à obrigação de indenizar danos causados a indivíduos devido a uma conduta atribuível ao Poder Público, seja por ação ou omissão, legal ou ilegal.

Assim, conforme leciona Diógenes Gasparini, a responsabilidade extracontratual do Estado se distingue da responsabilidade estatal proveniente de contratos administrativos. Segundo o autor, a distinção está no seguinte: as consequências do não cumprimento de cláusulas contratuais são estipuladas no próprio contrato em que a Administração Pública é parte, enquanto os danos decorrentes da atividade estatal são reparados por meio de indenização, configurando a responsabilidade extracontratual do Estado ou responsabilidade civil do Estado.

O princípio *neminem laedere*, que preconiza a não causação de danos a terceiros, serve como base para a responsabilidade civil, a qual possui natureza jurídica de caráter sancionatório. Segundo o ensinamento de Sergio Cavalieri Filho:

O anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça. O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. Há uma necessidade fundamental de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no status quo ante. Impera neste campo o princípio da *restitutio in integrum*, isto é, tanto quanto possível, repõe-se a vítima à situação anterior à lesão.

É relevante salientar que o Estado, em si mesmo, não é capaz de causar danos a terceiros. De acordo com o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho<sup>3</sup>, ele se manifesta no contexto jurídico por meio de seus agentes, indivíduos cujas ações que lhe são atribuídas.

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 667.

Segundo a legislação vigente, o Estado é responsável pelos danos causados por seus agentes a terceiros. Uma vez configurada essa responsabilidade, é obrigação do Estado indenizar o indivíduo prejudicado pelos danos ocasionados.

É crucial ressaltar que a responsabilidade civil do Estado implica uma obrigação de natureza patrimonial, especificamente através da reparação pecuniária, ou seja, por meio de indenização. Além disso, essa responsabilidade estende-se de forma ampla às funções administrativa, jurisdicional e legislativa do Estado. Portanto, mesmo que este estudo esteja focado principalmente nos atos administrativos, a obrigação de indenização não se restringe exclusivamente a esses atos.

A responsabilidade civil do Estado, diferentemente do que ocorre no direito privado, pode derivar não apenas de atos ilícitos, ou seja, contrários à lei, mas também de condutas que, embora legais, imponham um ônus maior aos indivíduos prejudicados em relação ao restante da sociedade.

Nesse contexto, a teoria do risco administrativo, consagrada na jurisprudência brasileira, exemplifica essa forma de responsabilização estatal. Segundo essa teoria, o Estado responde pelos danos causados por seus serviços públicos, independentemente da existência de culpa, bastando a comprovação do nexo causal entre a atividade estatal e o dano sofrido pelo particular. Isso significa que, mesmo quando o serviço público é exercido dentro dos limites legais e regulamentares, se ocorrer um dano injusto a um indivíduo, o Estado pode ser responsabilizado por não ter evitado esse prejuízo.

A propósito, conforme destacado pela professora Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>4</sup>, a responsabilidade extracontratual do Estado engloba a obrigação de reparar danos causados a terceiros em virtude de condutas comissivas ou omissivas, sejam elas de natureza material ou jurídica, e independentemente de sua licitude.

Essa concepção ampla de responsabilidade reflete a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos diante das ações e omissões do Estado e de seus agentes. A jurisprudência brasileira tem consolidado o entendimento de que a responsabilidade civil estatal não se limita

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018. pp. 887-888.

aos atos ilícitos, mas abrange também situações em que o exercício regular do poder público resulta em prejuízos individuais desproporcionais. Dessa forma, a reparação dos danos constitui não apenas um dever legal, mas um princípio de justiça que visa assegurar a equidade nas relações entre Estado e sociedade.

Portanto, a compreensão da responsabilidade civil do Estado como um instrumento de tutela dos direitos individuais, mesmo diante de ações legítimas, reforça a importância do princípio *neminem laedere* (não causar dano a outrem) no ordenamento jurídico brasileiro. Esta visão não apenas promove a responsabilidade pública, mas também fortalece a confiança dos cidadãos na administração pública, ao garantir que qualquer dano injustamente causado seja devidamente reparado.

Nesta obra, será abordada a temática da Responsabilidade Civil do Estado no contexto da letalidade da população negra, a fim de através de compreender as raízes dessa problemática, bem como os mecanismos legais cabíveis para responsabilizar o Estado por sua omissão, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 973, a qual visa o reconhecimento do estado de violação sistemática dos direitos fundamentais da população negra do país.

## **1.2 Responsabilidade civil do Estado e sua trajetória histórico-evolutiva: uma busca pela proteção do indivíduo**

A trajetória histórica da responsabilidade civil do Estado (RCE) pode ser dividida em diferentes fases. Inicialmente, na fase da irresponsabilidade absoluta, predominava a ideia de que o Estado não poderia ser responsabilizado por atos praticados no exercício de suas funções soberanas. Essa concepção refletia a prerrogativa do Estado de agir sem restrições significativas em nome do bem comum, sem a obrigação de reparar danos individuais decorrentes de sua atividade.

Em seus primórdios, a RCE era envolta por um manto de irresponsabilidade estatal, materializada na doutrina do "Rei não erra" ("The king can do no wrong"). Essa máxima, advinda da monarquia absolutista, conferia ao Estado imunidade absoluta, blindando-o de qualquer tipo de reparação por danos causados aos súditos.



Posteriormente, com a consolidação do Estado de Direito e o fortalecimento dos direitos fundamentais, surgiu a fase da responsabilidade subjetiva, na qual a responsabilização do Estado dependia da comprovação de culpa ou dolo na conduta dos agentes públicos. Essa fase buscava equilibrar a proteção dos direitos individuais com a necessidade de preservar a autonomia administrativa e a eficiência na prestação de serviços públicos.

Assim, essa linha de pensamento de caráter absolutista, que imperou até meados do século XIX, prevalecia, no mundo ocidental, baseada, acima de tudo, na ideia de que o Estado não tinha responsabilidade pelos danos praticados a particular por seus agentes.

Nessa ótica, a noção de soberania, instrumentalizada na autoridade incontestável estatal em relação ao indivíduo, considerado, no contexto do Estado Absolutista, como súdito do monarca, figura a qual se confundia com a do Estado, marcado pelo conceito de que "O Estado sou eu" (*L'État c'est moi*)<sup>5</sup>.

Diante disso, a figura do monarca representava não apenas o poder político, mas também a personificação do próprio Estado, o que implicava em uma imunidade de responsabilização pelos atos praticados em nome do governo. Esse entendimento fundamentava-se na crença na inviolabilidade da autoridade real e na ideia de que a vontade do monarca não poderia ser questionada, refletindo um período em que a relação entre governante e governado era caracterizada por uma assimetria de poder absoluta.

A característica predominante desse período histórico, retratava a ausência de mecanismos eficazes para responsabilizar o poder estatal pelos danos causados aos indivíduos. Sob essa perspectiva, prevalecia a ideia de que o soberano, ao agir em nome do Estado, estava protegido de qualquer questionamento ou reparação pelos efeitos de suas ações sobre os súditos.

Tal teoria prevaleceu no período do Estado Liberal, marcado pela atuação limitada e pouco intervencionista na esfera particular, segundo José dos Santos Carvalho Filho, "a doutrina de sua irresponsabilidade constituía simples corolário da distância política e da equivocada isenção que o Poder Público assumia naquela época"<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed, São Paulo: Atlas, 2014, p. 283

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 668.

Com o surgimento das revoluções liberais, notadamente a Revolução Francesa de 1789, e a consolidação do Estado de Direito, caracterizado pela limitação do poder dos governantes frente à ordem jurídica, iniciou-se um movimento de questionamento da teoria da irresponsabilidade estatal.

Ao longo do tempo, essa teoria foi progressivamente superada pela legislação e pela jurisprudência<sup>7</sup>, substituindo a concepção de um Estado imune à responsabilização por danos pela ideia do Estado de Direito. Este novo paradigma se fundamenta nos princípios da legalidade, separação dos poderes e na obrigação do Estado de proteger e promover os direitos fundamentais da coletividade.

Com o declínio da teoria da irresponsabilidade do Estado, surgiu a doutrina da responsabilidade estatal baseada na culpa do agente público e, passou-se a adotar os princípios da responsabilidade civil comum, fundamentados no Direito Civil.

Essa abordagem sustenta que o Estado, como guardião do interesse público, deve operar sempre dentro dos limites da legalidade; por isso, a responsabilidade civil recai sobre o agente público que comete condutas ilícitas, sendo necessária a comprovação de sua culpa. Segundo essa doutrina, o Estado é responsável pelos danos causados quando seus agentes agem com culpa.

Inicialmente, para efeitos de responsabilidade, distinguia-se entre os atos de império e os atos de gestão. Enquanto os últimos referiam-se a atos de direito privado, nos quais o Estado agia em condições equiparáveis às dos particulares, os primeiros consistiam em atos de soberania, de imposição pelo Estado, não passíveis de resistência por parte do indivíduo.

Portanto, a determinação da responsabilidade estatal dependia da natureza do ato praticado: atos de império excluía a responsabilização do Estado, enquanto atos de gestão obrigavam o Estado a reparar os danos causados.

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 808

Surge então a teoria da culpa do agente, que estipula que somente o agente responsável pela conduta é passível de responsabilização. Dessa forma, a obrigação de indenização pelo Estado só se configurava mediante a comprovação da culpa do preposto, configurando-se, assim, uma teoria de responsabilidade subjetiva.

Ressalta-se que, na prática, persistia a dificuldade para as vítimas obterem o devido ressarcimento, uma vez que havia considerável impedimento e, por vezes, a impossibilidade em distinguir os atos de império dos atos de gestão.

Portanto, é patente que tal doutrina representa apenas uma atenuação da antiga tese da irresponsabilidade estatal, pois protege o Estado quanto à prática dos atos de império, ao mesmo tempo em que resulta em um claro desamparo aos indivíduos prejudicados.

A partir da consolidação da teoria da culpa administrativa, preconizado pela doutrina clássica de Paul Duez, a Responsabilidade Civil do Estado passou a depender exclusivamente da prova, por parte da vítima, do elemento culpa no funcionamento estatal. Dessa forma, cabia ao indivíduo apenas o ônus de demonstrar o mau funcionamento do serviço público, mesmo na impossibilidade de identificar o agente responsável pelo dano. À vista disso, ensinam Ricardo Alexandre e João de Deus:

De acordo com essa teoria, para que o Estado possa ser responsabilizado não é mais necessário identificar a culpa do agente público causador do dano, sendo suficiente demonstrar que o dano foi consequência do não funcionamento ou do inadequado funcionamento do serviço público<sup>8</sup>.

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho, pontou que a falta do serviço se configurava em três situações: quando o serviço não existia, quando funcionava de maneira inadequada ou quando era prestado com atraso<sup>9</sup>. Para que a vítima pudesse pleitear o direito à reparação, era necessário comprovar que o dano ocorrido decorria diretamente da falta do serviço prestado pelo Estado.

Portanto, tratava-se também de uma teoria da responsabilidade subjetiva. No entanto, ao contrário da teoria da culpa do agente, na qual o indivíduo precisava demonstrar a culpa

---

<sup>8</sup> ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Método, 2018. p. 1076.

<sup>9</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 669.

específica do preposto para configurar a responsabilidade estatal, segundo a teoria da culpa administrativa, cabia ao administrado o ônus de comprovar a existência do elemento subjetivo na conduta praticada pelo ente público.

Um entendimento similar é apresentado por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em face dos princípios publicísticos não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar-se a responsabilidade do Estado. Esta noção civilista é ultrapassada pela ideia denominada de *faute du service* entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou “falta do serviço”, quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva<sup>10</sup>.

Portanto, apesar da teoria da culpa administrativa ter representado um avanço na proteção dos indivíduos lesados, por ser menos onerosa, estes ainda precisavam comprovar a existência de culpa para obter reparação pelos danos sofridos.

Nesse contexto, ao transitar de doutrinas civilistas para uma concepção publicista da responsabilidade civil extracontratual do Estado, conforme explicado por Yussef Said Cahali, o direito moderno passou a consagrar a responsabilidade objetiva estatal, que dispensa a necessidade de verificar o elemento culpa em relação ao fato que causou o dano.

É relevante pontuar que a teoria da responsabilidade objetiva surge das decisões do Conselho de Estado francês e representa um avanço significativo na matéria, ampliando a proteção aos jurisdicionados.

Para comprovar essa responsabilidade, e conseqüente dever de reparação, basta identificar a relação causal entre a conduta de um agente público e o dano. Dessa forma, torna-se irrelevante o elemento subjetivo baseado na vontade do agente na responsabilidade objetiva. É suficiente demonstrar que houve lesão à esfera jurídica de terceiros e que o dano foi causado por uma conduta, seja comissiva ou omissiva, lícita ou ilícita, do Poder Público.

Atualmente, a responsabilidade civil do Estado no Brasil é regida pelo artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por ação

---

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 1.064.

ou omissão, ainda que exclusivamente judicial, resultante de atos administrativos, legislativos e judiciais. Esse dispositivo constitucional reflete a preocupação em proteger os direitos individuais frente à atuação estatal, garantindo que qualquer dano injustamente causado seja reparado de forma justa e eficiente.

Portanto, a trajetória histórico-evolutiva da responsabilidade civil do Estado reflete uma busca contínua pela proteção do indivíduo diante do poder estatal, equilibrando a necessidade de eficiência na administração pública com a garantia dos direitos fundamentais. Essa evolução demonstra um avanço significativo na jurisprudência e na doutrina, fortalecendo os princípios de justiça e equidade nas relações entre Estado e cidadão.

### **1.3 Responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro**

Primeiramente, é crucial registrar que a teoria da irresponsabilidade jamais foi acolhida no ordenamento jurídico brasileiro. Embora não houvesse normas expressas que regulamentassem essa questão, tanto a doutrina quanto os tribunais sempre repudiaram essa orientação.

Conforme as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as Constituições de 1824 e 1891 não continham disposições específicas sobre a responsabilidade civil do Estado. Havia apenas previsões relativas à responsabilidade dos funcionários públicos decorrente de abusos ou omissões praticados no exercício de suas funções<sup>11</sup>.

No entanto, durante esse período, havia leis ordinárias que estabeleciam a responsabilidade estatal, como nos casos de danos provenientes de estradas de ferro, instalação de linhas telegráficas e serviços de correio. Nesses casos, a jurisprudência reconhecia a solidariedade entre o Estado e os agentes públicos.

Ademais, com a promulgação do Código Civil de 1916, adotou-se a doutrina civilista da responsabilidade subjetiva do Estado, conforme disposto no art. 15 do referido diploma<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 892

<sup>12</sup> BRASIL. Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Código Civil. 1916.

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=79402>. Acesso em: 16 de jun.2024

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

Na ótica de José dos Santos Carvalho Filho, o referido dispositivo determinava a comprovação da culpa do agente público para que fosse configurada a responsabilidade do Estado. No entanto, o doutrinador observa que a imprecisão do texto gerou divergências doutrinárias, levando alguns intérpretes a adotar a teoria da responsabilidade objetiva a partir do referido Código<sup>13</sup>.

A Constituição de 1934 incorporou o posicionamento jurisprudencial da responsabilidade solidária entre o Estado e o funcionário. Dessa forma, estabeleceu em seu artigo 171, que “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.”<sup>14</sup>

A teoria do risco administrativo, e conseqüentemente a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público, foi consagrada no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição de 1946, conforme os ensinamentos de Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Então, o aludido diploma, previa no *caput* do seu art. 194, que “as pessoas jurídicas de direito público interno são responsáveis civilmente pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros<sup>15</sup>”, vale dizer que, o parágrafo único do mesmo artigo estabelecia que tais entidades têm o direito de propor “ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido com culpa destes<sup>16</sup>”.

---

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 671.

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 16 jun.2024

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 16 jun. 2024

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 16 de jun. 2024

Observa-se que, art. 37, §6<sup>o</sup><sup>17</sup>, da Constituição da República de 1988, estabelece, de forma definitiva, a responsabilidade civil objetiva das pessoas de direito público. O dispositivo mencionado determina que tais entidades são civilmente responsáveis pelos danos causados por seus agentes públicos, independentemente da comprovação de culpa, mantendo assim a doutrina da responsabilidade objetiva.

É importante ressaltar que o atual Código Civil Brasileiro reafirma a teoria da responsabilidade objetiva estipulada na Constituição, corrigindo lacunas observadas na legislação anterior. No entanto, o código não menciona explicitamente as pessoas jurídicas de direito privado que atuam como prestadoras de serviço público. O art. 43 do mencionado diploma estabelece que:

As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvando o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo<sup>18</sup>.

Este dispositivo indica que tais entidades são responsáveis pelos prejuízos causados por seus agentes durante a execução dos serviços públicos delegados, mantendo a responsabilidade objetiva, mas também permitindo ação regressiva em casos de culpa dos agentes responsáveis diretos pelos danos.

Por outro lado, é importante destacar que, o art. 927 do mencionado diploma estabelece que "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."<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Art. 37 (...)

(...)

§ 6<sup>o</sup>. "as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa".

<sup>18</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

Esse dispositivo consolida a responsabilidade civil objetiva, onde o dever de indenizar surge não apenas em casos de culpa comprovada, mas também em situações em que a atividade exercida pelo responsável pelo dano naturalmente envolve riscos para os direitos de terceiros. Isso significa que, mesmo sem culpa direta, o responsável pela atividade que cause danos é obrigado a repará-lo, garantindo assim a proteção dos direitos de todos os envolvidos.

É perceptível, portanto, que no texto constitucional amplia-se a aplicação da responsabilidade estatal ao incluir as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos, assegurando também o direito de regresso contra seus agentes, os quais respondem de forma subjetiva pelos danos causados.

Certamente, a ampliação da responsabilização estatal para abranger as pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços públicos é um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro. Isso significa que essas entidades, ao assumirem atividades de interesse público, estão sujeitas à mesma responsabilidade que o Estado, especialmente em relação aos danos causados por seus agentes durante a prestação desses serviços.

Destarte, ao garantir o direito de regresso contra os agentes responsáveis pelos danos, a legislação visa assegurar que a reparação adequada seja feita sem sobrecarregar injustamente as entidades privadas que, por sua vez, podem responsabilizar os agentes diretamente envolvidos nos incidentes.

Essa abordagem não apenas fortalece os mecanismos de proteção aos direitos dos cidadãos, mas também incentiva a adoção de práticas mais seguras e responsáveis por parte das pessoas jurídicas que desempenham funções públicas. Assim, a inclusão das responsabilidades das entidades privadas no âmbito da responsabilidade civil estatal representa um equilíbrio importante entre a iniciativa privada e o interesse público, garantindo que a prestação de serviços essenciais seja realizada de forma transparente, eficaz e segura para todos os envolvidos.

#### **1.4 Fundamentos da responsabilidade objetiva: a teoria do risco administrativo**

A responsabilidade objetiva do Estado requer os seguintes elementos: I) ação comissiva ou omissiva, seja ela lícita ou ilícita, por parte do agente público; II) ocorrência de dano, seja



ele de ordem moral ou material; e III) existência de nexo causal entre a conduta praticada e o dano efetivamente sofrido.

O primeiro requisito para a configuração da responsabilidade objetiva, conforme José dos Santos Carvalho Filho, é a ocorrência de um fato administrativo, definido pelo autor como “qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público”, que produza consequências jurídicas. Portanto, é essencial demonstrar que o dano possui relação direta com o exercício da função pública nos atos comissivos ou com a omissão juridicamente relevante dos agentes públicos.

O doutrinador também afirma que o fato é considerado administrativo mesmo quando o agente estatal atua fora de suas funções, mas sob o pretexto de exercê-las.<sup>20</sup>

Para configurar a responsabilidade objetiva, é imprescindível a ocorrência de um dano. Esse dano se refere à lesão a um bem jurídico específico do administrado, resultante de uma atividade administrativa, judicial ou legislativa. O dano pode ser material ou patrimonial, quando há lesão ao patrimônio do ofendido, ou moral, quando algum direito da personalidade da vítima é violado, como sua honra, imagem ou reputação.

Ademais, a responsabilidade objetiva do Estado é sustentada pelo princípio da proteção ao administrado, assegurando que os cidadãos não sofram prejuízos devido a ações ou omissões da administração pública. Esse princípio visa equilibrar o poder estatal com a necessidade de salvaguardar os direitos individuais, garantindo que os danos provocados pela administração pública sejam adequadamente reparados.

A teoria do risco administrativo, que fundamenta essa responsabilidade, determina que o Estado, ao desempenhar suas funções, assume os riscos inerentes às suas atividades. Portanto, mesmo na ausência de culpa ou dolo do agente público, a mera existência de um nexo causal entre a conduta e o dano sofrido é suficiente para gerar a obrigação de indenizar.

Este mecanismo promove a justiça e a equidade na relação entre o poder público e os particulares, reforçando a confiança dos cidadãos nas instituições e na administração pública, e

---

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 677.

garantindo que os direitos dos indivíduos sejam efetivamente protegidos contra eventuais abusos ou falhas do Estado.

Não basta apenas a existência de um risco de dano ou a prática de uma conduta contrária ao ordenamento jurídico; é necessária uma consequência lesiva concreta, seja patrimonial ou extrapatrimonial, ao administrado. Portanto, na ausência de comprovação de um dano efetivo na esfera jurídica do indivíduo, não se configura o dever de reparação.

Nessa toada, Maria Sylvia Zanella Di Pietro considera que, para a configuração da responsabilidade objetiva, é imprescindível a ocorrência de um dano específico, que afete apenas alguns membros da coletividade, e anormal, ou seja, que exceda os inconvenientes normais da vida em sociedade resultantes da atuação estatal. Veja-se:

Somente se pode aceitar como pressuposto da responsabilidade objetiva a prática de ato antijurídico se este, mesmo sendo lícito, for entendido como ato causador de dano anormal e específico a determinadas pessoas, rompendo o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais. Por outras palavras, ato antijurídico, para fins de responsabilidade objetiva do Estado, é o ato ilícito e o ato lícito que cause dano anormal e específico<sup>21</sup>.

O conceito de ato antijurídico para fins de responsabilidade objetiva do Estado, portanto, inclui tanto os atos ilícitos quanto os lícitos que resultem em prejuízos anormais e específicos. Isso ocorre porque tais danos rompem o princípio da igualdade perante os encargos sociais. Em uma sociedade justa, todos devem suportar igualmente os ônus decorrentes das atividades estatais. Quando um ato estatal, mesmo lícito, impõe a um indivíduo ou grupo de indivíduos um ônus desproporcional, o equilíbrio é rompido, e surge a necessidade de reparação.

Nesse contexto, segundo a doutrinadora, o ato antijurídico é caracterizado não apenas pelo ilícito, mas também pelo ato lícito que resulta em dano anormal e específico a determinados indivíduos, constituindo assim um pressuposto fundamental da responsabilidade objetiva. Sob essa ótica, a prática de um ato antijurídico rompe com o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.1500.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.1493.

Não obstante, outro elemento crucial para estabelecer a responsabilidade civil do Estado é o nexo de causalidade. Esse conceito representa a relação de causa e efeito entre a conduta do agente público e o dano resultante. É o vínculo que conecta o evento ocorrido com o prejuízo que se segue.

Segundo Sergio Cavalieri Filho, a definição de nexo de causalidade vai além de um conceito naturalístico, sendo compreendida como um elo jurídico-normativo. Para o professor, o nexo causal é um instrumento através do qual se determina quem foi o responsável pelo dano, sendo, portanto, um conceito que permite estabelecer a conexão necessária entre a conduta do agente estatal e o resultado danoso, fundamentando assim a atribuição de responsabilidade civil estatal<sup>23</sup>.

Por fim, frisa-se, conforme a teoria do risco administrativo, o Poder Público não assume responsabilidade por todo e qualquer dano causado aos administrados, mas, tão somente quando o dano decorre de um fato administrativo específico.

Nessa perspectiva, as causas que excluem a responsabilidade estatal (fato exclusivo da vítima, fato de terceiro, caso fortuito e força maior), quando devidamente comprovadas, interrompem o nexo de causalidade.

Assim, o Estado não será responsabilizado em ações de indenização ao demonstrar que o dano não resultou de ação ou omissão administrativa<sup>24</sup>. Além disso, há situações em que a responsabilidade do ente público pode ser reduzida, especialmente quando há evidência de culpa simultânea da vítima ou de terceiros.

Portanto, a responsabilidade civil do Estado será configurada quando todos os elementos mencionados estiverem presentes, assegurando ao Poder Público o direito de regresso contra o agente causador do dano, por meio de um processo separado.

---

<sup>23</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 63.

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. 31-12-2014 – São Paulo: Atlas, 2015, p. 645.

Posto isto, a responsabilidade objetiva do Estado decorre da ocorrência de uma conduta ativa por parte do Poder Público, seja lícita ou ilícita, resultando em danos a terceiros. Os atos ativos referem-se a comportamentos expressos pelo ente público.

A responsabilidade objetiva, conforme concebida por Celso Antônio Bandeira de Mello, é um instrumento jurídico crucial para garantir a reparação de danos causados a terceiros, mesmo quando não há culpa do agente, definida como ‘a obrigação de indenizar a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem. Pra configurá-la basta, pois, a mera relação causal entre o comportamento e o dano’.<sup>25</sup>

Seguindo tal lógica, o art. 37, §6º da Constituição da República de 1988, tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as entidades de direito privado que prestam serviços públicos são responsáveis pelos danos causados por seus agentes nessa função, com o direito de regresso garantido em casos de dolo ou culpa.

A interpretação desse dispositivo por parte de alguns doutrinadores indica que a responsabilidade objetiva se aplica exclusivamente a condutas ativas. Por outro lado, para esses estudiosos, as condutas omissivas estatais são regidas pela teoria da responsabilidade subjetiva.

No contexto da responsabilidade objetiva, a determinação da relação causal entre a atividade estatal e o dano sofrido pelo indivíduo é suficiente para estabelecer a responsabilidade do Estado.

Portanto, na responsabilidade objetiva, não há necessidade de a vítima comprovar a culpa, e não importa se a conduta praticada pela Administração Pública foi lícita ou ilícita quando causa danos a um membro da coletividade. Assim, mesmo que o comportamento não viole o direito, o Estado ainda pode ser responsabilizado perante o indivíduo prejudicado.

É crucial reconhecer que o Estado detém significativo poder sobre seus administrados, concedido para promover o bem da coletividade, sua razão de existência. Esses privilégios e

---

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 1.065.

prerrogativas são necessários, mas implicam que o Estado assuma um risco natural decorrente da complexidade de suas atividades administrativas.

Devido à influência abrangente do Estado na vida coletiva, exercendo controle sobre diversas atividades, seria injusto exigir que os administrados suportem os danos causados por condutas do Poder Público. José dos Santos Carvalho Filho argumenta nesse sentido, destacando a necessidade de responsabilização estatal frente aos impactos adversos decorrentes de sua atuação. Segundo o doutrinador:

Esses fundamentos vieram à tona na medida em que se tornou plenamente perceptível que o Estado tem maior poder e mais sensíveis prerrogativas do que o administrado. É realmente o sujeito jurídica, política e economicamente mais poderoso. O indivíduo, ao contrário, tem posição de subordinação, mesmo que protegido por inúmeras normas do ordenamento jurídico. Sendo assim, não seria justo que, diante de prejuízos oriundos da atividade estatal, tivesse ele que se empenhar demasiadamente para conquistar o direito à reparação dos danos.

Diante do risco inerente à atividade estatal, surge a teoria do risco administrativo como base da responsabilidade objetiva do Estado. Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro, essa teoria fundamenta-se na premissa de que a atuação do Estado implica um risco de danos, “parte da ideia de que a atuação estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente”.<sup>26</sup>

A teoria do risco administrativo se fundamenta na ideia de que é injustificável que o indivíduo prejudicado tenha que arcar com as consequências decorrentes da ação estatal, mesmo que essa ação não viole diretamente seus direitos. Assim, diante da clara disparidade entre a Administração Pública e o administrado, surge a necessidade de equilibrar essa relação como uma questão de equidade.

É evidente que a aceitação da teoria do risco administrativo está intimamente ligada à supremacia dos direitos fundamentais em uma ordem jurídica constitucional. Nesse contexto, o indivíduo é colocado no cerne do sistema de proteção jurídica, sendo reconhecido não apenas como sujeito de direitos, mas também como destinatário da proteção do Estado.

Essa abordagem reflete uma mudança significativa na forma como o Estado e o indivíduo são vistos nas relações jurídicas. Ao reconhecer que o Estado, ao exercer suas

---

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.1494.

funções, inevitavelmente expõe os indivíduos a riscos, tal teoria busca garantir que aqueles que sofrem danos injustos não sejam deixados sem reparação, o que reforça a importância de um sistema jurídico que não apenas protege os direitos dos cidadãos, mas também responsabiliza o Estado quando suas ações resultam em prejuízos para os indivíduos.

No contexto da responsabilidade civil entre o Estado e os administrados, a ideia de que o Poder Público deve compensar os danos causados a estes, enquanto busca atender aos interesses da coletividade, encontra seu fundamento na doutrina da responsabilidade objetiva através do princípio da igualdade na distribuição dos encargos sociais. Esse princípio tem suas raízes no artigo 13, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que estabelece:

Para a manutenção da ordem pública e para as despesas de administração é necessária uma contribuição comum que deve ser distribuída entre os cidadãos de acordo com suas capacidades<sup>27</sup>.

Essencialmente, este princípio implica que toda a sociedade, por meio do Estado, deve assumir as consequências para o indivíduo prejudicado pela conduta do Estado, em nome da solidariedade social.

Dessa forma, através da atividade fiscal, os cidadãos sustentam as operações administrativas. Aqueles que se beneficiam da atividade estatal também devem compartilhar a responsabilidade por compensar os danos causados a membros individuais da sociedade. Este entendimento, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, destaca a relação de equilíbrio entre os benefícios advindos da atividade administrativa e a obrigação de reparar os prejuízos que dela decorrem, a saber:

O princípio significa que, assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para

---

<sup>27</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Paris, 1789. Artigo 13.  
<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 16 jun.2024.

restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário<sup>28</sup>.

Portanto, sempre que um indivíduo assume encargos maiores do que os demais, o Estado deve utilizar recursos do erário para reparar o prejudicado, visando restabelecer o equilíbrio na distribuição dos encargos sociais.

O princípio da igualdade na distribuição dos encargos sociais fundamenta-se na ideia de que os benefícios gerados à coletividade pelas atividades administrativas devem implicar que eventuais danos suportados por indivíduos específicos sejam compartilhados igualmente pela sociedade como um todo.

Em síntese, a teoria do risco administrativo busca democratizar a distribuição dos ônus e encargos sociais entre todas as pessoas que se beneficiam da atividade da Administração Pública.

Por fim, vale ressaltar outra teoria que visa fundamentar a responsabilidade civil do Estado: a teoria do risco integral. De acordo com essa teoria, o Estado assume integralmente o risco de possíveis danos resultantes de suas ações, considerando-se que o ente público é o responsável comum por garantir a proteção de qualquer indivíduo que esteja sob sua autoridade.

É importante registrar que na doutrina há uma corrente que considera as teorias do risco administrativo e do risco integral como sinônimas, enquanto outra corrente sustenta que há distinção entre essas teorias, posição defendida neste estudo.

A teoria do risco integral se diferencia da teoria do risco administrativo na medida em que não exige a comprovação do nexo de causalidade para configurar a responsabilidade do Estado. De acordo com as análises de Rafael Carvalho Rezende Oliveira, o Estado não pode alegar causas excludentes do nexo causal para se eximir da obrigação de indenizar o indivíduo

---

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.1493-1494.

prejudicado, ao contrário do que permite a teoria do risco administrativo<sup>29</sup>. Nesse sentido, a teoria do risco integral transforma o Estado em uma espécie de "segurador universal".

Devido à ampla gama de situações em que poderia ser responsabilizado e ao ônus fiscal significativo que isso acarretaria para as finanças públicas, a doutrina admite a aplicação da teoria do risco integral apenas em circunstâncias excepcionais, desde que haja previsão legal expressa. Essa abordagem visa equilibrar a proteção dos direitos individuais com a necessidade de preservar a estabilidade financeira do Estado.

### 1.5 Responsabilidade Subjetiva

De maneira geral, a responsabilidade subjetiva está ligada ao conceito de culpa em sentido amplo (sendo a culpa *stricto sensu* relacionada à negligência, imprudência, imperícia e desídia estatal, enquanto o dolo refere-se à intenção de agir contrariamente à lei). Assim, para que alguém que sofreu um prejuízo obtenha reparação civil adequada, é necessário comprovar não apenas o dano e o nexo de causalidade, mas também o elemento de culpa em seu sentido mais abrangente.

No que diz respeito à culpa em sentido estrito, Orlando de Almeida Secco leciona que a negligência “é o relaxamento, o desmazelo”; a imprudência “é o desrespeito às cautelas normalmente exigíveis para cada situação em particular”, enquanto que a imperícia é “a falta de habilidade ou conhecimento técnico”<sup>30</sup>.

Ao analisar a evolução histórica da responsabilidade civil do Estado, percebe-se o surgimento de duas teorias principais: a responsabilidade com culpa, ou responsabilidade subjetiva, que se baseia na culpa do agente público, e a teoria da culpa administrativa, associada à falha no serviço público (como o não funcionamento, mau funcionamento ou funcionamento tardio do serviço). Ambas exigem a comprovação da culpa em sentido amplo, seja do agente público ou do serviço público, para que haja a obrigação de indenizar pelo dano causado.

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. pgs. 811-812.

<sup>30</sup> SECCO, Orlando de Almeida. **Introdução ao Estudo do Direito**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009, p. 161.



Posteriormente, surgiu a teoria da responsabilidade objetiva, que dispensa o elemento culpa para caracterizar o dever de indenizar. Conforme essa doutrina, basta a comprovação da conduta administrativa e do dano, este último sendo uma consequência direta e imediata daquela.

É importante notar que essas teorias não seguem uma ordem cronológica estrita de vigência, pois no ordenamento jurídico brasileiro a teoria do risco administrativo ou objetiva coexiste com a teoria da culpa administrativa ou subjetiva. Além disso, alguns entendem que a teoria do risco integral também pode ser aplicada em situações específicas dentro do sistema normativo brasileiro.

Como mencionado anteriormente, a responsabilidade objetiva do Estado ocorre conforme o art. 37, §6º, da Constituição Federal, quando há uma conduta comissiva estatal que resulte em ato jurídico ou material, lícito ou ilícito, causando danos aos administrados. Ressalta-se a importância de uma relação direta de causalidade entre o comportamento administrativo e o prejuízo sofrido pelo particular.

Quanto à responsabilidade subjetiva do Estado, parte da doutrina e da jurisprudência admite nos casos em que a omissão ilícita da Administração é condição indispensável para a ocorrência do evento danoso.

Isso implica que, quando o Estado é omissivo e essa omissão resulta em prejuízos a terceiros, estes devem comprovar, em juízo, além do dano sofrido, a existência do fato administrativo e a relação de causalidade entre ambos, associada à culpa administrativa. É necessário evidenciar que o Estado agiu com negligência, imprudência, imperícia, desídia ou até mesmo com dolo, levando ao mau funcionamento, funcionamento deficiente ou atrasado do serviço público, ocasionando prejuízo a terceiros.

Segundo Sérgio Cavalieri Filho, a responsabilidade subjetiva se fundamenta em quatro elementos essenciais: a atividade humana, seja por ação ou omissão; a culpa em sentido amplo; o dano, seja material ou moral; e o nexo causal. Conforme expresso pelo autor:

Há primeiramente um elemento formal, que é a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária; um elemento subjetivo, que pode ser o dolo ou a culpa; e, ainda, um elemento causal-material, que é o dano e a respectiva relação de

causalidade. Esses três elementos, apresentados pela doutrina francesa como pressupostos da responsabilidade civil subjetiva, podem ser claramente identificados no art. 186 do Código Civil, mediante simples análise do seu texto, a saber: a) conduta culposa do agente, o que fica patente pela expressão “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imperícia”; b) nexos causal, que vem expresso no verbo causar; e c) dano, revelado nas expressões “violar direito ou causar dano a outrem”. Portanto, a partir do momento em que alguém, mediante conduta culposa, viola direito de outrem e causa-lhe dano, está-se diante de um ato ilícito, e deste ato deflui o inexorável dever de indenizar, consoante o art. 927 do Código Civil. Por violação de direito deve-se entender todo e qualquer direito subjetivo, não só os relativos, que se fazem mais presentes no campo da responsabilidade contratual, como também e principalmente os absolutos, reais e personalíssimos, nestes incluídos o direito à vida, à saúde, à liberdade, à honra, à intimidade, ao nome e à imagem. Os pressupostos aqui examinados são comuns à responsabilidade contratual, com a única peculiaridade de ser a prova da culpa, nesse caso, limitada à demonstração de que a prestação foi descumprida.

Nessa linha, prescreve o art. 186 do Código Civil atual: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”<sup>31</sup>.

Posteriormente, surgiu a teoria da responsabilidade objetiva, que se distingue pela dispensa da necessidade de comprovação da culpa para a configuração da responsabilidade estatal. Conforme já exposto, basta verificar a ocorrência do fato administrativo, o dano causado ao administrado e o respectivo nexos de causalidade.

Insta salientar, em contrapartida, que a teoria da responsabilidade objetiva não suplantou a da responsabilidade subjetiva, resultando na coexistência de ambas no ordenamento jurídico nacional.

Nesse cenário, parte da doutrina sustenta que em casos de omissão do Estado que resultem em danos aos administrados, aplica-se a responsabilidade subjetiva. Assim, é imperativo demonstrar não apenas o fato administrativo, o dano e o nexos de causalidade, mas também a culpa administrativa para obter a devida reparação.

Portanto, a responsabilidade subjetiva requer a prática de ato ilícito. Em outras palavras, configura-se quando há conduta caracterizada por uma vontade consciente e livre de agir

---

<sup>31</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

contrariamente ao ordenamento jurídico (dolo) ou por conduta negligente, imprudente ou imperita, evidenciando assim a falta de observância de um dever de cuidado (culpa stricto sensu), o que acaba por violar direitos de terceiros.

### **1.6 Excludentes e atenuantes da responsabilidade civil do Estado**

Conforme anteriormente observado, para que se configure a responsabilidade civil do Estado, seja ela objetiva ou subjetiva, é necessário verificar a existência de um fato administrativo, um dano e um nexo de causalidade entre ambos. Essa relação deve ser direta e imediata, ligando a conduta administrativa ao dano efetivamente produzido ao administrado, o que acarretará no surgimento do dever de indenização.

As condutas, tanto comissivas quanto omissivas, podem ser identificadas como causadoras de um dano específico. No ordenamento jurídico brasileiro, a relação de causalidade é reconhecida pelo Código Civil. O artigo 403, extraído desse diploma legal estipula que "mesmo nos casos em que a inexecução resulte de dolo do devedor, os danos indenizáveis incluem apenas os prejuízos efetivamente causados e os lucros cessantes decorrentes diretamente dessa inexecução, respeitando-se o que determina a legislação processual"<sup>32</sup>.

Conforme ensinamentos de Sergio Cavalieri Filho<sup>33</sup>, o Código Civil vigente e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acolhem explicitamente a teoria do dano direto e imediato, também conhecida como teoria da interrupção do nexo causal. Segundo essa teoria, considera-se causa toda conduta que esteja essencialmente ligada ao resultado de maneira necessária e indispensável.

Assim, não é toda causa que contribuiu para o evento danoso que implicará responsabilidade estatal, pois é fundamental que a causa seja direta e imediata, ou seja, capaz de por si só ocasionar o dano ou ter contribuído diretamente para sua ocorrência.

É importante pontuar que a relação direta e o imediatismo defendidos por essa teoria não se referem a uma questão meramente cronológica, onde a última etapa do nexo causal seria necessariamente a causa mais determinante do evento danoso. Sob a perspectiva da teoria do

---

<sup>32</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

<sup>33</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 64

dano direto e imediato, a causa é definida como tudo aquilo que se conecta ao resultado por meio de uma relação de necessidade.

À vista disso, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, disciplinou que a responsabilidade estatal será afastada, ou mesmo a atenuada, “quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única”<sup>34</sup>, razão pela qual não se configurará o nexo causal quando o serviço público não for a causa direta e imediata do dano.

Nesse sentido, ocorrerá a exclusão do nexo de causalidade nos casos de fato de terceiro, culpa exclusiva da vítima e força maior, resultando na ausência de responsabilidade estatal e, conseqüentemente, no dever de reparação ao indivíduo prejudicado. Por outro lado, se o ente público não for o único causador do dano, mas contribuir para sua ocorrência, a responsabilidade estatal persistirá. No entanto, o Poder Público será responsável apenas parcialmente pelos prejuízos causados.

### **1.6.1 Força maior e caso fortuito**

Na doutrina, há considerável divergência na definição de força maior e caso fortuito. Alguns autores argumentam que a força maior diz respeito a eventos causados pela natureza, enquanto o caso fortuito resulta de eventos decorrentes da vontade humana. Por outro lado, há aqueles que defendem exatamente o oposto. Além disso, existem doutrinadores que veem o caso fortuito como um acidente que não isenta a responsabilidade estatal.

Rafael Carvalho Rezende Oliveira define a força maior e o caso fortuito como "eventos naturais ou humanos imprevisíveis que, por si só, causam danos às pessoas"<sup>35</sup>. Esses eventos são imprevisíveis e inevitáveis, e podem desfazer o nexo causal entre o fato administrativo e o dano resultante, assim eximindo a responsabilidade civil estatal. Contudo, há casos em que o Poder Público pode ser obrigado a indenizar o indivíduo prejudicado se contribuiu para a ocorrência do dano.

---

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 896

<sup>35</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 815.

Por seu turno, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>36</sup> define a força maior como um "acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio". Segundo a autora, a força maior refere-se a eventos naturais que escapam ao controle humano.

Em contrapartida, não considera o caso fortuito como uma hipótese de exclusão da responsabilidade estatal, pois o caso fortuito ocorre quando o dano resulta de comportamento humano ou de falha da Administração, não se enquadrando como evento estranho à vontade das partes.

Embora haja divergências doutrinárias quanto à distinção entre força maior e caso fortuito, o ordenamento jurídico brasileiro trata ambas as situações como causas excludentes do nexo de causalidade. O art. 393 do Código Civil<sup>37</sup> vigente estabelece que o devedor não é responsável pelos prejuízos decorrentes de caso fortuito ou força maior, a menos que expressamente se tenha responsabilizado por eles. O parágrafo único do mesmo artigo define caso fortuito ou força maior como eventos necessários cujos efeitos eram inevitáveis ou impossíveis de evitar.

Por este ângulo, José dos Santos Carvalho Filho, afirma que, tanto no caso fortuito quanto na força maior, os efeitos são equivalentes, pois ambos representam eventos imprevisíveis e, por essa razão, são frequentemente referidos como "acasos", dado que, argumenta que o Poder Público não pode intervir para prevenir a ocorrência desses eventos imprevistos. Dessa forma, sustenta o seguinte:

(...) na hipótese de caso fortuito ou força maior nem ocorreu fato imputável ao Estado, nem fato cometido por agente estatal. E, se é assim, não existe nexo de causalidade entre qualquer ação do Estado e o dano sofrido pelo lesado. A consequência, pois, não pode ser outra que não a de que tais fatos imprevisíveis não ensejam a responsabilidade do Estado. Em outras palavras, são eles excludentes da responsabilidade.<sup>38</sup>

Tais considerações reforçam a importância da distinção entre caso fortuito e força maior como elementos que desconstituem o nexo de causalidade no direito brasileiro. Quando não há

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 896

<sup>37</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

<sup>38</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 680.

qualquer ação imputável ao Estado ou a seus agentes, e o dano decorre de eventos imprevistos e inevitáveis, não se configura a responsabilidade estatal. Em consonância com o disposto no Código Civil, as situações são claramente excludentes da responsabilidade, refletindo a necessidade de observar rigorosamente os critérios de causalidade para determinar a responsabilização do Poder Público.

### **1.6.2 Culpa exclusiva da vítima e fato de terceiro**

Outra circunstância que exclui a responsabilidade estatal refere-se aos casos em que o dano é decorrente de culpa exclusiva da vítima. Isso porque, caso o dano a terceiro não tenha sido causado pelo serviço público, não há estabelecimento de relação de causalidade, e, portanto, não se configura a responsabilidade do Poder Público.

Nessas circunstâncias, conseqüentemente, não haverá a configuração do dever do Estado de indenizar o indivíduo lesado, uma vez que o ente público não foi responsável pelo resultado danoso nem contribuiu para sua ocorrência. É fundamental destacar que a ausência de nexos causal direto entre a conduta estatal e o dano impede a imputação da responsabilidade ao Poder Público. Em outras palavras, a não participação do serviço público no evento lesivo exclui a responsabilidade estatal pela reparação dos danos causados a terceiros.

Nos casos em que o dano é causado por um fato de terceiro, tanto a vítima quanto o agente público não são responsáveis pelo ocorrido, uma vez que o evento é imprevisível e inevitável. Nestas circunstâncias, não há como atribuir a responsabilidade pelo dano ao Estado ou ao próprio ofendido. O fato de terceiro atua como um elemento que rompe o nexo causal entre a conduta administrativa e o prejuízo resultante, resultando na ausência do dever estatal de indenizar a vítima.

Portanto, conclui-se que em ambas as situações mencionadas há a quebra da relação de causalidade entre a conduta administrativa e o dano, que é exclusivamente imputável à vítima ou a uma terceira parte sem conexão com o Estado ou com o lesado. Conseqüentemente, não surge a responsabilidade civil do Estado, não havendo, assim, o dever por parte do Poder Público de reparar os danos sofridos pelo indivíduo prejudicado.

### 1.6.3 Culpa concorrente da vítima ou de terceiro

Por sua vez, a culpa concorrente da vítima ou de terceiro ocorre quando o dano é resultado da combinação de comportamentos tanto da vítima ou de terceiro quanto do Estado. Ao contrário da culpa exclusiva, onde um único comportamento é responsável pelo dano, na culpa concorrente é necessário que tanto o lesado ou uma terceira pessoa quanto o Estado, por ação ou omissão, contribuam para a ocorrência do evento prejudicial.

Diante destas circunstâncias, a responsabilidade estatal não é excluída, mas sim atenuada. Isso significa que o Estado continua responsável pelos danos causados, porém em uma proporção reduzida, em razão da contribuição da vítima ou de terceiros para a ocorrência do dano.

Conforme o art. 945, do Código Civil de 2002<sup>39</sup>, se a vítima contribuiu culposamente para o dano, sua indenização será reduzida considerando-se a gravidade de sua culpa comparada à do autor do dano. Essa disposição também se aplica à responsabilidade da Administração Pública, resultando na atenuação da responsabilidade estatal devido à culpa concorrente. É importante ressaltar que a culpa mencionada engloba tanto o dolo quanto a culpa em sentido estrito.

As contribuições de Celso Antônio Bandeira de Mello são fundamentais para o entendimento desse tema, pois:

pode ocorrer que o dano resulte de dupla causação. Hipóteses haverá em que o evento lesivo seja fruto de uma ação conjunta do Estado e do lesado. Ainda aqui não haverá falar em excludente da responsabilidade estatal. Haverá, sim, atenuação do quantum indenizatório, a ser decidido na proporção em que cada qual haja participado para a produção do evento<sup>40</sup>.

Da mesma forma, José dos Santos Carvalho Filho enfatiza que:

se, ao contrário, o lesado, juntamente com a conduta estatal, participou do resultado danoso, não seria justo que o Poder Público arcasse sozinho com a reparação do prejuízo. Nesse caso, a indenização devida pelo Estado deverá sofrer redução

---

<sup>39</sup> BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 954.

proporcional à extensão da conduta do lesado que também contribuiu para o evento danoso.<sup>41</sup>

Para exemplificar, consideremos uma situação análoga ao caso mencionado sobre culpa exclusiva: Suponha que um ônibus, desrespeitando as normas de trânsito vigentes, trafegue com velocidade extremamente acima do permitido, ignorando sinais de trânsito fechados, em uma área onde há escolas próximas.

Neste contexto, alguém se joga na frente do ônibus com a intenção de se ferir gravemente (ou empurra outra pessoa com o mesmo objetivo), resultando em fatalidades devido ao atropelamento. Considere ainda que, se o veículo de transporte público estivesse respeitando o limite de velocidade e os sinais de trânsito, a vítima não teria sofrido tais consequências trágicas, ou no máximo, teria sofrido ferimentos leves.

Neste cenário, o evento prejudicial é imputado tanto à empresa privada que presta o serviço público, devido ao ato ilícito cometido pelo motorista do ônibus, seja por dolo ou culpa, resultando na responsabilidade subsidiária do Estado, quanto à vítima (ou à terceira pessoa que a jogou intencionalmente na pista com o mesmo propósito). Nesse caso, ambos agiram com a intenção de causar danos a si mesmos ou a outros, o que implica responsabilidade por parte deles também.

Ao contrário do caso de culpa exclusiva, não há ruptura na relação de causalidade entre o evento administrativo e o dano devido a um evento completamente imprevisível, inevitável ou irresistível. Na verdade, há uma combinação de causas que levam ao mesmo dano, exigindo que o Estado responda, mas proporcionalmente à sua contribuição para o incidente, não de forma integral, conforme destacado pelos autores mencionados anteriormente.

---

<sup>41</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2007, p. 499.



## 2. POLÍTICA DE MORTE À POPULAÇÃO NEGRA

### 2.1 A correlação entre biopoder/biopolítica e estado de exceção

De acordo com Foucault, o racismo é um meio de introduzir uma cisão na totalidade da vida que o biopoder busca controlar, criando uma divisão entre quem deve viver e quem deve morrer. Para ele, a distinção e hierarquização das raças são maneiras de fragmentar o campo biológico que o poder assume administrar.

Isso resulta na produção de uma fronteira biológica dentro de um domínio biológico. Como consequência, Foucault afirma que o poder passa a tratar a população como uma multiplicidade, promovendo assim sua fragmentação em espécies ou subgrupos, e, portanto, em raças.

Desta maneira, percebe-se que o racismo é um mecanismo de viés biológico, à medida que a ideia de inimigo não se restringe mais apenas ao âmbito político. O inimigo, em termos biológicos, pode ser identificado com toda sorte de perigos, sejam eles externos ou internos, em relação à população ou para a população<sup>42</sup>.

A eliminação do inimigo representa a saúde da própria raça, uma vez que, por meio da destruição do perigo que o inimigo representa, a vida se torna mais pura. Em suma, o racismo teria a função de justificar a eliminação do outro em defesa da população.

Por isso que, esse operador revela-se fundamental no processo de colonização, autorizando não apenas a submissão do colonizado, mas também o genocídio de outros povos e o extermínio seletivo de determinadas populações.

Trata-se da transformação do outro em inimigo, mas um inimigo com características biológicas. Esse caráter do inimigo possibilita sua eliminação, pois o “adversário” pode representar uma ameaça a determinada raça.

---

<sup>42</sup> FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**; tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p.215.

No que diz respeito às relações de guerra, a percepção do inimigo não é mais feita exclusivamente em termos políticos. Destruí-lo na guerra significa eliminar a raça adversa, aquela que representa um perigo à espécie. Além disso, a guerra torna-se uma forma de regenerar a própria raça, ou seja, “quanto mais numerosos forem os que morrerem entre nós, mais pura será a raça a que pertencemos”<sup>43</sup>.

Em linhas gerais, observa-se que Guilherme Castelo Branco realiza a seguinte observação:

As práticas de Estado em curso no nosso tempo, alicerçadas na moderna administração da vida social, poderiam perfeitamente ser explicadas pelo “princípio do genocídio”, segundo o qual, inicialmente, deve-se escolher quem matar para depois deliberar sobre quem deixar viver. O alerta é feito por Michel Foucault: “o princípio: poder matar para poder viver, que sustentava a tática dos combates, tornou-se princípio de estratégia entre Estados, que não buscam mais se legitimar tão somente pela clássica tese jurídica da soberania, mas sobretudo pelo poder biológico de salvaguardar a existência de suas populações pelo poder de eliminação do que é lhes considerado estranho e/ou externo. Esta forma de gestão/explicação do poder de Estado, na verdade, esclarece bem mais seu potencial mortífero e destruidor do que sua força de intervenção em prol de premissas igualitárias e da realização de bens sociais coletivos<sup>44</sup>.”

Sob essa visão, Mbembe associa o conceito de biopoder de Foucault com as noções de Estado de sítio e Estado de exceção e formula os significados que embasam a ideia de necropoder. Assim, para o autor, o exercício do poder soberano também se manifesta como o direito de matar, como evidenciado nas mortes causadas pela polícia em territórios periféricos das cidades na sociedade contemporânea<sup>45</sup>.

O filósofo examina como a conexão entre estado de exceção e a lógica de inimizade se torna a base normativa para o direito de matar, afirmando que “em tais instâncias de poder, o poder (não necessariamente estatal) continuamente se refere e apela à exceção, à emergência e à noção ficcional de inimigo”<sup>46</sup>. Desse modo, “vive-se num tempo mais dado a dispositivos

---

<sup>43</sup> FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**; tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p.217.

<sup>44</sup> CASTELO BRANCO, G. **O racismo no presente histórico: A análise de Michel Foucault**. Kalagatos, p.5. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/kalagatos/article/view/5628>. Acesso em 17 jun.2024

<sup>45</sup> MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 8.ed. São Paulo: n-1 edições, 2018, p.17.

<sup>46</sup> MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 8.ed. São Paulo: n-1 edições, 2018, p. 36.

paranoicos, à violência histórica, aos processos de aniquilação de todos aqueles que a democracia tem transformado em inimigos em do Estado" <sup>47</sup>.

Diante dessa conjuntura, a política estatal formulada em resposta a essas "anormalidades" – que são, na verdade, produtos dessas relações de poder – não visa primariamente promover a vida, mas sim permitir a morte (biopolítica), ou quando se trata da operação do sistema penal, foca-se principalmente em causar morte (necropolítica).

A biopolítica, ao governar a vida da população, revela seu caráter mais sombrio e violento ao se transformar em necropolítica. A demanda contínua pela morte em massa do outro se torna um instrumento privilegiado para garantir a sobrevivência de uma parte da população.

Este é o enigma da biopolítica explorado por Roberto Esposito, onde o sistema imunológico pressupõe o negativo na comunidade, mantendo constante o que deve ser visto como ameaça. Nestas ocorrências, vidas consideradas estranhas às normas comunitárias (anormalizadas por critérios racistas) são percebidas como vidas que não merecem proteção (alto custo, "baixo retorno de investimento"), como potenciais perigos à comunidade, que devem ser suprimidas preventivamente em uma lógica imunitária (ESPOSITO, 2010, p. 224).

Nesse contexto, Esposito examina como o sistema imunitário social opera ao pressupor constantemente o negativo dentro da comunidade, perpetuando uma visão de ameaça contínua. Desta feita, vidas que são vistas como desviantes das normas comunitárias, muitas vezes por critérios racistas de anormalidade, são consideradas como não merecedoras de proteção.

Na verdade, são encaradas como um custo elevado e um "baixo retorno de investimento", sendo vistas como potenciais perigos à comunidade que devem ser neutralizados preventivamente dentro de uma lógica imunitária. Esse enfoque revela como a biopolítica pode se transformar em necropolítica, instrumentalizando a morte como meio de garantir a segurança e a ordem social, mesmo que isso signifique sacrificar certas vidas em prol da sobrevivência percebida do coletivo.

---

<sup>47</sup> MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade**. Trad. Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2017, p.69.

## 2.2 A atual política da morte nas comunidades

É importante destacar, inicialmente, algumas peculiaridades específicas da América Latina e do Brasil. Muitos países latino-americanos estiveram sob regimes ditatoriais durante grande parte da segunda metade do século XX. Enquanto no centro do sistema mundial se consolidava a experiência do Estado de bem-estar, com esforços para incluir seus cidadãos por meio da cidadania, nos contextos periféricos os regimes de ditadura militar perpetuaram e, em alguns casos, intensificaram as características violentas e segregacionistas herdadas do colonialismo.

Isso é especialmente evidente na realidade brasileira, pois a racionalidade punitiva chegou ao Brasil nos anos 1990. Com o novo marco constitucional, normativamente estabeleceu-se a lógica do bem-estar social. No entanto, o *welfarismo*<sup>48</sup> acabou sendo apenas uma intenção, uma promessa não cumprida<sup>49</sup>.

Aníbal Quijano (2005, p. 107-130) afirma que a violência na América Latina não é episódica, mas sim central na prática política, principalmente considerando que o capitalismo na região se baseia em um projeto de altíssima concentração de renda<sup>50</sup>. Dessa forma, um sistema de concentração de renda só se mantém se houver instituições e estruturas nas quais a violência seja a prática central da política. É possível observar que, na América Latina, há uma tradição de tratar os movimentos sociais e as demandas sociais como casos de polícia.

No campo da criminologia, segundo Zaffaroni (2015, p. 22), o conceito de massacre se revela mais útil, definido como toda prática de homicídio envolvendo um número significativo de pessoas por parte de agentes estatais ou de grupos organizados com controle territorial, realizada diretamente ou com a clara complacência desses agentes, de maneira sistemática ou

---

<sup>48</sup> Em “As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow”, o termo Welfarismo indica que a função de bem-estar social tem que ser função das utilidades individuais e que as características dos estados sociais que não se refiram à utilidade devem ser ignoradas. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/VH9vK8hc5YFrSWvf4vy4hZx/#:~:text=Segundo%20Sen%2C%20a%20Nova%20Economia,dos%20estados%20sociais%20que%20n%C3%A3o>. Acesso em 17.06.2024.

<sup>49</sup> FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (organizadoras). *Rebelião*. Brasília: Brado Negro, Nirema, 2020. Disponível em: <https://bradonegro.com/Rebeliao.pdf>. Acesso em: 17.06.2024.

<sup>50</sup> QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005; p.107-130.

contínua, fora de situações de guerra convencional que envolvam forças mais ou menos simétricas<sup>51</sup>.

Esses massacres pressupõem a existência de um Estado policial operando paralelamente ao Estado (neo)liberal, como se observa na segregação de negros em favelas e no extermínio dessas populações.

Nesse mesmo contexto, é relevante mencionar a metonímia utilizada por Zygmunt Baumann, em "Modernidade e Holocausto" para descrever o funcionamento do genocídio na estrutura contemporânea:

O genocídio moderno, como a cultura moderna em geral, é um trabalho de jardineiro. É apenas uma das muitas tarefas que precisam empreender as pessoas que tratam a sociedade como um jardim. Se o projeto de um jardim define o que é erva daninha, há ervas daninhas em todo jardim. E ervas daninhas devem ser exterminadas. Eliminá-las não é uma tarefa destrutiva, mas criativa. Que não difere em essência de outras atividades que se somam para a construção e manutenção de um perfeito jardim. Todas as visões da sociedade como um jardim definem parte da população como ervas daninhas. Que, como quaisquer ervas daninhas, devem ser segregadas, contidas, impedidas de proliferar, removidas e mantidas fora dos limites da sociedade; se todos esses meios se revelarem insuficientes, elas devem ser mortas (BAUMAN, 1998, p.116).

A atuação policial se alinha a um paradigma social intrinsecamente antinegro, o que reflete uma sociedade essencialmente racista. A autorização para o uso letal da força policial reafirma o modelo de relações raciais onde não basta apenas ceifar vidas; é necessário submeter o corpo negro a múltiplas formas de morte: morte simbólica, física e social. Isso se evidencia, por exemplo, na prática de responsabilizar o indivíduo morto pelo Estado por resistência à prisão, o que pode ser considerado uma espécie de dupla condenação à morte.

Segundo Mbembe (2018, p. 146), estar sob a ocupação na era tardia da modernidade equivale a experimentar uma posição contínua de "estar na dor", posto que em contextos onde o controle e a subjugação são exercidos de forma prolongada e sistemática, os indivíduos não apenas enfrentam episódios isolados de adversidade, mas vivem em um estado de constante vulnerabilidade e aflição.

---

<sup>51</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Direito Penal humano ou inumano?**. Revista secr. Trib. perm. revis. Año 3, nº 6; ago. 2015; p.22-23.

Essa perspectiva de "estar na dor" indica não apenas o impacto físico e emocional imediato da ocupação, mas também suas consequências profundas na estrutura social e psicológica das comunidades afetadas. A ocupação tardo-moderna não apenas impõe restrições materiais e políticas, mas também perpetua formas de violência simbólica e cultural que afetam a identidade e a autonomia das pessoas envolvidas.

Observa-se, portanto, que a política de segurança pública implementada tem acarretado um "custo" crescente em termos de aumento da letalidade policial. Em outras palavras, os resultados obtidos sugerem que uma das interpretações possíveis é que, para reduzir crimes como latrocínio ou homicídio doloso, tem-se optado por uma abordagem policial mais agressiva, potencialmente comprometendo direitos fundamentais.

De acordo com uma pesquisa realizada pelo Boletim Saúde da População Negra, um projeto do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) e do Instituto Çarê, concluiu-se que, entre 2012 e 2022, 149,7 mil homens negros morreram devido a disparos de arma de fogo em vias públicas, em comparação com 38,2 mil homens brancos, o que representa uma diferença de quase quatro vezes<sup>52</sup>.

Ainda, o “Relatório Pele Alvo: A Bala Não Erra o Negro” evidencia racismo nas políticas de segurança. De acordo com o documento, em 2022, 65 de cada 100 pessoas mortas pela polícia eram negras. Quando consideradas apenas as vítimas cuja cor foi informada, essa proporção sobe para 87%.<sup>53</sup>

A análise desses dados expõe uma realidade sombria e multifacetada, dado que, a alta mortalidade de homens negros devido a armas de fogo em vias públicas é, em parte, reflexo de fatores estruturais como a desigualdade socioeconômica.

Devido a segregação urbana, bem como a falta de acesso a oportunidades e serviços básicos pessoas negras frequentemente vivem em comunidades marginalizadas, onde a

---

<sup>52</sup> CURSINO, Sara. **Em 10 anos, disparos de armas de fogo mataram 4 vezes mais negros que brancos no Brasil, diz pesquisa**. Portal Geledés, 2024. Disponível em: < <https://www.geledes.org.br/em-10-anos-disparos-de-armas-de-fogo-mataram-4-vezes-mais-negros-que-brancos-no-brasil-diz-pesquisa/>>. Acesso em: 17 jun.2024.

<sup>53</sup> RÉGIA, Mara. **Relatório mostra dados sobre violência policial contra negros**. Rádio Agência, 2023. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitoshumanos/audio/2023-11/relatorio-mostra-dados-sobre-violencia-policial-contra-negros>>. Acesso em: 17 jun.2024.

presença do estado é reduzida e a atuação de facções criminosas é mais intensa, fatores contribuem para um ambiente de violência exacerbada.

Não se pode ignorar que, na prática, esse aumento da letalidade policial tem repercussões devastadoras sobre a população negra. A política de segurança pública atual não apenas resulta na morte prematura em lugares específicos, mas também aprisiona no constante medo de viver. Diante desse cenário alarmante, é urgente adotar uma abordagem mais justa e inclusiva, que promova a proteção e o respeito aos direitos humanos de todos os cidadãos, independentemente de sua cor ou origem social.

### **2.3 O exercício regular do direito e abuso do direito**

Ao disciplinar o Direito Constitucional de representação, o legislador estabelece uma forma específica de responsabilização nos casos de abuso de autoridade. Além das sanções administrativas e penais aplicáveis ao servidor público que comete o abuso, a vítima tem o direito de acioná-lo civilmente, independentemente de qualquer condenação da Fazenda Pública pelos danos causados. Essa ação é autônoma e não se confunde com uma ação regressiva vinculada, como previsto na Lei nº 13.869/19 (BRASIL), que trata dos crimes de abuso de autoridade.

O Direito Administrativo é fundamentado na interação entre autoridade e liberdade. A Administração Pública deve possuir prerrogativas que assegurem a autoridade necessária para promover o interesse público, ao mesmo tempo em que o cidadão tem garantias para proteger seus direitos fundamentais contra possíveis abusos de poder, assim, o equilíbrio entre esses dois princípios é essencial para o bom funcionamento do sistema administrativo.

Por isso, é crucial que a Administração atue com cautela, evitando o uso de meios mais enérgicos do que os estritamente necessários e previstos em lei, para que o exercício regular do direito administrativo possa ser verificado por todos, na medida em que seus agentes atuem com diligência, conforme estabelecido pela legislação.

O Estado, como detentor do poder público, assume uma responsabilidade fundamental em equilibrar esses interesses. Deve agir com prudência e observância estrita das normas jurídicas para evitar violações aos direitos fundamentais dos indivíduos e para garantir a

confiança e a legitimidade de suas ações. Isso implica não apenas na aplicação rigorosa das leis e regulamentos, mas também na adoção de medidas que promovam a transparência e a proteção dos direitos humanos.

Em virtude disso, a discussão sobre o exercício regular do direito e o abuso do direito não se restringe apenas ao campo teórico, mas tem implicações práticas significativas. A efetivação dos direitos dos cidadãos e a construção de uma estrutura jurídica sólida dependem da capacidade do Estado de agir com responsabilidade, respeitando os princípios do Estado de Direito e promovendo o bem-estar coletivo sem comprometer as liberdades individuais.

O exercício regular do poder público é um princípio fundamental do Direito Administrativo, que visa garantir que as atividades estatais sejam realizadas de acordo com as normas jurídicas estabelecidas. Isso envolve não apenas a conformidade estrita com a Constituição, leis e regulamentos, mas também a aplicação consistente dos princípios que regem a administração pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A legalidade, como princípio norteador do exercício regular do poder, implica que todas as ações e decisões administrativas devem ter base em normas previamente estabelecidas, evitando a arbitrariedade e o desvio de finalidade. Os atos administrativos devem ser pautados pela necessidade de cumprimento do interesse público e pela busca pela realização dos direitos e garantias individuais dos cidadãos.

Não obstante, a impessoalidade requer que a Administração Pública trate todos os administrados de forma igual, sem discriminações ou preferências arbitrárias. A moralidade administrativa exige que os agentes públicos atuem de maneira ética e íntegra, evitando práticas corruptas ou contrárias aos valores sociais.

A publicidade dos atos administrativos é fundamental para assegurar a transparência das ações estatais, permitindo o controle pelos cidadãos e pela sociedade civil sobre as atividades desenvolvidas pelo poder público. Essa transparência não se limita apenas à divulgação dos atos, mas também à prestação de contas e à responsabilização dos agentes públicos por suas decisões e condutas.



Assim, o exercício regular do poder público não se resume à observância formal das normas legais, mas envolve o cumprimento dos princípios constitucionais que fundamentam a atuação administrativa, visando sempre ao interesse público e ao bem-estar coletivo.

Em contrapartida, o abuso do direito pelo Estado representa uma violação dos princípios que regem a atuação administrativa, podendo manifestar-se de diversas formas prejudiciais aos direitos individuais e coletivos. Uma das formas mais evidentes é a ação indevida, na qual o Estado utiliza suas atribuições de maneira ilegal ou não autorizada pela legislação vigente. Isso pode incluir a prática de atos administrativos que não têm respaldo legal, como a aplicação de penalidades sem base normativa adequada ou a interferência arbitrária em direitos e liberdades individuais.

Além disso, o excesso de poder é outra forma comum de abuso do direito. Isso ocorre quando o Estado, embora agindo dentro da sua competência legal, excede os limites do que é razoável ou proporcional para alcançar seus objetivos. Por exemplo, a aplicação de medidas coercitivas ou punitivas que são desproporcionais ao problema enfrentado ou que não consideram os direitos fundamentais dos cidadãos envolvidos.

Outra manifestação do abuso do direito pelo Estado é o desvio de finalidade na aplicação das normas administrativas. Isso acontece quando os atos administrativos são realizados com o propósito distinto daquele para o qual foram criados ou autorizados pela lei. Por exemplo, a utilização de recursos públicos destinados a determinada área para beneficiar interesses privados ou pessoais de agentes públicos, em detrimento do interesse público legítimo.

Essas práticas não apenas comprometem a legalidade e a moralidade da administração pública, mas também afetam negativamente a confiança dos cidadãos no Estado de Direito e no funcionamento democrático das instituições.

Nessa linha, a expressão “abuso de poder” constitui um gênero que engloba tanto o excesso de poder quanto o desvio de poder ou de finalidade. Essas formas de conduta arbitrária por parte do agente público ocorrem no âmbito administrativo, onde ele está vinculado ao que estabelece a lei, conforme o princípio da estrita legalidade. O abuso de poder se configura pelo uso desmedido de autoridade, quando o agente público ultrapassa os limites de sua competência

legal. Da mesma forma, pode se manifestar pelo desvio de poder, no qual o agente atua em desacordo com o interesse público, desviando-se da finalidade que deveria ser cumprida.

Nas palavras de GABBA (2007, p. 48):

Abuso de poder é o ato ou efeito de impor a vontade de um sobre a de outro, tendo por base o exercício do poder, sem considerar as leis vigentes. Desta maneira é evidente que a palavra 'abuso' já se encontra determinada por uma forma mais sutil de poder, o poder de definir a própria definição. Assim que o abuso só é possível quando as relações de poder assim o determinam. A democracia direta é um sistema que se opõe a este tipo de atitude. O abuso de poder pode se dar em diversos níveis de poder, desde o doméstico entre os membros de uma mesma família, até aos níveis mais abrangentes. O poder exercido pode ser o econômico, político ou qualquer outra forma a partir da qual um indivíduo ou coletividade têm influência direta sobre outros. O abuso caracteriza-se pelo uso ilegal ou coercivo deste poder para atingir um determinado fim. O expoente máximo do abuso do poder é a submissão de outrem às diversas formas de escravidão<sup>54</sup>.

Desta forma, a prática abusiva do poder surge em contextos de desigualdade, onde uma parte possui uma vantagem significativa sobre a outra. Com isso, o autor enfatiza que a democracia direta se contrapõe a esse tipo de comportamento, pois busca distribuir o poder de maneira equitativa e promover a participação igualitária dos cidadãos nas decisões políticas.

Por essa razão, o agente público está restrito a realizar apenas o que a lei determina ou permite. Em outras palavras, não pode agir contrariamente à lei (*contra legem*) nem além do que ela permite (*ultra legem*), mas estritamente de acordo com o que é estabelecido pela lei (*secundum legem*). O uso do poder é uma prerrogativa do agente público, que simultaneamente atrai para si o dever de agir, conhecido como poder-dever, consagrado no art.37, § 6º, da Constituição Federal.

---

<sup>54</sup> VELLOSO, Gabba. **Desvio de poder: jurisprudência e aplicação prática**. São Paulo: Malheiros, 2007, p.48.

### 3. ESTUDO DE CASO – ADPF 973

#### 3.1 A PROPOSITURA DA ADPF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – é um mecanismo constitucional pelo qual o Supremo Tribunal Federal – STF – exerce o controle de constitucionalidade e tem como objetivo analisar se um ato ou norma do poder público está em conformidade com a Constituição Federal.

A ADPF é acionada quando há suspeitas de violação de preceitos fundamentais estabelecidos na Magna Carta, devendo ser admitida, após o exame do princípio da subsidiariedade, que determina sua utilização apenas quando as outras ações constitucionais disponíveis não são adequadas para resolver a lesão apontada, o que remete a sua forma residual e excepcional.

Segundo Gilmar Ferreira Mendes, as mudanças realizadas com o controle de constitucionalidade brasileiro com o advento da nova Constituição não conseguiram suprir algumas lacunas ainda existentes quanto à análise: do direito pré-constitucional, da controvérsia constitucional sobre normas revogadas ainda, sobre o controle de constitucionalidade do direito municipal face à Constituição Federal<sup>55</sup>. Sobre o assunto:

Dessa forma, não se pode deixar de registrar que a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a par das questões suscitadas, ainda em aberto, já trouxe significativas mudanças no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Em primeiro lugar, porque permite a antecipação de decisões sobre controvérsias constitucionais relevantes, evitando que elas venham a ter um desfecho definitivo após longos anos, quando muitas situações já se consolidaram ao arpejo da “interpretação autêntica” do Supremo Tribunal Federal. Em segundo lugar, porque poderá ser utilizado para — de forma definitiva e com eficácia geral — solver controvérsia relevante sobre a legitimidade do direito ordinário pré-constitucional em face da nova Constituição que, até o momento, somente poderia ser veiculada mediante a utilização do recurso extraordinário. Em terceiro, porque as decisões

---

<sup>55</sup> BAHIA, Flavia. **Direito Constitucional -2ª Fase da OAB** – 19ª.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nesses processos, haja vista a eficácia erga omnes e o efeito vinculante, fornecerão a diretriz segura para o juízo sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de atos de teor idêntico, editados pelas diversas entidades municipais. Finalmente, deve-se observar que o novo instituto pode oferecer respostas adequadas para dois problemas básicos do controle de constitucionalidade no Brasil: o controle da omissão inconstitucional e a ação declaratória nos planos estadual e municipal.

No procedimento da ADPF, conforme estabelecido pela Lei 9.882/99, o ministro relator tem a prerrogativa de solicitar informações do Advogado Geral da União e do Procurador Geral da República em casos de pedidos liminares. Essas informações devem abordar a constitucionalidade do ato ou norma contestados na ação. Além disso, o relator deve requisitar dados das autoridades responsáveis pelo ato questionado, que servirão como defesa da autoridade envolvida.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental abordada nesta monografia, a ADPF 973, proposta por diversos partidos políticos em litisconsórcio ativo, provocados pela Coalizão Negra de Direitos, tem com finalidade de que sejam reconhecidas e sanadas as graves lesões a preceitos fundamentais no manejo de políticas de Estado em relação à população negra do Brasil.

Pretende-se, por meio da referida ação de controle, que sejam reparadas tais malefícios que, segundo afirma a petição inicial, “culminam na violação sistemática dos direitos constitucionais à **vida** (CRFB, art. 5º, *caput*), à saúde (CRFB, art. 6º, *caput*), à **segurança** (CRFB, art. 5º, *caput*), e a alimentação digna (CRFB, art. 6º, *caput*) da população negra”.

Ressalta-se que, em que pese a relevância e a sensibilidade dos direitos violados, o enfoque deste trabalho destaca, sobretudo, por questão de coerência ao que já foi exposto, as infrações acerca dos direitos grifados acima.

Assim, na petição inicial, argumenta-se que um dos mecanismos para a redução de desigualdades seria a adoção de políticas sociais de inclusão, para tanto, sendo emergente colocar o papel do direito em perspectiva de superação dos problemas gerados pelo racismo.

Isso porque, no imaginário social, a figura "bandidos", "criminosos" e "suspeitos" é profundamente enraizada nas instituições encarregadas de implementar políticas de extermínio, perpetuando a estigmatização e criminalização da juventude negra.

Em consonância com esse entendimento, Ana Flauzina<sup>56</sup> comenta:

(...) a partir dos processos de desumanização engendrados pelo racismo, a biografia criminal dos indivíduos passa a justificar seu assassinio. Um sistema que criminaliza seletivamente, tornando delitos boa parte das alternativas de vida do segmento negro e lança sobre ele uma suspeição generalizada, pode se valer desses mesmos atributos para condenar à morte. A exemplo do que ocorria com a vadiagem, uma criação do Estado que servia de base na criminalização dos espólios do escravismo visando impedir o usufruto da liberdade, o sistema penal na contemporaneidade também cria as condições para que sua atuação possa incidir sobre os corpos negros, agora com o intuito expresso de eliminá-los (...)

É apresentado na petição inicial o histórico de violência no país, citando os índices do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, depreende-se que 78,9% dos mortos em ações policiais eram pessoas negras. Ademais, a letalidade da polícia aumentou em 2020 e o número de mortes bateu o recorde, foram registradas 6.416 mortes; o maior número desde 2013.

O direito à vida é garantido pela Constituição Federal brasileira em seu artigo 5º, *caput*, o qual estabelece que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza", assegura a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

No entanto, apesar dessa garantia constitucional, a violação ainda é crescente à população negra no Brasil, sendo uma realidade alarmante e persistentemente documentada.

Alega-se na exordial que, de acordo com o levantamento realizado pela Rede de Observatórios, todos os mortos pela polícia em Recife, Fortaleza e Salvador eram pessoas negras e em Teresina e no Rio de Janeiro registrou-se, respectivamente, 94% e 90% de negros mortos pela polícia, respectivamente, o que se equiparam a países que vivenciam guerras civis.

Nesse passo, percebe-se que vidas são deliberadamente interrompidas por ações de agentes do próprio Estado. Para elucidar a questão, destaca-se, a título de exemplo, o massacre

---

<sup>56</sup> FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2006.145. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

de Paraisópolis (SP) em 2019, o assassinato do menino João Pedro, de 14 anos, em São Gonçalo (RJ) no dia 18 de maio de 2020, quando policiais adentraram sua casa atirando e o adolescente foi atingido por um dos disparos na barriga e veio a falecer; a chacina do Jacarezinho (RJ) em maio de 2021 que deixou, pelo menos 28 vítimas de operação policial que desafiava decisão do próprio STF na ADPF 635, que proibia incursões policiais durante a pandemia; a chacina da Gamboa, em Salvador (BA), em março de 2022, quando a polícia tirou a vida de três jovens negros; e, no mesmo mês, o assassinato de Heloísa, de 6 anos, em Porto das Galinhas (PE), assassinada na frente de sua casa com um tiro no peito em razão de operação de repressão ao tráfico.

Citando os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a população negra em 2019 representou 77% das vítimas de homicídios, com uma taxa de homicídios por 10 mil habitantes de 29,2. Foi aduzido que<sup>57</sup>:

Entre 2009 e 2019, as taxas de homicídio apresentaram uma diminuição de 20,3%, sendo que entre negros houve uma redução de 15,5% e entre não negros de 30,5%, ou seja, a diminuição das taxas homicídio de não negros é 50% superior à correspondente à população negra. Se considerarmos ainda os números absolutos do mesmo período, houve um aumento de 1,6% dos homicídios entre negros entre 2009 e 2019, passando de 33.929 vítimas para 34.446 no último ano, e entre não negros, por outro lado, houve redução de 33% no número absoluto de vítimas, passando de 15.249 mortos em 2009 para 10.217 em 2019.

Ainda nesse aspecto, dados estatísticos mostram que jovens negros têm uma probabilidade muito maior de serem vítimas de homicídio em comparação com jovens brancos, essa disparidade evidencia um padrão de racismo estrutural que se manifesta na atuação das forças de segurança pública e nas políticas de segurança.

Assim, a ADPF 973, ilustra como o Supremo Tribunal Federal tem sido chamado a intervir diante dessas violações sistemáticas, especialmente no que tange ao exacerbado e crescente aumento da letalidade de pessoas negras em decorrência da violência institucional (acima de tudo, fruto da atuação policial).

---

<sup>57</sup> Retirado do *site*: ADPF Vidas Negras – Coalizão Negra Por Direitos. Disponível em: <https://adpfvidasnegras.org/#>. Acesso em: 16 jun.2024.

A argumentação central da arguição é apontar que o Estado brasileiro não apenas falha em proteger adequadamente a vida da população negra, mas também perpetua e amplia desigualdades raciais através de suas políticas e práticas, visando o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional<sup>58</sup> fundado no racismo estrutural e institucional do país.

A ação, portanto, tem como objetivo discutir e exigir respostas institucionais para as violações sistemáticas dos direitos da população negra, expor as facetas mais cruéis do racismo e desafiar o estado de coisas inconstitucional que persiste no Brasil há mais de 300 anos. Trata-se também de uma mobilização significativa do movimento negro organizado brasileiro, que conhece e combate a dura realidade imposta pelo racismo institucional e suas consequências, como a insegurança alimentar, sanitária e pública.

Destarte, torna-se essencial a elaboração e implementação de políticas públicas, como o Plano Nacional de Enfrentamento ao Racismo Institucional e a Política de Combate à Violência contra a População Negra, um dos pedidos requeridos na ADPF, para que sejam sanadas as violações aos preceitos fundamentais destacados.

Diante dos sólidos argumentos, a ação foi admitida pelo STF. As decisões do plenário do Tribunal e do relator, bem como as manifestações de órgãos estatais e de movimentos sociais por meio do *amicus curiae* e durante a audiência pública, serão abordadas nos tópicos seguintes.

## **3.2 AS MANIFESTAÇÕES NA ADPF 973**

### **3.2.1. OS AMICI CURIAE**

Os temas tratados em ações constitucionais possuem grande importância para toda a sociedade, já que os resultados desses processos não afetam apenas as partes envolvidas, mas têm impacto em toda a população. Nesse contexto, a busca por uma decisão democrática é ainda mais crucial. Assim, a participação dos *amici curiae* se torna extremamente relevante.

---

<sup>58</sup> O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) é um instituto criado pela Corte Constitucional Colombiana e declarado quando a Corte se depara com uma situação quando a Corte se depara com uma situação de violação massiva e generalizada de direitos fundamentais que afeta um número amplo de pessoas. Disponível em: <https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/1132> . Acesso em 23 jun.2024.

Previsto no artigo 138, do Código de Processo Civil, o amigo da corte é uma forma de intervenção de um terceiro que não é parte do processo. Sua função é auxiliar o tribunal, oferecendo esclarecimentos especializados sobre os temas tratados na ação que, diferente das partes do processo, não defende interesses próprios ou particulares, mas contribui com informações que promovem uma decisão mais inclusiva e representativa de diversos grupos da sociedade civil, visando a eficiência no atendimento ao interesse público.

Segundo os ensinamentos de CINTRA, GRINOVER e DINAMARCO<sup>59</sup>, o princípio do acesso à justiça (artigo 5º, XXXV, CF), deve analisado como o acesso a uma ordem jurídica justa, alcançado pela integração harmoniosa de diversos princípios e garantias essenciais. Estes incluem: *(i)* a inclusão abrangente de pessoas e causas no processo (universalização da justiça); *(ii)* a garantia de que todas as partes tenham o devido processo legal assegurado; *(iii)* a participação das partes na formação da convicção do juiz, conforme o princípio do contraditório:

a garantia do acesso à justiça (...) tem como conteúdo o direito ao processo, com as garantias do devido processo legal. Por direito ao processo não se pode entender a simples ordenação de atos, através de um procedimento qualquer. O procedimento há de realizar-se em contraditório, cercado-se de todas as garantias necessárias para que as partes possam sustentar suas razões, produzir provas, influir sobre a formação do convencimento do juiz (...).”

No que concerne ao acesso à justiça como um princípio, segundo Cândido Dinamarco<sup>60</sup> (1998, p. 304):

Acesso à justiça é mais do que um princípio, é a síntese de todos os princípios e garantias do processo, seja a nível constitucional ou infraconstitucional, seja em sede legislativa ou doutrinária e jurisprudencial. Chega-se à ideia do acesso à justiça, que é o pólo metodológico mais importante do sistema processual na atualidade, mediante o exame de todos e de qualquer um dos grandes princípios.

Até o momento, na ADPF 973 houve diversos pedidos de intervenção por meio do ingresso aos autos na condição de *amicus curiae*<sup>61</sup>, sendo que, foram habilitadas ao processo: a Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro), Coordenação Nacional de

<sup>59</sup> Cintra, A., Grinover, A. e Dinamarco, C., 2011. **Teoria Geral do Processo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, p.90.

<sup>60</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 6ª edição. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 1998, p.304.

<sup>61</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6404537>. Acesso em 20 jun.2024.



Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), Conectas Direitos Humanos, Clínica UERJ Direitos, Instituto de Defesa do Direito de Defesa, Clínica de Direitos Humanos e o Núcleo de Pesquisa em História e Constitucionalismo de Direitos Humanos da América Latina (PEABIRU), Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), Instituto de Referência Negra Peregum, Defensoria Pública da União (DPU), Instituto de Defesa da População Negra (IDPN), Criola, Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (RENFA), Gabinete Assessoria Jurídica as Organizações Populares e a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN).

Devido aos interesses comuns, essas entidades uniram-se ao proponente na elaboração de petições, participaram ativamente da audiência pública, a qual, na oportunidade sustentaram a favor dos pedidos da ADPF reiterando os pedidos da ação pelo reconhecimento da violação sistemática dos direitos da população negra do país.

### **3.2.2. AS MANIFESTAÇÕES ESTATAIS**

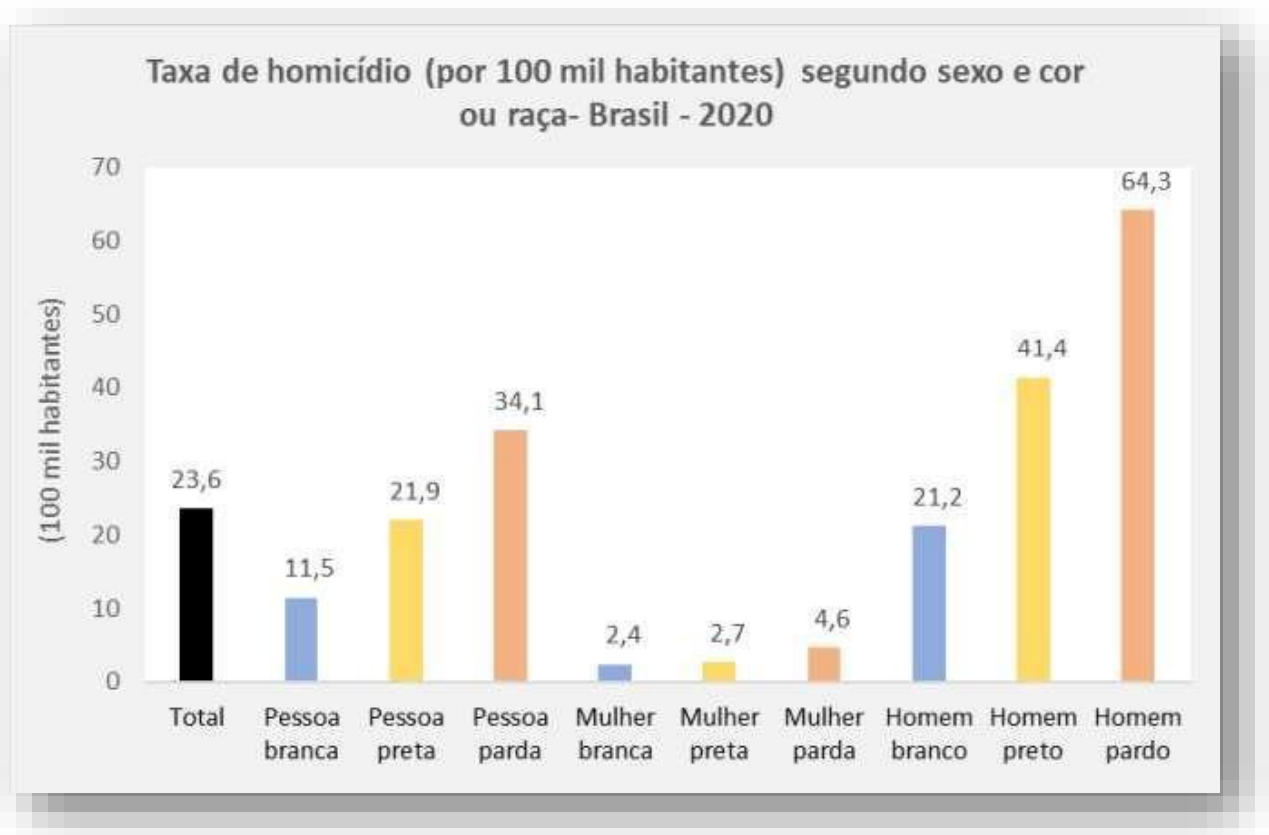
No que se refere à admissão de uma ADPF com pedido de medida cautelar, o relator do processo pode requerer à Advocacia-Geral da União (AGU) que se pronuncie. No contexto específico da ADPF 973, a AGU argumentou inicialmente contra a viabilidade da admissão da ação. Entendeu-se, preliminarmente, que a arguição é uma ação do controle concentrado que tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público.

No entanto, segundo a instituição, a ação não indicou de maneira adequada os atos do Poder Público questionados, o que não abarcam integralmente o objeto da ação. Além disso, a AGU, por meio do seu representante, alegou que “pelo exame do contexto trazido pelos partidos autores, é possível notar que há, no microssistema de direitos coletivos, outros instrumentos aptos a impedir, mitigar e reparar danos a direitos consubstanciadores de preceitos fundamentais”.

Em relação ao mérito, a AGU concluiu pela improcedência da ação, uma vez que, segundo a instituição, há diversas políticas nacionais voltadas à população negra, como também, o Governo Federal tem enviado esforços na superação dos problemas

socioeconômicos, com a implementação de variadas iniciativas que compreendem a população negra.

Por outro lado, tais medidas não são eficazes e as pesquisas apontam o sentido contrário ao que foi exposto pela AGU. Isso porque, na mais recente edição do estudo "Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil", divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>62</sup> em 2022, foi constatado o seguinte:

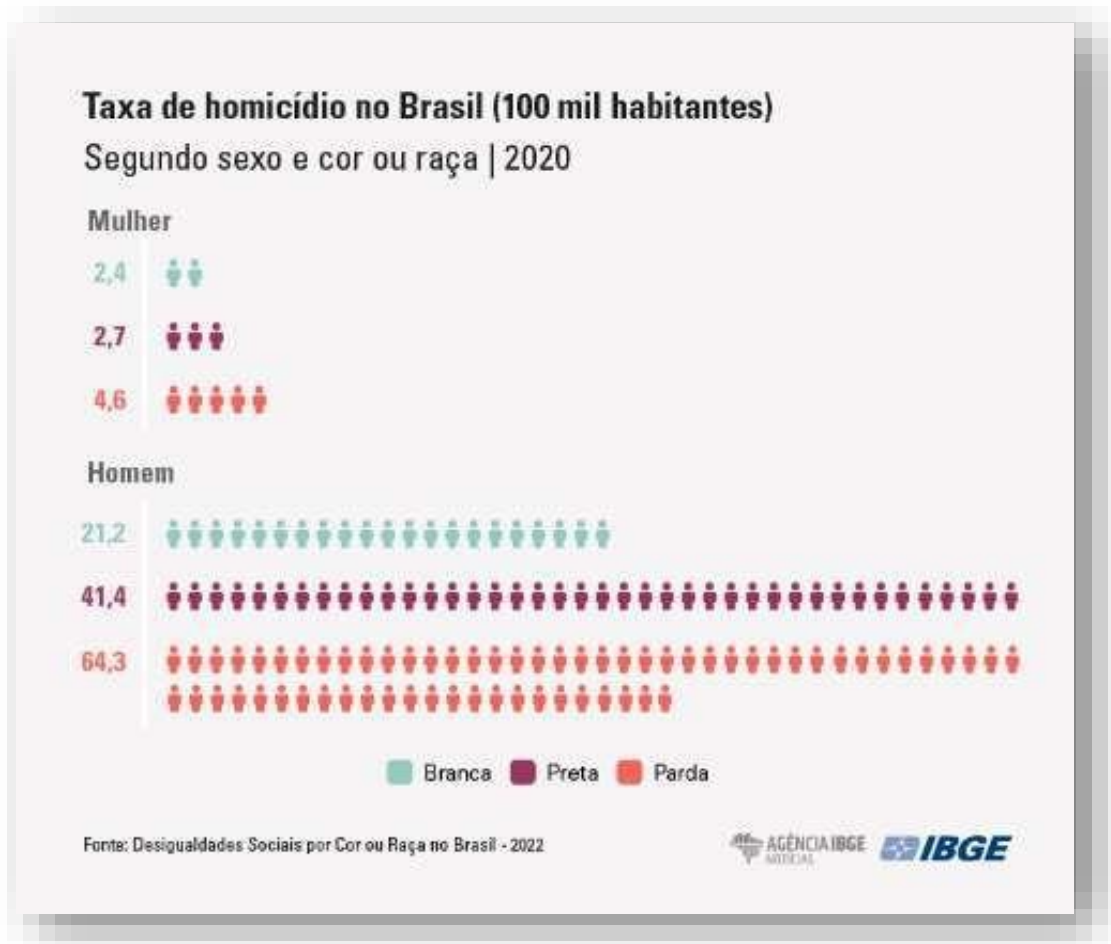


A taxa de homicídios em 2020 foi de 23,6 mortes por 100 mil habitantes, sendo que entre pessoas pardas (34,1 mortes/100 mil habitantes) e pretas (21,9 mortes/100 mil habitantes) foi superior à de pessoas brancas (11,5 mortes/100 mil habitantes). A letalidade que vitima corpos negros, sobretudo homens, se mantém: as maiores taxas foram registradas entre homens, com destaque para pardos (64,3 mortes/100 mil habitantes), seguida de pretos (41,4 mortes/100

<sup>62</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. 2022. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2022/11/IBGEDESIGUALDADES-11.NV\\_.pdf](https://static.poder360.com.br/2022/11/IBGEDESIGUALDADES-11.NV_.pdf). Último acesso em 22 jun.2024.

mil habitantes); já entre mulheres as taxas foram maiores para pardas (4,6 mortes/100 mil habitantes) e pretas (2,7 mortes/100 mil habitantes).

Ademais, o Sistema de Informação de Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde<sup>63</sup>, entre os anos de 2019 e 2020, o número de homicídios no Brasil cresceu 9,6%, alcançando 49,9 mil casos em 2020, o que equivale a uma taxa de 23,6 mortes por 100 mil habitantes. Esses dados destacam as alarmantes disparidades que refletem a necropolítica no país, com impactos desproporcionais sobre vidas negras. A taxa de homicídios entre pessoas pardas foi de 34,1 mortes por 100 mil habitantes, cerca de três vezes superior à taxa entre os brancos, que foi de 11,5 mortes por 100 mil habitantes. Para pessoas pretas, a taxa foi de 21,9 mortes por 100 mil habitantes, conforme gráfico abaixo:



<sup>63</sup> IBGE. Pessoas pretas e pardas continuam com menor acesso a emprego, educação, segurança e saneamento. Agência de notícias, 11 nov. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/35467-pessoas-pretas-e-pardas-continuam-com-menor-acesso-aemprego-educacao-seguranca-e-saneamento>. Último acesso em 22 jun.2024.

À vista disso, comprova-se que, a violência policial letal continua sacrificando vidas negras, sem que haja medidas concretas por parte do Poder Público para enfrentar esse problema. Ainda, na gestão neoliberal dos territórios predominantemente ocupados por pessoas negras, as periferias permanecem sendo espaços onde apenas o braço armado do Estado se faz presente no ‘atira primeiro e depois pergunta quem é’.

Por sua vez, o Ministério Público Federal também opinou pelo não conhecimento da ação, pois destacou que não cabe ao Poder Judiciário, em ADPF, substituir os Poderes Legislativo e Executivo na formulação e execução de políticas públicas. Ademais, registrou ser uma função típica do Poder Legislativo definir receitas e despesas públicas, impondo-se ao Judiciário postura de deferência institucional ao debate parlamentar.

Em que pese tal ponto, conforme previsto no artigo 165, a Constituição Federal brasileira estabelece que a função de definir receitas e despesas públicas é uma competência privativa do Poder Legislativo, essa atribuição é essencial para a democracia representativa, pois cabe aos representantes eleitos pelo povo a responsabilidade de decidir sobre o destino dos recursos públicos, considerando as necessidades e prioridades da sociedade.

Por outro lado, o Poder Judiciário tem a função de interpretar as leis e a Constituição, garantindo a sua aplicação correta e uniforme. Desse modo, atua para resolver conflitos de interesses entre os cidadãos e entre estes e o Estado, assegurando o respeito aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais.

Adicionalmente, o Poder Legislativo e o Poder Executivo compartilham a responsabilidade pela formulação das leis que moldam a governabilidade. Embora o Executivo tenha um papel predominante na criação de políticas públicas, é fundamental considerar o processo de amadurecimento, debate amplo e deliberação realizado pelo Legislativo.

Esse processo, embora não esteja isento de falhas e limitações, é essencial para a construção das leis. Legislar envolve simultaneamente uma decisão política e um processo político, que não podem ser avaliados de forma isolada se quisermos compreender o desenvolvimento social do País.

Posteriormente ao oferecimento das manifestações dos órgãos estatais, o processo seguiu para sessão exclusiva para a leitura do relatório e a apresentação de argumentos e alegações das partes e de instituições interessadas no processo, em suas sustentações orais na tribuna e, no momento, o julgamento encontra-se suspenso.

## CONCLUSÃO

Conforme observado, este trabalho teve como objetivo analisar a responsabilidade civil do Estado por omissão e a política de morte à população negra. Para isso, a análise foi conduzida utilizando-se discursos teóricos da Sociologia do Direito, Teoria do Direito, Filosofia do Direito e Criminologia. Procurou-se demonstrar que o racismo estrutural e os preconceitos permeiam a sociedade brasileira, além de evidenciar a necropolítica e o genocídio da população jovem, negra e periférica.

Antes de aprofundar na tese, foi necessário apresentar um panorama específico da trajetória histórica, das conceituações e dos fundamentos relacionados à responsabilidade extracontratual do Estado. Em seguida, adentrou para o estudo de caso, como medida interventiva frente às ações e/ou omissões do Estado.

Tendo isso em vista, no segundo capítulo foi tratada a necropolítica sob a ótica, principalmente, de Mbembe, que corrobora com a afirmação de que são os jovens e negros as vítimas do Estado; e o debate da segurança pública, também foi explorado, à luz biopoder, termo iniciado por Michel Foucault.

No terceiro capítulo, foi apresentado o estudo de caso, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 973), que tece uma crítica central à omissão do Estado, que se traduz em uma falta de políticas públicas adequadas e na impunidade dos agentes de segurança.

Assim, foi analisado que as manifestações de movimentos sociais e a participação do *amicus curiae* sublinham a relevância da sociedade civil na luta por direitos humanos. Essas contribuições são essenciais para um julgamento que leve em conta a realidade vivida pela população negra e as exigências de justiça e igualdade.

Nessa linha, enquanto se aguarda o julgamento de mérito, destaca-se que a admissão da ADPF 973 pelo STF representa um passo significativo no reconhecimento do racismo estrutural e na busca por justiça para a população negra. O Supremo Tribunal Federal, ao analisar esta ação, tem a oportunidade de reforçar a necessidade de um Estado que atue de forma proativa na proteção dos direitos fundamentais, especialmente o direito à vida de forma equitativa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Método, 2018.

BAHIA, Flavia. **Direito Constitucional -2ª Fase da OAB** – 19ª.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em 16 jun.2024

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 16 jun. 2024

BRASIL. Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Código Civil. 1916.  
<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=79402>. Acesso em: 16 jun.2024

BRASIL. Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002. Código Civil.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 16 jun.2024.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. 31-12-2014 – São Paulo: Atlas, 2015.

CASTELO BRANCO, G. **O racismo no presente histórico: A análise de Michel Foucault**. Kalagatos.

Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/kalagatos/article/view/5628>. Acesso em 17 jun.2024.

CURSINO, Sara. **Em 10 anos, disparos de armas de fogo mataram 4 vezes mais negros que brancos no Brasil, diz pesquisa**. Portal Geledés, 2024. Disponível em: <  
<https://www.geledes.org.br/em-10-anos-disparos-de-armas-de-fogo-mataram-4-vezes-mais-negros-que-brancos-no-brasil-diz-pesquisa/>>. Acesso em: 17 jun.2024.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Paris, 1789. Artigo 13.  
<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 16 jun.2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. **Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro**. 2006.145. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (organizadoras). **Rebelião**. Brasília: Brado Negro, Nirema, 2020. Disponível em: <https://bradonegro.com/Rebeliao.pdf>. Acesso em: 17.06.2024.

FOUCUALT, Michel. **Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)**; tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. *Arte & Ensaios*, n. 32.2016. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169> Acesso em: 10 jun. 2024.

MBEMBE, Achille. **Políticas da inimizade**. Trad. Marta Lança. Lisboa: Antígona, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RÉGIA, Mara. **Relatório mostra dados sobre violência policial contra negros**. Rádio Agência, 2023. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/direitoshumanos/audio/2023-11/relatorio-mostra-dados-sobre-violencia-policial-contranegros>>. Acesso em: 17 jun.2024.

SECCO, Orlando de Almeida. **Introdução ao Estudo do Direito**. 11<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.



VELLOSO, Gabba. **Desvio de poder: jurisprudência e aplicação prática.** São Paulo: Malheiros, 2007.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Direito Penal humano ou inumano?** Revista secr. Trib. perm. revis. Año 3, nº 6; ago. 2015.