

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini; José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-536-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : Maranhão, Brasil).

CDU: 34



# **XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, reunido no XXVI Congresso Nacional do CONPEDI em São Luís (MA), traz um variado conjunto de artigos, marcados pela destacada qualidade acadêmica e pelo indubitável relevo prático, com estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores de diversas regiões do país.

Além do invulgar apuro intelectual dos artigos, ressaltamos que os comunicados científicos e as discussões trouxeram debates de elevada qualidade e pertinência, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pela forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO DIREITO BRASILEIRO COMO SISTEMA FUNDADO NA IDEIA DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO;
2. REGULAÇÃO ECONÔMICA ESTATAL: A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA;
3. OS CRITÉRIOS PARA AFERIÇÃO DA JURIDICIDADE DO AGIR E NÃO-AGIR DA ADMINISTRAÇÃO E O CONTROLE JUDICIAL DO MÉRITO ADMINISTRATIVO COMO IMPERATIVO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO;
4. PODER E A CORRUPÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: AS FACES OCULTAS QUE RESISTEM AO DIREITO FUNDAMENTAL A PROBIDADE;
5. COMPARAÇÃO ENTRE O ACORDO DE LENIÊNCIA APLICADO PELO CADE E O PREVISTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO: AVANÇO OU RETROCESSO?;
6. LEI ANTICORRUPÇÃO: MUDANÇA DE PARADIGMA NAS CONTRATAÇÕES ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO;

7. CORRUPÇÃO E INEFICÁCIA DA DIMENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS: FAZENDO A CONEXÃO;
8. A FUNÇÃO DE CONTROLAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CARÁTER PEDAGÓGICO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA;
9. A CONDIÇÃO JURÍDICA DO CONSUMIDOR USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ANÁLISE SISTÊMICA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR FRENTE A EDIÇÃO DA LEI 13.460/2017;
10. REVISÃO DE PREÇOS DE PROPOSTAS DESCLASSIFICADAS;
11. VERBA INDENIZATÓRIA: QUANDO O LEGAL É IMORAL E ENGORDA;
12. A ESCOLHA DO ÁRBITRO E DA CÂMARA ARBITRAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: (DES) NECESSIDADE DE LICITAR E A CONCRETIZAÇÃO DE UMA SELEÇÃO ADEQUADA E EFICIENTE;
13. A APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DO MUNICÍPIO PELA INACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS; e
14. RESPONSABILIDADE EXTRACONTATUAL DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DOS DANOS CAUSADOS POR INDÍGENAS.

O conjunto de temáticas já evidencia uma firme marca de interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública, com a potencial condição de apontar rumos para a pesquisa e o debate sobre as candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes do GT.

Por fim, queremos registrar os sinceros e efusivos cumprimentos ao CONPEDI, pela qualidade do evento, e agradecer aos colegas de São Luís (MA) pela afetuosa acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito. A musicalidade, a poesia, as danças típicas, as paisagens, a culinária e a hospitalidade da gente do Maranhão conquistaram a todos nós!

Esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas.

Fraternal abraço,

São Luís, novembro de 2017.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## **A APLICAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DO MUNICÍPIO PELA INACESSIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS**

### **THE APPLICATION OF CIVIL LIABILITY IN THE FACE OF THE MUNICIPALITY FOR THE INACCESSIBILITY OF SOCIAL RIGHTS**

**Francelise Camargo De Lima  
Clayton Reis**

#### **Resumo**

O artigo objetiva estudar a relação jurídica entre a responsabilidade civil e as obrigações do poder público municipal na efetivação dos direitos fundamentais de segunda geração. Abordará a posição ocupada pela municipalidade no contexto federativo a partir da CF/88. Serão descritos os elementos da responsabilidade civil e quais são as responsabilidades do município em razão dos particulares. Descrevem-se os conceitos de direitos fundamentais de segunda geração: sua importância na construção do conceito da Dignidade da Pessoa Humana e de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Município, Responsabilidade civil, Direitos fundamentais

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The article aims to study the legal relationship between civil liability and the obligations of municipal public authorities in the implementation of fundamental rights of second generation. It will address the position occupied by the municipality in the federative context as of CF / 88. The elements of civil liability and what are the responsibilities of the municipality on the grounds of individuals will be described. The concepts of second generation fundamental rights are described: their importance in the construction of the concept of the Dignity of the Human Person and of public policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Citizenship, Civil liability, Fundamental rights

## INTRODUÇÃO

A elaboração do artigo que ora se apresenta tem por objetivo abordar a aplicação da responsabilidade civil em face do município como instrumento reparatório de danos causados pela omissão de políticas públicas voltadas ao efetivo alcance dos consagrados direitos fundamentais de segunda geração.

A partir da nova perspectiva constitucional, o município ganhou maior autonomia e responsabilidades que lhe permitem agir mais efetivamente por estar mais próximo do indivíduo, do cidadão. Portanto, suas iniciativas e projetos visando políticas públicas devem primar pela construção de uma sociedade onde todos possam ter acesso ao mínimo necessário para salvaguardar uma condição de vida digna.

O instituto da responsabilidade civil, o qual busca restabelecer o equilíbrio patrimonial e moral violado pode ser aplicado em face da municipalidade visando restabelecer o *status quo* dos direitos lesionados.

Nesse sentido buscar-se-á evidenciar em que medida a responsabilidade civil pode ser aplicada em face do município, para reparar danos e prejuízos percebidos pelos munícipes, quando da inexistência de efetivas políticas públicas voltadas a promoção da dignidade humana por meio do acesso aos direitos fundamentais de segunda geração inseridos na constituição federal.

O primeiro tópico apresenta o município dentro do contexto constitucional, sua condição de ente federativo, suas atribuições e responsabilidades.

Em um segundo momento, evidencia-se a responsabilidade civil, seus conceitos e fundamentos jurídicos ensejadores de reparação para àquele que perceber danos e/ou prejuízos provenientes de toda ação ou omissão possa busque uma indenização, e nesse contexto as formas que a responsabilidade civil é aplicada em face do poder público.

O terceiro e último capítulo aborda a questão dos direitos sociais, onde sua promoção torna possível o alcance de uma vida digna. Sabendo-se dos valores constitucionais almejados, da responsabilidade atribuída à municipalidade e seu dever de agir discorre-se sobre as possibilidades de responsabilizar a municipalidade quando verificada sua omissão no dever de oportunizar o alcance dos direitos sociais de modo efetivo e eficaz.

Com relação a metodologia, o estudo será realizado através do método dedutivo, pelo qual serão abordadas as principais questões sobre o tema, como também suas particularidades.

## 1. O MUNICÍPIO NO CONTEXTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o município passou a ser considerado entidade político-administrativa de terceiro grau estando a Federação como um todo em ordem decrescente.<sup>1</sup> Esse posicionamento tem como fundamento jurídico o primeiro artigo constitucional onde assim prescreve: “*Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...*”<sup>2</sup>

Meirelles, tem a convicção de que ao ser promulgada a Constituição Federal sua real intenção é conceder a plena autonomia política, administrativa e financeira, decorrente de sua condição de entidade estatal de terceiro grau como sendo parte, integrante do sistema federativo.<sup>3</sup>

Adepto da mesma linha de pensamento está o doutrinador Celso Ribeiro Bastos que leciona a consagração do município como entidade de 3º grau a partir do texto constitucional vigente, pois assim diz: “*se traduz pela autonomia recíproca constitucionalmente assegurada da União, dos Estados Federados e dos Municípios*”.<sup>4</sup>

Considerando equivocada a interpretação jurídica de o município realmente configure como um ente federativo, José Afonso da Silva declara que não possuindo representantes no poder judiciário tão pouco no Senado Federal, o município, não pode ser considerado ente federativo.<sup>5</sup>

Tal assertiva é minoritária no mundo jurídico, não encontrando qualquer fundamento legal e/ou doutrinário relevante a ponto de destacar-se entre os pensamentos majoritários a não ser resistência ao acato das diretrizes constitucionais.

Entre os fundamentos que sugerem o não reconhecimento dos municípios como ente federativo constam: a falta de representação no Senado Federal, impossibilidade de propor emendas à Constituição, inexistência de poder judiciário, não possuir território. Correspondem a argumentos frágeis ou inconsistentes que não representam a essência do federalismo.<sup>6</sup>

---

1 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 16ª ed., 2008.

2 BRASIL, Constituição Federal de 1988, Promulgada em 05 de outubro de 1988.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 16ª ed., 2008.

4 BASTOS, Celso Ribeiro. *Estudos e Pareceres – Direito Público*, Ed Revista dos Tribunais, 1993.

5 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36ªed. São Paulo: Malheiros, 2013.

6 MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26266-26268-1-PB.pdf>. Acesso em 24/02/2017.



Prevalendo como maioria a doutrina de que o município faz parte da estrutura federativa brasileira, tendo em vista a autonomia que lhe foi conferida pela CF/88, delinear-se-á o texto deste artigo, tratando das responsabilidades do município frente a promoção da dignidade humana.

Este pensar está alicerçado no fato de que o município é o ente federativo mais próximo do cidadão e deve assumir seu papel como agente responsável pela promoção democrática de direitos e garantias a todos os indivíduos em conformidade com os delineamentos contidos na Carta Maior.

Seguindo a diante com a perspectiva de que o município é um ente federativo e dotado de poderes que lhe asseguram autonomia, e o fato de que esta característica está esculpida nos artigos 18, 29 e 34 do VII, “c” da CF/88. Ressalta-se os ensinamentos de José Afonso da Silva no sentido de que ter autonomia:

“ (...) significa capacidade ou poder de gerir os próprios negócios, dentro de um círculo prefixado por entidade superior. E é a Constituição Federal que se apresenta como poder distribuidor de competências exclusivas *entre as três esferas de Governo* (...). As Constituições até agora outorgavam aos Municípios só *governo próprio e a competência exclusiva*, que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional.”<sup>7</sup>

Para que exista a autonomia municipal, segundo Hely Lopes Meirelles, deve existir os seguintes princípios: “a) *poder de auto-organização*; b) *poder de autogoverno*; c) *poder normativo próprio ou auto legislação*; d) *poder de autoadministração*.”<sup>8</sup>

Cada princípio pode ser assim descrito iniciando-se pela autonomia política que é a capacidade de auto-organização e de autogoverno; como autonomia normativa entende-se como a capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência, a autonomia administrativa refere-se ao poder de autoadministrar-se e organizar-se quanto aos serviços locais e a autonomia financeira é tida como a capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas receitas.

---

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36ªed. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

## 2. A RESPONSABILIDADE CIVIL APLICADA EM FACE DA MUNICIPALIDADE

A busca pela compensação por tudo o que deixou de ganhar ou de alguma forma perdeu, ocasionado por ato ou omissão de outrem, configura o motivo pelo qual o ser humano desenvolveu o instituto jurídico da responsabilidade civil tal qual como se mostra juridicamente na modernidade.

Procede a afirmativa de que, ao longo da história humana, o instituto da responsabilidade civil foi gradativamente aprimorado na medida das necessidades sentidas pelo ser humano.

Inicialmente, nos agrupamentos primitivos da convivência humana, imperava a vingança coletiva, culminando na morte ou exclusão do agente causador do dano, evoluindo a posteriori para a compensação: uma agressão por outra agressão.<sup>9</sup> Com o passar do tempo, após sequente e gradual modificações, atualmente o que conceitua-se como responsabilidade, segundo o dicionário jurídico, é a *garantia, a responsabilidade pelos atos que praticou ou pela dívida que contraiu*.<sup>10</sup>

Stolze e Pamplona *“a responsabilidade civil deriva da agressão a um interesse que é eminentemente particular, sujeitando o autor ao pagamento de uma compensação pecuniária à vítima, no caso de não poder repor o estado anterior das coisas”*.<sup>11</sup>

A responsabilidade tem como origem uma causa, um agir. O agente deve responsabilizar-se ou ser responsabilizado pelo ato que praticou. Deve ser compreendido do ponto de vista legal, não moral. Os danos causados devem ser reparados, ainda que a causa não tenha sido um ato mau e suas consequências não tenham sido nem previstas, nem desejadas.<sup>12</sup>

Talvez, a forma e os limites da responsabilidade civil ainda permitam possibilidades de evolução visando ampliar e/ou constituir novos direitos, mas o que é possível dizer na perspectiva atual é que consiste no instrumento jurídico mais invocado na busca pela pacificação social.

A obrigação de reparar surge no instante quem que se verificam os pressupostos essenciais, que consistem na ação ou omissão, na culpa ou no dolo do agente causador

---

<sup>9</sup> GUIMARÃES, Luiz Ricardo, Responsabilidade Civil – histórico e evolução, conceito e pressupostos, culpabilidade e imputabilidade. Monografia de Mestrado. Bauru: Faculdade de Direito de Bauru – ITE, 1999.

<sup>10</sup> SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

<sup>11</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil. São Paulo: Saraiva, 2004.

<sup>12</sup> JONAS, Hans (2006) O Princípio Responsabilidade: Ensaio de uma Ética para a civilização tecnológica. RJ: Contraponto / PUC-RIO.

do dano e o nexo de causalidade existente entre ato praticado e o prejuízo dele decorrente.

Diniz expõe que são três os elementos necessários a configuração da responsabilidade civil: “a) uma ação ou omissão; b) um dano patrimonial ou moral; c) o liame entre os dois primeiros”.<sup>13</sup> Sílvio de Salvo Venosa acrescenta a estes um quarto pressuposto necessário a existência do dever de indenizar: “a culpa”.<sup>14</sup>

A clara compreensão desses pressupostos é veementemente importante na aplicação do instituto da responsabilidade, tendo em vista que tal instituto pode ser aplicado na proteção dos direitos individuais e coletivos em face da omissão da administração pública na promoção da cidadania de seus administrados.

Na concepção de Diniz a conduta humana é o agir comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiro, ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado.<sup>15</sup>

A responsabilidade civil origina-se a partir da conduta, uma vez ocorrido o dano e percebido o prejuízo moral ou patrimonial. Neste sentido, Cavalieri Filho citado por Gagliano e Pamplona Filho, afirma que:

O dano é, sem dúvida, o grande vilão da responsabilidade civil. Não haveria que se falar em indenização, nem em ressarcimento, se não houvesse dano. Pode haver responsabilidade sem culpa, mas não pode haver responsabilidade sem dano. Na responsabilidade objetiva, qualquer que seja a modalidade do risco que lhe sirva de fundamento – risco profissional, risco proveito, risco criado etc. -, o dano constitui o seu elemento preponderante. Tanto é assim que, sem dano, não haverá o que reparar, ainda que a conduta tenha sido culposa ou até dolosa.<sup>16</sup>

A falta do nexo causal implica na inaplicabilidade do instituto da responsabilidade civil. Se o dano não estiver ligado a conduta do agente, não surgirá a

---

13 DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil. Vol.7. 17ªed. São Paulo: Saraiva, 2003.

14 VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Responsabilidade Civil. Vol.4. 3ªed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

15 DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil: responsabilidade civil. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 7.

16 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil. São Paulo: Saraiva, 2004

obrigação de indenizar. *É um elemento referencial entre a conduta e o resultado. É através dele que poderemos concluir quem foi o causador do dano.*<sup>17</sup>

Completando seu pensamento Cavalieri aduz que o conceito de outro elemento, a culpa, é a conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível. Em alguns casos o elemento culpa é dispensado como no caso da responsabilidade civil objetiva.<sup>18</sup>

A responsabilidade civil é classificada em diversas espécies. Cavalieri Filho divide a responsabilidade civil em: contratual e extracontratual, objetiva e subjetiva aduzindo que:

(...) tanto na responsabilidade extracontratual como na contratual há violação de um dever jurídico preexistente. A distinção está na sede desse dever. Haverá responsabilidade contratual quando o dever jurídico violado (inadimplemento ou ilícito contratual) estiver previsto no contrato. A norma convencional já define o comportamento dos contratantes e o dever específico a cuja observância ficam adstritos. (...) Haverá, por seu turno, responsabilidade extracontratual se o dever jurídico violado não estiver previsto no contrato, mas sim na lei ou na ordem jurídica.<sup>19</sup>

Dessa forma, quanto ao seu fato gerador, a responsabilidade pode ser contratual ou extracontratual. Já em relação ao seu fundamento, a responsabilidade pode ser subjetiva ou objetiva. Essas são as principais espécies de responsabilidade civil elencadas pelos estudiosos do direito.

(...) ainda fala da responsabilidade direta ou indireta no que se refere ao agente. A responsabilidade seria direta se proveniente da própria pessoa imputada, ou seja, o agente responde por ato próprio. E seria indireta ou complexa se a responsabilidade proviesse de ato de terceiro com o qual o agente tem vínculo legal de responsabilidade, de fato de animal e de coisas inanimadas sob sua guarda. (DINIZ, 2004, p. 128).

Neste sentido observa-se que há possibilidade de atribuir responsabilidade civil pelos próprios atos ainda poderá ser responsabilizado por atos decorrentes de pessoas, coisas, ou animais que estão sob sua guarda.

---

<sup>17</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

<sup>18</sup> *Idem*, 2008.

<sup>19</sup> *Idem*, 2008.

Com relação a responsabilidade contratual, esta pode ser compreendida como a que decorre do inadimplemento contratual, por exemplo, o não comparecimento injustificado de um artista na apresentação da qual responsabilizou-se em comparecer; e a extracontratual como aquela onde não há qualquer vínculo entre as partes, como é o caso de danos (materiais, estéticos e morais) provocados por um acidente de trânsito.

A responsabilidade subjetiva é configurado por haver a necessidade de provar a culpa do agente, enquanto a responsabilidade objetiva o elemento culpa é totalmente dispensável.

Todo e qualquer instituto jurídico válido em nosso ordenamento rege-se por princípios, pois estes representam os valores intrínsecos da sociedade que a eles está exposta.

Neste diapasão Venosa leciona que:

Os princípios da responsabilidade civil buscam restaurar um equilíbrio patrimonial e moral violado. Um prejuízo ou dano não reparado é um fator de inquietação social. Os ordenamentos contemporâneos buscam alargar cada vez mais o dever de indenizar, alcançando novos horizontes, a fim de que cada vez menos restem danos irressarcidos.<sup>20</sup>

Püschel traz novo aspecto principiológico acerca dos princípios norteadores da responsabilidade civil, os quais estão diretamente ligados sua função, senão vejamos:

a) Princípio da correspondência entre risco e vantagem - a visão mais antiga e mais disseminada da responsabilidade objetiva a justifica com base na idéia de que o beneficiado por uma atividade deve arcar com os prejuízos dela decorrentes (ubi emolumentum, ibi ônus; b) princípio do risco extraordinário - toda atividade humana envolve riscos - dirigir um automóvel, praticar um esporte, até andar a pé envolve o risco de sofrer danos; c) Princípio da causa do risco de acordo com o princípio da causa do risco - a responsabilidade deve ser atribuída a quem deu causa ao dano, isto é, ao sujeito que mantém a fonte do risco; d) princípio da prevenção - de acordo com o princípio da prevenção, a responsabilidade se atribui ao sujeito em melhores condições para controlar e reduzir os riscos de dano; e) Princípio da distribuição dos danos - de acordo com esse princípio, tendo em vista que uma das funções da responsabilidade é distribuir os danos, ela deve ser atribuída ao sujeito em melhores condições para repartir o prejuízo, de modo que um número maior de

---

20 VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito Civil: Responsabilidade Civil*. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

peças o suporte e seja diminuído o fardo individual; f) Princípio da equidade - segundo o princípio da equidade a responsabilidade se atribui a quem tem as melhores condições de suportar o prejuízo do ponto de vista econômico.(grifo nosso)<sup>21</sup>

Diante da amplitude de valores que fundamentam a responsabilidade civil, percebe-se a importância de tal previsão jurídica para a sociedade. É uma realidade a promoção da pacificação social e entre os mais importantes reflexos estão: a compensação dos prejuízos; a atribuição do dever de ressarcir o dano não só ao agente, mas a todos que a este estão direta ou indiretamente ligados; a indução da necessidade de controlar a conduta no intuito de não causar danos a outrem.

Ingressando na esfera pública, pode-se definir como responsabilidade civil da administração como sendo toda obrigação imposta no sentido de reparar, compor o dano causado a terceiro por agentes públicos no desempenho de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las<sup>22</sup>.

Melhores contornos faz, Orlando Soares, que apresenta como definição de responsabilidade civil do Estado “*o dever legal de reparação ou ressarcimento do dano ou prejuízo, causado pelo ato abusivo ou excessivo de um órgão da administração pública a um de seus administrados, pessoa física ou jurídica, no âmbito federal, estadual ou municipal*”<sup>23</sup>.

A Constituição Federal é clara ao atribuir a responsabilidade, pois seu artigo 37, §6º refere-se a responsabilidade civil dos entes da federação e das pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos dizendo que responderão por pelos danos causados pelos agentes a terceiros, assegurando inclusive o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

### **3. DIREITOS SOCIAIS COMO REQUISITOS PARA O ALCANCE DE UMA VIDA DIGNA: A RESPONSABILIDADE CIVIL EM FACE DA OMISSÃO/INEFICÁCIA**

---

<sup>21</sup> PÜSCHEL, Flavia Portella. Funções e princípios justificadores da responsabilidade civil e o art. 927, parágrafo único, do Código Civil. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 35, 01/12/2006 [Internet]. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1408](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1408). Acesso em 25/04/2011.

<sup>22</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19a Ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo & outros. São Paulo. Editora Malheiros. 1.994.

<sup>23</sup> SOARES, Orlando. *Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro: Teoria, Prática Forense e Jurisprudência*/Orlando Estevão da Costa Soares . 1º Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1.996. p. 428.

Antes de adentrar no assunto específico deste tópico, necessário se faz apresentar a base teórica e/ou princípios basilares que deram origem aos direitos fundamentais, e a qual classificação pertencem os chamados direitos sociais.

Dois princípios se destacam na construção do conceito de direitos fundamentais, quais sejam: o princípio da dignidade o princípio do Estado Democrático de Direito, os quais seguem delineados.

O chamado Estado democrático de direito tem por escopo garantir o acesso aos direitos fundamentais de forma igualitária por todos os cidadãos na medida de suas desigualdades, promove a efetivação da justiça social. Pode ser assim definido, segundo o pensamento doutrinário de José Afonso da Silva:

A configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo. E aí se entremostra a extrema importância do art. 1º da Constituição de 1988, quando afirma que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamado e fundado.<sup>24</sup>

O mesmo doutrinador ainda diz, que *“a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”*.<sup>25</sup>

O princípio da Dignidade Humana, evidencia, em análise sucinta, o reconhecimento de que todos os seres humanos possuem alguns direitos básicos, que permitem, por assim dizer, o alcance de um mínimo necessário que lhe proporcione uma vida digna, e é deste princípio que decorrem os chamados direitos fundamentais.

Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet, direitos fundamentais assim são conceituados:

“Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

<sup>25</sup> Idem, 2013.

formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).”<sup>26</sup>

Diz-se sobre os direitos fundamentais do homem que representam a própria condição humana, tal qual como homem livre e isolado possuidor de direitos em face do Estado.<sup>27</sup>

Na ordem jurídica, os direitos fundamentais representam o que há de mais primordial em um Estado Democrático de Direito sendo possível afirmar que a constituição ou desconstituição de um Estado depende do aperfeiçoamento destes direitos.<sup>28</sup>

Como espécies dos direitos fundamentais podem ser elencados, com o advento da Constituição Federal de 1988, um rol de direitos sociais, direitos estes considerados como direitos fundamentais de segunda geração, que no entendimento constitucional servem de requisitos para obtenção de uma vida digna.

Segundo o artigo 6º da CF/88 os direitos sociais correspondem a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade etc.<sup>29</sup>

A Suprema Corte reconhece a fundamentabilidade do direito a educação no RE-AgR 594018/RJ julgado em 07 de agosto de 2009, tendo como relator o Ministro Eros Grau que assim se pronunciou a respeito do tema:

“é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição.”<sup>30</sup>

O direito à educação, na qualidade de direito social, está garantido constitucionalmente como princípio fundamental e basilar que incorpora a gama dos direitos fundamentais da nação derivado do princípio da dignidade humana.

---

<sup>26</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 5ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

<sup>27</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

<sup>28</sup> WILLIS, Santiago Guerra Filho (Coord). Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1997.

<sup>29</sup> BRASIL, Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988.

<sup>30</sup> STF, RE-AgR 594018/RJ, Rel. Min. Eros Grau. DJ 07.ago.2009.



A necessária autonomia do indivíduo no exercício de sua cidadania está condicionada a uma educação com qualidade, pois somente exercendo plena e efetivamente o direito a educação será possível potencializar suas habilidades e assim transformar a realidade onde está inserido.

Na concepção de Santin:

[...] As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. Em todas as áreas o Estado deve possuir políticas públicas de forma clara e precisa, na busca de melhor desempenho de suas atividades estatais. A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função.<sup>31</sup>

As políticas públicas voltadas a educação devem primar pela disponibilidade de um ensino de qualidade e condizente com a realidade social atual a tal ponto que a educação ofertada possua um poder transformador da realidade individual e social do cidadão.

A UNESCO, assim se pronunciou acerca da qualidade do ensino:

“Uma educação é de qualidade se promove o desenvolvimento das competências necessárias à participação nas diferentes áreas da vida humana, enfrentamento dos desafios da sociedade atual e desenvolvimento do projeto de vida em relação com o outro. O desenvolvimento integral da personalidade é uma das finalidades que são atribuídas à educação em todos os instrumentos de caráter internacional e nas legislações dos países da região.”<sup>32</sup>

A não promoção de uma educação de qualidade que respeite esses parâmetros caracteriza a omissão do poder público e acarreta sérios prejuízos sociais, tais como: inacessibilidade ao ensino, desigualdades, discriminação, exclusão.

Elucida Clève aponta a importância dos direitos fundamentais sociais dizendo que *“devem ser compreendidos por uma dogmática constitucional singular,*

---

<sup>31</sup> SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>32</sup> UNESCO. Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. 2ª ed. Brasília: Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe, 2008.

*emancipatória, marcada pelo compromisso com a dignidade da pessoa humana e com a plena efetividade dos comandos constitucionais.*”<sup>33</sup>

O mesmo dogma voltado a educação, estende-se aos demais direitos sociais descritos no art. 6º da Constituição Federal do Brasil, pois estão voltados à garantia de melhores qualidades de vida uma vez que diminuem as desigualdades entre os seres humanos.

A oferta de políticas públicas efetivas que busquem proteger os menos favorecidos devem realmente alcançar a finalidade pretendida, ou seja, garantir e proporcionar condições de acesso a saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados e moradia.

Os direitos acima mencionados tem como sujeito passivo o Estado, uma vez que é este o responsável pelo atendimento dos direitos fundamentais considerados como sendo de segunda geração. A família pode partilhar essa responsabilidade, contudo sua obrigação é subsidiária a obrigação estatal.<sup>34</sup>

A ausência ou a ineficácia das políticas públicas voltadas ao acesso aos direitos de uma vida mais digna podem ocasionar o impedimento ao exercício dos direitos conferidos ao ser humano pela constituição, e neste diapasão assegura-se que:

"Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade."<sup>35</sup>

Claro está que a atuação estatal quanto às questões de direitos sociais deve ser comissiva e eficaz, onde seus agentes devem promover a materialização do acesso aos direitos fundamentais sob pena de ocasionar danos aos indivíduos e a coletividade, ou seja, existe um dever de agir, fazer.

---

<sup>33</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. Revista Crítica Jurídica, Curitiba, 2003.

<sup>34</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos Humanos Fundamentais. 11ª ed. Rev. E aum. – São Paulo: Saraiva, 2009.

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36a. edição - São Paulo:Malheiros, 2013.

A administração pública pode responder civilmente, de forma objetiva ou subjetiva, caso seja comprovada que suas políticas públicas voltadas às causas de direitos sociais forem omissivas ou ineficazes, gerando o dever de indenizar.

Bem se sabe que a imputação da responsabilidade a administração pública é matéria complexa e amplamente debatida. Os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim aduzem:

Existe controvérsia a respeito da aplicação ou não do artigo 37, § 6º, da Constituição às hipóteses de omissão do Poder Público, e a respeito da aplicabilidade, nesse caso, da teoria da responsabilidade objetiva. Segundo alguns, a norma é a mesma para a conduta e a omissão do Poder Público; segundo outros, aplica-se, em caso de omissão, a teoria da responsabilidade subjetiva, na modalidade da teoria da culpa do serviço público.<sup>36</sup>

Corroborando com a autora supra citada o doutrinador Hely Lopes Meirelles também sustenta que:

Desde que a Administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. Nessa substituição da responsabilidade individual do servidor pela responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da responsabilidade objetiva da Administração, vale dizer, da responsabilidade sem culpa, pela só ocorrência da falta anônima do serviço, porque esta falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos pela Administração para a consecução de seus fins.<sup>37</sup>

Os debates existentes no mundo acadêmico e jurisprudencial acerca se há responsabilidade subjetiva ou objetiva do estado em razão de seus atos comissivos ou omissivos ao longo do tempo foram demonstrando uma tendência jurisprudencial que vem se firmando na prevaência de julgamentos com a adoção dos fundamentos voltados a supremacia constitucional, ou seja para atos omissivos lesivos a administração pública responderá objetivamente.

Portanto, o que configura como relevante é se a conduta da administração pública causadora de um ato lesivo em razão de sua omissão pode ser objeto de

---

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27. Ed. São Paulo, Atlas, 2014.

<sup>37</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995.

reparação via a aplicabilidade da responsabilidade civil, senão vejamos a recente jurisprudência em face ao Município de Rio das Ostras/RJ:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Responsabilidade civil. Queda em bueiro. Danos morais. Elementos da responsabilidade civil demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por atos omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público. 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido. (ARE 931411 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 23/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016)<sup>38</sup> (grifo nosso)

Conforme se demonstra a seguir corrobora com o entendimento acima o Ministro Celso de Mello, que sendo relator do AI nº 852.237/RS assim consignou seu voto:

“Como se sabe, a teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, revela-se fundamento de ordem doutrinária subjacente à norma de direito positivo que instituiu, *em nosso sistema jurídico*, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos que seus agentes, *nessa qualidade*, causarem a terceiros, por ação ou por omissão (CF, art. 37, § 6º). Essa concepção teórica – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público – faz emergir, *da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado*, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais, não importando *que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão)* daqueles investidos da representação do Estado (...).<sup>39</sup>”

<sup>38</sup> STF, ARE 931411 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 23/02/2016.

<sup>39</sup> STF, AI nº 852.237/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJe-176 DIVULG 06-09-2013 PUBLIC 09-09-2013

Na tímida doutrina que entende a possibilidade de ocorrer a responsabilidade por omissão objetiva, está José dos Santos Carvalho Filho, afirmando o que segue:

Quando a conduta estatal for omissa, será preciso destingir se a omissão constitui ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.<sup>40</sup>

Com essas considerações torna-se evidente que a responsabilidade municipal no sentido de implantar políticas públicas voltadas aos direitos fundamentais de segunda geração, os chamados direitos sociais, devem ser efetivas e eficazes promovendo reais condições para o alcance e manutenção da vida humana com dignidade.

Neste interim, como o ordenamento jurídico não traz valores vãos e a Constituição Federal, já em seu preambulo, traduz claramente os valores que a sociedade almeja, pode-se afirmar que é possível a aplicação do instituto da responsabilidade civil com o devido respaldo constitucional do artigo 37 da CF/88 que atribui a responsabilidade objetiva do ente público, sendo que a jurisprudência tem demonstrado que a responsabilidade objetiva aplica-se inclusive nos caso de omissão.

Finalmente, existindo meios jurídicos de proteger o cidadão das ações lesivas da administração pública, e considerando que a vida humana corresponde ao bem maior a ser protegido pelos direitos sociais positivados constitucionalmente para servirem de instrumento na construção de uma *“sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”*<sup>41</sup>, é perfeitamente viável responsabilizar o município pela omissão de ações voltadas ao alcance desse ideal, ou mesmo se agir de tal forma que suas ações sejam ineficazes, ou seja, não estejam aptas a produzir os efeitos a que se propuseram.

---

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

<sup>41</sup> BRASIL, Constituição Federal de 1998, Promulgada em 05 de outubro de 1988.

## CONCLUSÃO

A dignidade humana representa um princípio basilar e norteador dos valores que a sociedade brasileira buscou positivizar juridicamente. Referido princípio se desdobra em outros tais como os direitos fundamentais, e nestes estão incluídos os chamados direitos fundamentais de segunda geração.

Com a ampliação dos poderes municipais na criação e execução de políticas públicas voltadas ao atendimento das necessárias condições para a promoção do acesso do indivíduo aos direitos elencados no artigo 6º da Constituição Federal, verifica-se a sua direta responsabilidade ao pleno e efetivo cumprimento da imposição constitucional em disponibilizar serviços para o exercício da cidadania digna.

Os direitos sociais requerem políticas públicas voltadas a disponibilizar condições eficientes para que todo ser humano tenha acesso a condições de uma vida digna nas perspectivas constitucionais.

Sendo uma ação comissiva de atribuição da municipalidade por estar diretamente em contato com o indivíduo em razão a sua maior proximidade, ocorrendo sua omissão ou a execução de serviços ineficazes resultantes em lesão aos direitos individuais e coletivos é possível aplicar o instituto da responsabilidade civil com a característica reparatória, uma vez que o direito a dignidade humana foi suprimido.

Assim, respondendo ao objetivo geral do presente estudo, importante anotar que o direito civil-constitucional possibilita a concretização do princípio da dignidade humana no âmbito do relacionamento entre os particulares e a administração pública. Esta possibilidade de reparação está em consonância com os valores constitucionais vigentes e assegurar uma vida digna ao homem cidadão zela pelo contínuo desenvolvimento humano necessário na busca de sociedade pacífica e justa.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. *Estudos e Pareceres – Direito Público*, Ed Revista dos Tribunais, 1993, p. 182.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

BRASIL, Constituição Federal de 1988, promulgada em 05 de outubro de 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista Crítica Jurídica*, Curitiba, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. Ed. São Paulo, Atlas, 2014.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito civil Brasileiro: Responsabilidade Civil*. Vol.7. 17<sup>o</sup>ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_, Maria Helena. *Curso de Direito Civil: responsabilidade civil*. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 7.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 11<sup>a</sup> ed. Rev. E aum. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 50

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GUIMARÃES, Luiz Ricardo, *Responsabilidade Civil – histórico e evolução, conceito e pressupostos, culpabilidade e imputabilidade*. Monografia de Mestrado. Bauru: Faculdade de Direito de Bauru –ITE,1999.

JONAS, Hans (2006) *O Princípio Responsabilidade: Ensaio de uma Ética para a civilização tecnológica*. RJ: Contraponto / PUC-RIO.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *A crise da democracia representativa. O paradoxo do fim da modernidade*. Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26266-26268-1-PB.pdf>. Acesso em 24/02/2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros, 16<sup>a</sup> ed., 2008.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19a Ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo & outros. São Paulo. Editora Malheiros. 1.994.

PÛSCHEL, Flavia Portella. *Funções e princípios justificadores da responsabilidade civil e o art. 927, parágrafo único, do Código Civil*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 35, 01/12/2006 [Internet]. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?nlink=revistaartigosleitura\\_&artigo\\_id=1408](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?nlink=revistaartigosleitura_&artigo_id=1408). Acesso em 25/04/2011.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais, 5ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 89

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOARES, Orlando. Responsabilidade Civil no Direito Brasileiro: Teoria, Prática Forense e Jurisprudência/Orlando Estevão da Costa Soares . 1º Edição. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1.996.

STF, AI nº 852.237/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJe-176 DIVULG 06-09-2013 PUBLIC 09-09-2013

STF, ARE 931411 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 23/02/2016.

STF, RE-AgR 594018/RJ, Rel. Min. Eros Grau. DJ 07.ago.2009.

UNESCO. Educação de qualidade para todos: um assunto de direitos humanos. 2ª ed. Brasília: Escritório Regional de Educação para a América Latina e Caribe, 2008.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: Responsabilidade *Civil*. 8. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

WILLIS, Santiago Guerra Filho (Coord). Dos direitos humanos aos direitos fundamentais. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1997.