



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

CÍCERO RAFAEL FERREIRA DE SOUZA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO:
ANÁLISE DAS TEORIAS APLICÁVEIS E DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA
RESPONSABILIZAÇÃO**

**JOÃO PESSOA
2025**

CÍCERO RAFAEL FERREIRA DE SOUZA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO:
ANÁLISE DAS TEORIAS APLICÁVEIS E DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA
RESPONSABILIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: **Prof. Ms. João Eduardo Cardoso Lourenço**

JOÃO PESSOA
2025

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S729r Souza, Cícero Rafael Ferreira de.

A responsabilidade civil do Estado por omissão:
análise das teorias aplicáveis e dos pressupostos
jurídicos da responsabilização / Cícero Rafael Ferreira
de Souza. - João Pessoa, 2025.
55 f.

Orientação: João Eduardo Lourenço.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Omissão. 2. Responsabilidade Civil do Estado. 3.
Responsabilidade Objetiva. 4. Teoria do Risco
Administrativo. 5. Culpa. I. Lourenço, João Eduardo.
II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

CÍCERO RAFAEL FERREIRA DE SOUZA

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO:
ANÁLISE DAS TEORIAS APLICÁVEIS E DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA
RESPONSABILIZAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

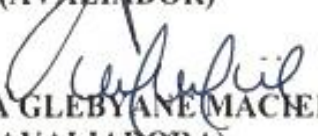
Orientador: Prof. Ms. João Eduardo Cardoso Lourenço

DATA DA APROVAÇÃO: 7 de outubro de 2025

BANCA EXAMINADORA:


Prof. Ms. JOÃO EDUARDO CARDOSO
(ORIENTADOR)


Prof. Dr. DELOSMAR DOMINGOS DE MENDONÇA JUNIOR
(AVALIADOR)


Prof. Dr. MARCIA GLEBYANE MACIEL QUIRINO
(AVALIADORA)

RESUMO

O presente trabalho analisa a responsabilidade civil do Estado por omissão, suas teorias aplicáveis e pressupostos jurídicos, com base em doutrina, legislação e jurisprudência vigentes. Demonstra-se que, para atos omissivos, a responsabilidade estatal é objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo, exigindo-se omissão específica (violação de dever legal concreto de agir) e nexo de causalidade entre a inação e o dano. A distinção entre omissão genérica e específica é fundamental para a responsabilização, e a prova de culpa é dispensada. A teoria do risco integral é rechaçada como regra geral para omissões estatais, aplicando-se apenas em casos excepcionais. No cenário da custódia penal, o Estado responde objetivamente pela morte de detentos em caso de inobservância do dever de proteção específica. Em danos ambientais, a omissão fiscalizatória equipara o Estado ao poluidor-pagador sob a lógica do risco administrativo, mas não do risco integral do poluidor direto. Na área da saúde, omissões específicas (como não fornecimento de medicamentos essenciais ou leitos de UTI) ensejam responsabilidade objetiva, e a "reserva do possível" não justifica a violação do mínimo existencial, aproximando a jurisprudência da rigidez do risco integral. Conclui-se que a responsabilidade estatal por omissão, no Brasil, é objetiva, condicionada à verificação da omissão estatal quanto a um dever específico.

Palavras-chave: Omissão; Responsabilidade Civil do Estado, responsabilidade Objetiva; Teoria do Risco Administrativo; Culpa.

ABSTRACT

This study analyzes the civil liability of the State for omission, its applicable theories, and legal requirements, based on prevailing doctrine, legislation, and case law. It is demonstrated that, regarding omissive acts, State liability is objective, grounded in the theory of administrative risk, requiring a specific omission (violation of a concrete legal duty to act) and a causal link between the inaction and the damage. The distinction between generic and specific omission is fundamental for liability, and proof of fault is not required. The theory of strict risk is rejected as a general rule for State omissions, applying only in exceptional cases. In the context of penal custody, the State is objectively liable for the death of detainees in the event of failure to observe the specific duty of protection. In cases of environmental damage, regulatory omissions equate the State to the polluter under the logic of administrative risk, but not under the strict liability of the direct polluter. In the healthcare sector, specific omissions (such as failure to provide essential medications or ICU beds) give rise to objective liability, and the doctrine of “availability of resources” does not justify violation of the minimum existential standards, aligning jurisprudence closer to the strictness of strict liability. It is concluded that State liability for omission in Brazil is objective, conditioned upon verification of the State’s omission with respect to a specific duty

Key-words: Omission; State Civil Liability, Objective Liability; Theory of Administrative Risk; Fault.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL	10
2.1	PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	11
2.1.1	Conduta do agente	12
2.1.1.1	A distinção entre a omissão genérica e a específica	14
2.1.2	A culpa.....	15
2.1.3	Nexo de causalidade	16
2.2	RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL.....	17
2.3	RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E OBJETIVA.....	18
3	DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E AS TEORIAS APLICÁVEIS AO TEMA	20
3.1	TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO.....	20
3.2	A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS	21
3.3	TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA.....	22
3.4	TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA E DO RISCO ADMINISTRATIVO	24
3.4.1	Teoria do risco integral.....	25
4	A APLICAÇÃO DAS TEORIAS EM DIFERENTES RAMOS DO DIREITO.....	27
4.1	A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS DECORRENTES DA ATIVIDADE PRISIONAL	27
4.1.1	A aplicação da teoria do risco administrativo aos casos de omissão.....	28
4.1.2	A extensão da responsabilidade objetiva aos casos de suicídio	30
4.1.3	Outras causas de morte no cárcere: natural, acidental e homicídio.....	31
4.1.4	O ônus probatório quanto ao nexo causal.....	33
4.2	A RESPONSABILIDADE ESTATAL POR OMISSÃO NOS DANOS AMBIENTAIS	

4.2.1	A responsabilidade objetiva do poluidor-pagador na política nacional do meio-ambiente.....	35
4.2.2	O Estado equiparado ao poluidor-pagador	36
4.2.3	A aplicação da teoria do risco administrativo como regra	37
4.2.4	A aplicação da teoria do risco integral aos danos ambientais – é possível a sua aplicação contra o Estado?.....	37
4.2.5	A aplicação da teoria do dano integral no dano nuclear.....	39
4.3	A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO NA ÁREA DA SAÚDE	
	41	
4.3.1	A problemática da definição do dever específico.....	42
4.3.2	O dever de fornecimento de medicamentos essenciais e a responsabilidade do Estado pelo descumprimento	43
4.3.2.1	A obrigação de fornecer medicamentos fora da RENAME	44
4.3.3	A responsabilidade do Estado pelo não fornecimento de leito de UTI	45
4.3.4	O embate entre o direito à saúde e a reserva do possível – uma aproximação da teoria do risco integral	46
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
6	REFERÊNCIAS.....	51

1 INTRODUÇÃO

A superação da discussão sobre a possibilidade de responsabilização civil do Estado por danos causados a terceiros por seus agentes ocorreu com a Constituição de 1946¹. No entanto, ainda persiste o debate sobre a natureza e os limites dessa responsabilidade, especialmente porque a Constituição de 1988, ao adotar a responsabilização objetiva, não definiu com clareza o alcance dessa regra em relação aos danos decorrentes de condutas omissivas dos agentes estatais.

Ao estabelecer expressamente a responsabilidade objetiva do Estado no artigo 37, § 6º, a atual Constituição consolidou o entendimento de que a Administração Pública responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros.

No entanto, o Constituinte não explicitou se tal regra se aplicaria a todos os casos. Se, por um lado, é pacífica a prescindência de culpa para a configuração da responsabilização por atos comissivos, a aplicação da regra aos danos pela omissão estatal tem sido objeto de diversas correntes doutrinárias e jurisprudenciais. Contudo, a análise do presente trabalho revelará que, embora haja divergências, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se consolidado no sentido de que, mesmo nos casos de omissão, a responsabilidade civil do Estado é, em regra, objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo.

Ocorre que a própria verificação da relevância jurídica da omissão, bem como do nexo causal entre esta e o dano, abrem espaço para a aplicação das mais diversas teorias, dentre as quais se destacam as teorias do risco administrativo e do risco integral.

Ganham relevo, assim, os pressupostos jurídicos da responsabilidade civil, de modo que sua análise e delimitação se fazem essenciais para tratar do tema. O presente trabalho visa, portanto, analisar as teorias aplicadas nos mais diversos ramos do Direito e nos diferentes contextos fáticos, a fim de trazer luz ao assunto e embasar novos estudos sobre o tema.

A pesquisa é realizada a partir de análise bibliográfica e documental, com a consulta de doutrina especializada, legislação pertinente, bem como precedentes dos tribunais superiores brasileiros, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

¹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos Do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

O estudo será estruturado inicialmente com a apresentação das principais teorias sobre a responsabilidade civil do Estado, com especial destaque às correntes aplicáveis às hipóteses de omissão. Posteriormente, serão examinadas decisões jurisprudenciais relevantes, a fim de verificar a consolidação ou divergência dos entendimentos sobre a matéria.

No desenvolvimento do presente trabalho, foram abordadas três hipóteses específicas de responsabilidade estatal por omissão: (i) os danos decorrentes da custódia penal; (ii) os danos ambientais; e (iii) os danos relacionados à prestação do serviço público de saúde. A seleção dessas hipóteses se justifica pela diversidade de fundamentos jurídicos que ensejam a responsabilização do Estado em cada caso, permitindo a análise comparada das diferentes teorias aplicáveis. Ademais, tais situações fornecem arcabouço concreto para o exame da omissão juridicamente relevante, sobretudo no que diz respeito à exigência de dever específico de atuação estatal, possibilitando uma investigação dos critérios normativos e jurisprudenciais atualmente adotados para a imputação da responsabilidade civil por omissão no ordenamento jurídico brasileiro.

2 O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL

A conceituação da responsabilidade civil é essencial para a compreensão e aplicação adequada desse instituto jurídico, tornando mais fácil distinguir suas espécies e compreender os elementos que a compõem.

Segundo Carlos Roberto Gonçalves², o substantivo responsabilidade possui suas origens no latim *spondeo*, termo utilizado para nomear a vinculação do devedor nos contratos verbais celebrados sob o direito romano.

O autor destaca que a ideia de responsabilidade consiste na restauração do equilíbrio de valores morais e patrimoniais violado pela ação do agente causador de algum dano. Nas palavras do doutrinador:

Coloca-se, assim, o responsável na situação de quem, por ter violado determinada norma, vê-se exposto às consequências não desejadas decorrentes de sua conduta danosa, podendo ser compelido a restaurar o *statu quo ante*.

Sérgio Cavalieri Filho³, ao tratar da matéria, faz importante apontamento: “Impera neste campo o princípio da *restitutio in integrum*, isto é, tanto quanto possível, repõe-se a vítima à situação anterior à lesão. Isso se faz através de uma indenização fixada em proporção ao dano.”.

Carlos Roberto Gonçalves⁴ trata também da distinção entre a responsabilidade sob os aspectos jurídico, moral e religioso. A responsabilidade jurídica, segundo o autor, se difere de outros tipos, tais quais a responsabilidade moral ou religiosa, pela espécie de norma violada: naquela, ocorre uma violação de normas estritamente jurídicas, enquanto nestas, são violados regramentos de cunho moral e religioso. Também os efeitos de cada espécie de responsabilidade ocorrem nas esferas das normas violadas, isto é, da responsabilidade jurídica decorrem efeitos jurídicos, enquanto da responsabilidade moral decorrem efeitos de cunho moral ou psicológico. Nada impede, no entanto, a violação concomitante de diversas espécies de normas, bem como a ocorrência conjunta dos respectivos efeitos. Tratar-se-á, doravante, apenas da responsabilidade em sentido jurídico.

Neste contexto, necessária se faz a distinção entre obrigação e responsabilidade. A obrigação consiste no vínculo jurídico existente entre credor e devedor, tendo como finalidade

² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, Volume 4: Responsabilidade Civil. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. ISBN 978-85-02-14860-4.

³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

⁴ GONÇALVES, op. cit.

o cumprimento de uma prestação. Tal relação pode surgir, normalmente pela celebração de contrato e é extinta com o adimplemento da prestação pactuada.

Ocorrendo o inadimplemento, isto é, a violação do pacto, nasce para o violador a responsabilidade com vistas ao reestabelecimento da harmonia contratual. Tal instituto gera para o prejudicado o direito de exigir judicialmente a reparação pelo dano sofrido. Diz-se, por isso, que, a obrigação tem caráter originário, enquanto a responsabilidade possui caráter sucessivo.

Não obstante a regra de surgimento da responsabilidade pela violação de uma obrigação, Carlos Roberto Gonçalves⁵ destaca a possibilidade de existência de uma sem a outra, tais como ocorre nas obrigações decorrentes de jogos, em que não há possibilidade de responsabilização, ou na responsabilidade do fiador pelo inadimplemento do afiançado, caso em que a obrigação existe apenas entre este último e a o credor.

2.1 PRESSUPOSTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL

O conceito de responsabilidade está explicitamente previsto no art. 927 Código Civil brasileiro⁶:

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

Os arts. 186 e 187, por sua vez, definem o conceito de ato ilícito a ser aplicado para que possa haver o surgimento do dever de indenizar:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁵ GONÇALVES, op. cit.

⁶ BRASIL. Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. Lei nº 10.406 de 10/01/2002. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

Percebe-se que o ato ilícito, gerador do dever de indenizar, é legalmente definido como a conjugação de outros fatores, representados na ação ou omissão voluntária, na violação de direito alheio e na geração de dano. Esses elementos são chamados comumente pela doutrina de pressupostos da responsabilidade civil.

Flávio Tartuce⁷ aponta como sendo quatro os pressupostos da responsabilidade ou do dever de indenizar. São eles: a) a conduta humana; b) a culpa genérica ou *lato sensu*; c) o nexo de causalidade e d) o dano ou prejuízo.

Sérgio Cavalieri Filho⁸, por sua vez, divide em três esses elementos, unificando a conduta humana e a culpa no elemento “conduta culposa”:

Sendo o ato ilícito, conforme já assinalado, o conjunto de pressupostos da responsabilidade, quais seriam esses pressupostos na responsabilidade subjetiva? 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) nexo causal, que vem expresso no verbo causar; e
- c) dano, revelado nas expressões "violar direito ou causar dano a outrem".

Convém adotar a corrente representada por Flávio Tartuce, primeiramente, por ser ela a majoritária no Brasil, segundo o próprio autor⁹; mas também por ser ela mais adequada à proposta de estudo aqui apresentada, uma vez que permite estudar separadamente e, portanto, com maior clareza, os elementos conduta e culpa. Tal distinção é necessária pois, como se verá à frente, o tipo de conduta (comissiva ou omissiva) influencia diretamente na espécie de responsabilidade atribuída à Administração (subjetiva ou objetiva).

Passa-se, portanto, ao tratamento de cada um desses elementos.

2.1.1 Conduta do agente

⁷ TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4312-7.

⁸ CAVALIERI FILHO, op. cit.

⁹ TARTUCE, op. cit.

A conduta representa o comportamento ativo ou omissivo imputável ao agente causador do dano. Trata-se da manifestação volitiva de um sujeito que, mediante ação ou abstenção, produz efeitos juridicamente relevantes, aptos a ensejar a violação de direito alheio.

Sérgio Cavalieri¹⁰ destaca a necessidade de voluntariedade na conduta, assim a definindo:

Conduta voluntária é sinônimo de conduta dominável pela vontade, mas não necessariamente por ela dominada ou controlada, o que importa dizer que nem sempre o resultado será querido. Para haver vontade basta que exista um mínimo de participação subjetiva, uma manifestação do querer suficiente para afastar um resultado puramente mecânico. Haverá vontade desde que os atos exteriores, positivos ou negativos, sejam oriundos de um querer íntimo livre.

A doutrina majoritária, incluindo Flávio Tartuce¹¹, classifica a conduta em duas espécies: a conduta comissiva, que se consubstancia em uma ação positiva, e a conduta omissiva, caracterizada pela abstenção do agente em praticar determinado ato juridicamente exigido. Ambas as formas são reconhecidas pelo ordenamento jurídico como hábeis a configurar o ato ilícito, desde que presentes os demais elementos da responsabilidade.

Importante destacar que, embora o termo “conduta humana” seja consagrado na doutrina, admite-se que o comportamento relevante para fins de responsabilidade seja atribuído a pessoas jurídicas, como o Estado e demais entes da Administração Pública, cuja vontade se expressa por meio de seus agentes, contratados ou servidores. Nesse caso, a conduta do ente estatal é examinada com base na atuação ou omissão concreta de seus representantes, para fins de aferição da responsabilidade civil administrativa.

A identificação precisa da conduta — sua natureza, abrangência e vínculo com a norma violada — é indispensável não apenas para a caracterização do ilícito, mas também para a definição do regime jurídico aplicável, seja subjetivo ou objetivo. Por essa razão, o estudo da conduta do agente representa o ponto de partida indispensável para a compreensão da dinâmica do dever de indenizar no direito civil e no direito público.

Tartuce¹² reforça que a omissão se subdivide em genérica e específica, sendo esta última a única hábil a configurar a responsabilidade objetiva do Estado. A omissão genérica decorre do descumprimento de deveres amplos e indeterminados, como o dever geral de proteção à segurança pública; já a omissão específica corresponde à inércia estatal diante de

¹⁰ CAVALIERI FILHO, op. cit.

¹¹ TARTUCE, op. cit.

¹² Ibid.

obrigação concreta de agir, como ocorre nas hipóteses em que o Poder Público detém a custódia ou vigilância direta sobre determinado bem jurídico.

Para os fins a que se propõe esse estudo, é necessário definir com precisão a distinção entre a omissão genérica e a específica, bem como a relevância jurídica atribuída a cada um dos tipos.

2.1.1.1 A distinção entre a omissão genérica e a específica

Ao enfrentar o tema da relevância jurídica da omissão estatal, a verificação do dever específico de agir, cuja violação resultaria em uma omissão específica, parece ser tarefa revestida de maior complexibilidade. Isso se deve, especialmente, ao fato de a Constituição Federal estabelecer direitos definição ampla e abrangente, a exemplo dos direitos sociais.

Se, por um lado, é indiscutível que tais direitos implicam em um dever de ação estatal para efetivá-los, por outro, não se pode admitir a responsabilização do Estado pela mera inobservância de comandos constitucionais de caráter programático. Normas dessa natureza, como aquelas que asseguram o direito à saúde, à educação ou à segurança pública em sentido amplo, traduzem diretrizes a serem concretizadas por meio de políticas públicas, cuja implementação depende de fatores orçamentários, administrativos e estruturais.

Assim, a distinção entre omissão genérica e omissão específica encontra no caráter programático da norma um fator central. Enquanto as normas programáticas impõem ao legislador e ao administrador o dever de formular e implementar políticas públicas, sem gerar, de imediato, um dever jurídico concreto e individualizado, as normas que consagram deveres específicos de atuação delimitam obrigações precisas, passíveis de aferição no caso concreto.

É justamente dessa diferenciação que decorre a impossibilidade de responsabilizar o Estado por omissões genéricas, ligadas à ausência de políticas públicas universais ou à deficiência estrutural ampla. Nessas hipóteses, a atuação do Poder Judiciário se limita a determinar a adoção de medidas para assegurar a efetividade mínima do direito social, mas não à condenação indenizatória, diferente do que ocorre nos casos em que a omissão estatal representa a inobservância de um dever específico.

2.1.2 A culpa

A culpa, enquanto elemento constitutivo da responsabilidade, pode ser entendida em seu sentido estrito (imprudência, imperícia ou negligência) ou no seu sentido amplo, em que, além do aspecto anterior, engloba também o dolo, que é a intenção deliberada de produzir o resultado lesivo, caracterizando-se pela conduta voluntária e consciente dirigida à violação de direito alheio.

O Código Civil brasileiro adotou a culpa em sentido amplo como fundamento da responsabilidade subjetiva, conforme se extrai da redação do art. 186, que utiliza a expressão “por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência”, indicando, portanto, tanto a conduta dolosa quanto a culposa.

Tartuce¹³, citando Chironi, define a culpa como “o desrespeito a um dever preexistente, não havendo propriamente uma intenção de violar o dever jurídico.”

Sérgio Cavaliere Filho¹⁴, ao tratar da culpa em *stricto sensu*, a conceitua como violação de um dever objetivo de cuidado, cujo descumprimento, por ação ou omissão voluntária, gera um resultado danoso que, embora não desejado, era previsível ou deveria sê-lo. Nas palavras do autor: “Por tudo que foi dito, pode-se conceituar a culpa como conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível”.

A culpa, nesta acepção, é caracterizada como erro de conduta, revelador da inobservância de um comportamento socialmente adequado e exigível em determinada situação concreta.

O autor destaca que tal dever de cuidado possui natureza objetiva, sendo avaliado a partir do comportamento que seria adotado, nas mesmas circunstâncias, por um homem médio, prudente e diligente. A aferição, portanto, não se dá exclusivamente em termos subjetivos, mas segundo um critério normativo comparativo, que considera o padrão de diligência ordinariamente exigido. Em determinadas hipóteses, admite-se o temperamento do padrão médio pela consideração das condições pessoais do agente, sempre que sua desconsideração implicar exigência desproporcional ou injusta.

¹³ Ibid.

¹⁴ CAVALIERI FILHO, op. cit.

A partir dessa definição, Cavalieri Filho aponta três elementos essenciais para a constituição da culpa: “a) conduta voluntária com resultado involuntário; b) previsão ou previsibilidade; e c) falta de cuidado, cautela, diligência ou atenção.”.

Importa registrar, por fim, que a conduta culposa se exterioriza ordinariamente sob três formas paradigmáticas: a imprudência, que se traduz em ação precipitada ou temerária; a negligência, correspondente à omissão do dever de agir com a cautela devida; e a imperícia, verificada na inaptidão técnica ou profissional para o desempenho de determinada atividade.

Essas modalidades, embora não exaustivas, funcionam como categorias operacionais úteis para a identificação da violação do dever de cuidado em casos concretos, permitindo ao julgador aferir com maior precisão o grau de reprovabilidade da conduta.

A definição de culpa, bem como sua verificação no caso concreto, são essenciais ao se tratar da responsabilidade civil do Estado, mais notadamente nos casos de omissão, uma vez que, como se verá mais à frente, as diferenças entre aos modos de responsabilização residem principalmente, na necessidade de verificação do elemento subjetivo e no nexo causal.

2.1.3 Nexo de causalidade

Cavalieri Filho¹⁵, ao tratar do nexo de causalidade, dá destaque à norma penal:

O Código Penal, que tem norma expressa sobre o nexo causal (art. 13), é muito claro ao dizer: "O resultado de que depende a existência do crime, somente é imputável a quem lhe deu causa." Vale dizer, ninguém pode responder por algo que não fez, de modo que não tem o menor sentido examinar culpa de alguém que não tenha dado causa ao dano.

O autor também define a análise do nexo causal como um processo em que o juiz realiza um juízo de probabilidade eliminando os fatos irrelevantes para o atingimento do resultado. Tem-se por irrelevante os fatos cuja não ocorrência não obstará a efetivação do dano.

Embora o Código Civil vigente não disponha de forma expressa sobre o nexo de causalidade no âmbito da responsabilidade civil, tal ausência normativa não inviabiliza a aplicação do instituto.

Diante da lacuna legislativa, a construção do conceito jurídico de causa apta a ensejar a obrigação de indenizar continua sendo delineada a partir da interpretação sistemática do

¹⁵ Ibid.

ordenamento, com fundamento na jurisprudência consolidada e na lógica interna dos dispositivos civis.

Nesse sentido, a referência normativa contida no art. 403 do Código Civil, ao dispor que “as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes, por efeito dela direto e imediato”, é comumente tomada como ponto de ancoragem para a delimitação do nexo causal na esfera obrigacional. Embora a redação se insira no contexto da responsabilidade contratual, o entendimento consolidado é no sentido de sua aplicabilidade também à responsabilidade extracontratual, ante a similaridade estrutural dos pressupostos de ambas as espécies.

Importa destacar que a expressão “efeito direto e imediato” não se refere à ordem cronológica dos eventos, mas sim à conexão lógica e determinante entre a conduta e o dano, segundo o curso normal e ordinário das coisas.

Não é, pois, a causa mais próxima no tempo que necessariamente define a imputação jurídica, mas sim aquela que se revele como fator determinante do resultado lesivo. Concausas meramente ocasionais, que não detenham relevância jurídica para a produção do dano, devem ser desconsideradas, não interferindo na linha de causalidade essencial à responsabilização.

O nexo causal é, portanto, elemento imprescindível para a configuração da responsabilidade. Como se verá mais à frente, há hipóteses, tais qual a aplicação da teoria do risco integral, em que parece se dispensar a existência de nexo causal entre a conduta (em regra, omissiva) do agente e o dano produzido.

Contudo, mesmo nos casos de aplicação da referida teoria, o que ocorre é uma extrema flexibilização quanto à prova do nexo de causalidade, passando-se a adotar uma presunção absoluta de sua existência, não elidível nem mesmo pelas clássicas excludentes, quais sejam, a culpa exclusiva da vítima, o fato de terceiro e o caso fortuito ou força maior.

2.2 RESPONSABILIDADE CONTRATUAL E EXTRA CONTRATUAL

A responsabilidade, dado seu caráter sucessivo, pode ser originada tanto da obrigação imposta por uma relação contratual quanto da obrigação geral de observância do direito, isto é, um dever legal. Recebe, no primeiro caso, a alcunha de responsabilidade contratual e, no segundo, extracontratual.

Sérgio Cavalieri Filho¹⁶ aponta:

Os adeptos da teoria unitária, ou monista, criticam essa dicotomia, por entenderem que pouco importam os aspectos sobre os quais se apresente a responsabilidade civil no cenário jurídico, já que os seus efeitos são uniformes. Contudo, nos códigos dos países em geral, inclusive no Brasil, tem sido acolhida a tese dualista ou clássica.

A responsabilidade civil do Estado, aqui tratada, também se sujeita a esta divisão. Válido mencionar, contudo, que, conquanto os casos de responsabilidade extracontratual recebam tratamento razoavelmente uniforme, as regras incidentes sobre a responsabilidade contratual do poder público podem variar conforme os contratos celebrados se sujeitem ao regime de direito privado ou ao regime jurídico-administrativo.

2.3 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA E OBJETIVA

A responsabilidade, conforme a necessidade de verificação ou não de culpa na conduta do agente, pode ser classificada em subjetiva ou objetiva. Nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves¹⁷:

Diz-se, pois, ser “subjetiva” a responsabilidade quando se esteia na ideia de culpa. A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Nessa concepção, a responsabilidade do causador do dano somente se configura se agiu com dolo ou culpa.

A lei impõe, entretanto, a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano independentemente de culpa. Quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou “objetiva”, porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexo de causalidade. Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independentemente de culpa.

A classificação corrente e tradicional, pois, denomina objetiva a responsabilidade que independe de culpa. Esta pode ou não existir, mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar. Indispensável será a relação de causalidade entre a ação e o dano, uma vez que, mesmo no caso de responsabilidade objetiva, não se pode acusar quem não tenha dado causa ao evento. Nessa classificação, os casos de culpa presumida são considerados hipóteses de responsabilidade subjetiva, pois se fundam ainda na culpa, mesmo que presumida.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ GONÇALVES, op. cit.

Na responsabilidade objetiva prescinde-se totalmente da constatação de culpa ou dolo.

Basta, assim, que haja relação de causalidade entre a ação e o dano.

Matheus Carvalho¹⁸ destaca que o Estado, em virtude das funções de que é incumbido, bem como da supremacia do interesse coletivo sobre o privado, goza de determinadas prerrogativas. Destas mesmas prerrogativas, contudo, decorre um maior rigor na análise dos danos por ele causados.

Neste contexto, a Constituição Federal, ao tratar da matéria no seu art. 37, §6º, estabeleceu a responsabilização objetiva do Estado como regra:

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

A regra, porém, é mais comumente observada nos casos de dano pela conduta ativa do Estado. Ao se tratar dos casos de omissão, diversos cenários podem ser observados, como se passa a analisar.

¹⁸ Op. cit. p. 339

3 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E AS TEORIAS APLICÁVEIS AO TEMA

A análise da responsabilidade civil do Estado, particularmente em casos de omissão, exige uma compreensão de sua evolução histórica e das transformações na relação entre o poder público e os administrados ao longo do tempo.

No princípio, sob a égide da Teoria da Irresponsabilidade, sustentava-se que o Estado não poderia ser responsabilizado por seus atos, devido à sua ligação direta com o soberano, concebido como infalível e imune a contestações. Contudo, essa visão foi gradualmente superada com a ascensão das ideias liberais e o fortalecimento dos direitos fundamentais, que estabeleceram limites à atuação estatal.

No Brasil, o percurso histórico destaca mudanças relevantes, desde a previsão de responsabilização pessoal dos agentes públicos na Constituição Imperial de 1824 até a consolidação da responsabilidade civil objetiva do Estado, conforme introduzida pelas Constituições Republicanas, especialmente as de 1946 e a vigente de 1988.

Dessa forma, este capítulo se propõe a delinear a evolução das teorias aplicáveis à responsabilidade estatal, enfatizando os principais marcos históricos e jurídicos que moldaram o instituto na forma atual, com especial atenção à transição da responsabilidade subjetiva para a objetiva.

3.1 TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO

Própria do contexto feudal e do regime absolutista, a Teoria afasta a atribuição de qualquer responsabilidade ao Estado, quer por atos lícitos, quer por atos ilícitos. Priscila Ribas Azambuja¹⁹ aponta como principal fundamento da teoria a ideia então vigente da representação divina atribuída ao rei, que, ao ser visto como o escolhido por Deus, tinha suas ações consideradas inquestionáveis e justas por definição.

¹⁹ AZAMBUJA, Priscila Ribas. A responsabilidade civil do estado nos danos causados por atos omissivos. **Âmbito Jurídico**, n. 124, 1 maio 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/a-responsabilidade-civil-do-estado-nos-danos-causados-por-atos-omissivos/>. Acesso em: 23/02/2025.

Observa-se que o afastamento da responsabilidade estatal ocorre não por presunção da ausência de culpa, mas pela impossibilidade de se adentrar ao julgamento da licitude dos atos estatais, uma vez que seriam eles próprios o parâmetro de licitude a ser seguido, o que inviabilizava a análise de sua conformidade com qualquer norma externa ou pré-estabelecida.

Essa concepção, também conhecida como Teoria Regalista ou Feudal, levava a noção de soberania ao extremo, não permitindo admitir que a atuação governamental pudesse gerar indenizações aos súditos. A crença de que o rei, como representante de Deus na terra, não errava em suas ações foi sintetizada na famosa frase “*Le roit ne peut mal faire*” (“O rei não erra”). Eventuais prejuízos eram, portanto, atribuídos à providência divina, e não a uma falha estatal.

O surgimento de novas correntes jurídicas e administrativas passou a desafiar a noção de impunidade do Estado, preparando o terreno para o desenvolvimento de teorias que admitissem a responsabilização do ente público, ainda que de forma gradual e com critérios específicos.

A Teoria não foi adotada no Brasil, tendo começado a perder espaço já no ano de 1873, com o julgamento do caso “Blanco” pelo Tribunal de Conflitos da França²⁰, com a responsabilização do Estado Francês pelo atropelamento de uma criança em uma ferrovia.

Esse evento, ocorrido em 8 de fevereiro de 1873, julgou o caso da menina Agnès Blanco, que foi atingida por um vagão da Companhia Nacional de Manufaturas de Fumo. O pai da criança buscou indenização baseando-se na ideia de que o Estado deveria ser responsabilizado por danos causados em razão da prestação de serviço público. O caso pode ser considerado um divisor de águas entre o período de total irresponsabilidade estatal e a fase da responsabilidade subjetiva, por ser a primeira decisão definitiva que responsabilizou o Estado. Atualmente, não há nenhum país que ainda adote a Teoria Regalista como regra geral.

3.2 A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS

Com a elaboração da Constituição de 1824, passou a vigor no Brasil a responsabilização direta do agente público²¹. Isto é, diferente do cenário atual, em que o agente, por representar a vontade estatal, responde apenas regressivamente, a conduta do serventuário

²⁰ Ibid.

²¹ SOUZA, Maria Aparecida Cordeiro; TAKEY, Daniel Goro. Responsabilidade civil do Estado e suas teorias. **JICEX - Jornal Interdisciplinar Científico e Extensão**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2015. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/1235/1225>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2025.

era apenas a ele próprio atribuída, sendo também a ele atribuível, por consequência o dever de indenização.

3.3 TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA

Nesta fase, a responsabilização estatal passou a se dar conforme as normas do direito privado. Isto significa dizer que a atribuição de responsabilidade ao ente público demandava a ocorrência simultânea da conduta ilícita do Estado, do dano ao particular, do nexo de causalidade entre ambos e do elemento subjetivo, isto é, a culpa ou dolo.

Matheus Carvalho²² aponta que, diferentemente do cenário cotidiano, em que a responsabilidade civil do Estado encontra bases diretas na Constituição Federal, a aplicação da teoria em questão se dava sob as normas do Código Civil de 1916, razão pela qual a teoria recebe também o nome de Civilista.

Note-se que a tarefa de provar a existência de culpa na conduta estatal é ônus demasiadamente elevado, tendo em vista os poucos instrumentos à disposição do particular para tanto. Bem assim, a ideia da existência de culpa ou dolo é dificilmente aplicável a uma pessoa jurídica, tendo em vista que, para verificação de tal elemento, é necessário se adentrar à análise da conduta do próprio agente público.

Tendo em conta tais dificuldades, evoluiu-se para a adoção da Teoria da Responsabilidade Objetiva do Estado, consagrada pela Constituição de 1946 e repetida pela atual Carta Maior.

Matheus Carvalho²³ defende que a responsabilidade estatal por condutas omissivas se pautaria na teoria da responsabilidade subjetiva, ainda que com a flexibilização da demonstração do elemento subjetivo, através do que o autor denomina como “culpa anônima”.

Vale salientar que a Responsabilidade Subjetiva aplicável, neste caso, não é aquela apresentada ou defendida pela teoria civilista, ou seja, não depende da demonstração de dolo ou culpa do agente público, mas sim da responsabilização decorrente da Culpa Anônima. Relembre-se que tal teoria entende que a má prestação do serviço ou a prestação ineficiente geraria a responsabilidade subjetiva do estado. Nesse caso, para fins de responsabilização do ente público, não se precisa comprovar a culpa do agente, bastando a comprovação da má prestação do serviço como ensejadora do dano.

²² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

²³ Ibid.

É fundamental observar, entretanto, que a má prestação do serviço não se conecta propriamente ao elemento subjetivo da responsabilidade, mas ao elemento da conduta. O que se avalia não é a intenção do agente, tampouco sua negligência ou imprudência pessoal, mas o comportamento objetivo da Administração na concretização de suas funções.

Assim, quando o serviço é prestado de forma irregular, insuficiente ou tardia, o que se constata é a existência de uma conduta estatal inadequada, desviante dos padrões de eficiência e regularidade exigidos pelo ordenamento jurídico.

A conduta, nesse contexto, traduz-se na atuação ou na omissão administrativa considerada em seu aspecto funcional, e não na vontade do servidor público individualmente. A falha do serviço — seja a omissão diante de um dever específico de agir, seja a prestação defeituosa — é a manifestação concreta da conduta estatal em desconformidade com o direito. Dessa forma, a responsabilização não decorre de um juízo de censura subjetiva, mas do simples fato de a Administração ter agido (ou deixado de agir) de modo incompatível com a obrigação que lhe incumbia.

Essa constatação desloca a discussão da esfera psicológica do agente para o plano normativo da conduta administrativa. O Estado não responde porque seu servidor quis ou deixou de querer determinada consequência, mas porque, objetivamente, houve uma atuação estatal que não atendeu ao padrão de qualidade e efetividade esperado.

Por isso, a chamada culpa anônima, embora enunciada sob o rótulo de responsabilidade subjetiva, opera como verdadeira responsabilidade objetiva: não se exige a prova de um elemento volitivo, mas apenas a demonstração da inadequação da conduta estatal em relação ao dever jurídico previamente estabelecido.

Em síntese, a má prestação do serviço, longe de se caracterizar como indício de culpa no sentido clássico, constitui elemento configurador da conduta estatal ilícita, fundamento suficiente para a responsabilização civil. A responsabilidade emerge, portanto, não da análise subjetiva do comportamento do agente público, mas da constatação objetiva de que a Administração, em sua manifestação concreta de atuação, descumpriu o dever de prestar o serviço de forma adequada, regular e eficiente.

3.4 TEORIA DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA E DO RISCO ADMINISTRATIVO

A Teoria da Responsabilidade Objetiva faz surgir para o Estado o dever de indenizar a partir da mera existência da conduta causadora de um dano. É dispensada, aqui, a verificação de culpa do agente estatal.

Tal teoria encontra as bases de sua aplicação na própria Constituição, que estabelece, em seu art. 37, § 6º, que "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". Este dispositivo reforça a ideia de que, para a responsabilização do Estado, basta que o indivíduo comprove a ocorrência do prejuízo e a relação causal com a ação do agente público, sem a exigência de comprovar culpa ou dolo.

A base para a aplicação desta Teoria no Brasil é a adoção da **Teoria do Risco Administrativo**, segundo a qual a Administração Pública, por possuir prerrogativas que lhe conferem maior poder, bem como por estar obrigada à busca pelo bem comum, deve arcar com maior responsabilidade pelos danos decorrentes das suas atividades.

Embora parte considerável da doutrina entenda que a responsabilidade do Estado por condutas omissivas é pautada, em regra, pela teoria subjetiva, o Supremo Tribunal Federal tem firmado sua jurisprudência no sentido de que, mesmo nesses casos, a regra aplicável é a da teoria do risco administrativo.

Exemplo pragmático desse entendimento é o julgamento do Recurso Extraordinário n. 841.526, que tratou da responsabilidade estatal pela morte de detento dentro de estabelecimento prisional. Tal decisão será abordada adiante, a fim de elucidar os critérios adotados pela Corte.

O fundamento central dessa orientação está no reconhecimento de que o Estado, ao assumir funções essenciais à coletividade, assume também a posição de garantidor em relação a determinados bens jurídicos. Em tais hipóteses, a vítima não deve suportar sozinha os ônus decorrentes da falha estatal, ainda que esta decorra de omissão. Trata-se de lógica que decorre do princípio da igualdade perante os encargos públicos: se o indivíduo sofre dano em razão da atuação ou da inércia administrativa, o custo dessa lesão deve ser socializado, recaindo sobre toda a coletividade por meio da indenização estatal.

A adoção da teoria do risco administrativo não significa, contudo, que a responsabilidade estatal seja absoluta. Admite-se a exclusão do dever de indenizar nas hipóteses em que se verifique a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito ou a força maior, desde que tais fatores rompam o nexo causal entre a conduta estatal e o dano. Assim, a objetividade da

responsabilidade não equivale a uma responsabilização ilimitada, mas a um regime que privilegia a proteção da vítima e a efetividade dos direitos fundamentais.

Sob essa perspectiva, a responsabilidade objetiva cumpre também uma função pedagógica e preventiva, uma vez que impõe ao Estado a necessidade de estruturar sua atuação administrativa de modo a reduzir riscos e evitar falhas que possam lesar os administrados. A consequência prática é o incentivo à adoção de políticas públicas mais eficazes, voltadas à concretização dos direitos fundamentais e à redução de danos potenciais.

3.4.1 Teoria do risco integral

No Brasil, como destaca Leonardo Bas Galupe²⁴, a Teoria do Risco Administrativo é adotada em detrimento da Teoria do Risco Integral. A principal diferença entre as duas correntes reside no fato de que a primeira, embora afaste a necessidade de constatação de culpa na conduta estatal, preserva a existência de causas de afastamento da responsabilidade, notadamente pela quebra do nexo causal, tais como a culpa exclusiva da vítima e o caso fortuito ou força maior²⁵.

A Teoria do Risco Integral, por sua vez, impõe ao Estado uma responsabilidade absoluta, de modo que basta a configuração do dano para que se caracterize o dever de indenizar, não sendo necessária sequer a análise do nexo causal.

A aplicação dessa teoria visa assegurar uma reparação integral e imediata dos danos causados, independentemente de qualquer fator atenuante ou excludente, como a existência de culpa ou dolo, ou a possibilidade de causas externas que poderiam ter influenciado o evento danoso. Nesse sentido, a Teoria do Risco Integral representa uma postura mais rígida, atribuindo ao Estado a obrigação de reparação assim que o risco inerente à sua atividade se concretize, sem a necessidade de investigar o comportamento específico do agente público ou outras circunstâncias que poderiam modificar sua responsabilidade.

Dessa forma, enquanto a Teoria do Risco Administrativo busca equilibrar a responsabilidade do Estado com a possibilidade de defesa contra determinadas excludentes, a

²⁴ LAGOS, Leonardo Bas Galupe. **A responsabilidade civil do estado por omissão: objetiva ou subjetiva?** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 02, p. 187-214, abr./jun. 2016.

²⁵ FERREIRA, Murilo de Sá; MEDEIROS, Viviane Fernandes; FERREIRA, Rebeca Rohlfs Peres; CRUZ, Lucas Milton Prates. "A responsabilidade civil do Estado e a teoria do risco administrativo." In: **Anais do Simpósio de Pesquisa Científica da UNIFIPMoc - SIMFIP 2019**. Montes Claros: UNIFIPMoc, 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/15049/teoria-do-risco-administrativo-e-teoria-do-risco-integral>. Acesso em: 25/03/2025.

Teoria do Risco Integral se concentra na responsabilização irrestrita, com a ideia de que o risco gerado pela atividade estatal por si só justifica a reparação, promovendo uma proteção mais abrangente às vítimas e uma maior prevenção no exercício das funções públicas.

A distinção entre as duas correntes não se limita ao plano teórico, mas reflete concepções distintas sobre o papel do Estado e os limites de sua atuação. No risco administrativo, há a preocupação em compatibilizar a tutela dos direitos individuais com a necessidade de funcionamento eficiente da máquina pública, reconhecendo que situações excepcionais podem romper o nexo causal e afastar a responsabilidade. Já no risco integral, predomina a lógica de que o interesse da coletividade e a gravidade dos riscos assumidos pelo Estado exigem que este arque com todos os prejuízos advindos de sua atividade, sem que seja lícito transferir o ônus da imprevisibilidade ao particular.

É possível observar ainda que a Teoria do Risco Integral encontra aplicação restrita no ordenamento brasileiro, justamente porque a sua adoção irrestrita poderia inviabilizar a própria atuação estatal, impondo ao poder público um dever de indenizar em qualquer hipótese, ainda que ausente qualquer vínculo razoável entre sua conduta e o dano ocorrido.

Não obstante, em situações excepcionais, como no caso de danos nucleares ou de danos ambientais, a legislação e a jurisprudência tendem a admitir a aplicação dessa corrente mais rígida, em razão da gravidade dos riscos envolvidos e da necessidade de tutela reforçada aos bens jurídicos em questão.

4 A APLICAÇÃO DAS TEORIAS EM DIFERENTES RAMOS DO DIREITO

No cenário jurisprudencial, pode-se verificar uma adoção plural das teorias aplicáveis à responsabilidade civil do Estado. Os diversos elementos presentes em cada ramo do direito conduzem à necessidade de examinar o contexto concreto em que se insere a conduta estatal, bem como a natureza do dever jurídico que se busca proteger.

Para a adequada compreensão dessas distinções, a presente pesquisa concentra-se na análise de três áreas paradigmáticas: a responsabilidade civil do Estado no âmbito da custódia prisional, nos danos ambientais e na prestação do serviço de saúde. A eleição desses recortes decorre da relevância prática e da diversidade de fundamentos jurídicos que cada um deles apresenta, permitindo a observação de distintos contornos da omissão estatal e a aplicação das variadas teorias da responsabilidade civil.

Na custódia prisional, destaca-se a prevalência da teoria do risco administrativo, uma vez que a integridade física e moral do preso encontra-se sob a guarda direta e exclusiva do Estado, o que gera um dever jurídico específico de proteção. Já no campo do dano ambiental, a gravidade dos riscos envolvidos e a necessidade de tutela reforçada do meio ambiente permitem vislumbrar hipóteses de aplicação da teoria do risco integral, afastando as tradicionais causas de exclusão da responsabilidade. Por sua vez, a análise da área da saúde mostra-se especialmente relevante porque oportuniza o exame da distinção entre omissões específicas e genéricas, aspecto central para a delimitação da responsabilidade civil do Estado por falhas no fornecimento de tratamentos, medicamentos ou leitos hospitalares.

Assim, a partir desses três recortes, busca-se demonstrar como a jurisprudência tem aplicado, em diferentes contextos, as teorias da responsabilidade civil do Estado, evidenciando os critérios que norteiam a caracterização da omissão juridicamente relevante e o consequente dever de indenizar.

4.1 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS DECORRENTES DA ATIVIDADE PRISIONAL

Uma das hipóteses mais recorrentes de responsabilização objetiva do Estado é quanto à reparação pelos danos sofridos por pessoas submetidas à prisão. Nesse sentido, merece

destaque o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do Recurso Extraordinário n. 841.526²⁶.

O recurso, de relatoria do Min. Luiz Fux, versava sobre a responsabilidade civil do Estado pela morte de um detento dentro de um estabelecimento prisional. Mais precisamente, debatia-se, na instância extraordinária, a necessidade de verificação do nexo causal entre a conduta estatal e o dano sofrido pela vítima.

Na ocasião, a Corte estabeleceu a diferença de tratamento entre os casos de omissão específica e genérica, ficando decidido que o nexo causal entre a conduta estatal e o resultado danoso somente se caracteriza quando houver demonstração de que o Estado detinha dever jurídico concreto e determinado de agir, como ocorre na hipótese de custódia de presos, em que lhe incumbe zelar pela integridade física e moral dos detentos sob sua guarda.

4.1.1 A aplicação da teoria do risco administrativo aos casos de omissão

Em seu voto, o Ministro Luiz Fux, tratando das divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à responsabilidade do Estado pelas suas condutas omissivas, destaca que a jurisprudência da corte já vinha, àquela época, se firmando no sentido de que os casos em questão são também abrangidos pelo art. 37, §6º da Constituição.

Diante de tal indefinição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se orientando no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa, consoante os seguintes precedentes: [...]

Com efeito, embora o texto constitucional não faça menção expressa aos danos causados pela omissão do Estado, não há razão para adotar uma interpretação distintiva entre estes e os causados pela conduta ativa do poder público.

²⁶ **BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 841.526 Rio Grande do Sul.** Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: V J de Q (representado por Simone Jardim). Relator: Min. Luiz Fux. Plenário, Brasília, DF, **30 de março de 2016**.

Sob essa perspectiva, a discussão quanto à responsabilização do Estado pela sua omissão recai não sobre a existência da culpa, que é dispensada, mas sobre a existência do nexo de causalidade entre a omissão e o dano.

É necessário, portanto, delimitar a configuração desse nexo causal, uma vez que, ao se admitir a ampla responsabilidade do Estado por quaisquer danos potencialmente evitáveis, estar-se-ia adotando a Teoria do Risco Integral, amplamente rechaçada no ordenamento jurídico brasileiro.

É precisamente para possibilitar essa delimitação que a Corte recorre à distinção doutrinária entre omissão genérica e omissão específica. Nas palavras do Relator:

Deveras, é fundamental ressaltar que, não obstante o Estado responda de forma objetiva também pelas suas omissões, o nexo de causalidade entre essas omissões e os danos sofridos pelos particulares só restará caracterizado quando o Poder Público ostentar o dever legal específico de agir para impedir o evento danoso, não se desincumbindo dessa obrigação legal

O relator ressaltou que a omissão juridicamente relevante, de modo a caracterizar o nexo causal debatido, é apenas aquela decorrente da violação de um dever legal específico de agir. É necessário que o Estado esteja legalmente encarregado de evitar o dano.

Tal distinção se encontra bem consignada no Código Penal Brasileiro, em seu art. 13, §2º.

§ 2º - A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o resultado. O dever de agir incumbe a quem: a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado; c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado.

A esse respeito, o voto do Ministro Fux destaca que, além da exigência do dever legal de ação, o §2º da lei penal estabelece a necessidade de possibilidade de ação para impedimento do resultado. É dizer, portanto, que o agente (no caso, o Estado) não pode ser responsabilizado por danos que não podia evitar ou prever. Sendo assim, pode o Estado comprovar a inexistência de nexo causal ao demonstrar a impossibilidade de evitar o dano.

Para além disso, o dispositivo penal tomado como subsídio também aponta como relevante a omissão de quem “de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado”.

Tal previsão abre caminhos para a aplicação da Teoria do Risco Administrativo, possibilitando a responsabilização mesmo quando inexistente o dever legal específico de agir. Assim sendo, ainda que não houvesse o dever de proteção à integridade física do preso

(Constituição Federal, art. 5º, XLIX), poder-se-ia alegar a criação do risco pelo Estado, dada a submissão da vítima ao sistema prisional. Tal conceito será melhor trabalhado em momento futuro neste estudo.

No entanto, não obstante a exigência de previsibilidade e evitabilidade do dano, a Suprema Corte entendeu pelo cabimento da responsabilização objetiva também aos casos de suicídios de detentos, conforme se trabalhará a seguir.

4.1.2 A extensão da responsabilidade objetiva aos casos de suicídio

Ao tratar, no acórdão, da possibilidade de aplicação da Teoria do Risco Administrativo, com delimitação da culpa juridicamente relevante, a Corte, representada no voto do Ministro Fux, estabeleceu os seguintes requisitos para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado por suas omissões:

- 1 – A existência de dever legal específico de agir;
- 2 – A possibilidade de evitar o dano.

Um dos pontos centrais do voto do relator, Ministro Luiz Fux, consiste na delimitação da previsibilidade do evento danoso como elemento essencial para a configuração do nexo de causalidade nos casos de suicídio de presos.

Segundo o Ministro:

De fato, haverá hipóteses em que o suicídio de um detento será um evento previsível à luz do seu histórico carcerário, o qual poderá revelar sintomas e indícios perceptíveis pela ciência psiquiátrica de um estado mental instável e tendente à prática de um ato autodestrutivo. Por outro lado, haverá igualmente casos em que o suicídio será um ato repentino e isolado, praticado num momento fugaz de angústia exacerbada e absolutamente imprevisível ao mais atento carcereiro, médico ou até mesmo aos mais próximos entes queridos do falecido. (RE 841.526/RS)

Essa formulação jurídica evidencia um critério interpretativo fundamental na atribuição de responsabilidade estatal: a objetividade da responsabilidade do Estado não exclui a necessidade de avaliação da previsibilidade do evento como elemento essencial para estabelecer o nexo causal entre a omissão estatal e o resultado danoso. Assim, a responsabilidade do Estado não se configura de maneira automática, demandando que a omissão tenha sido determinante para a concretização do suicídio.

O critério da previsibilidade está intrinsecamente ligado à obrigação estatal de agir, conforme já mencionado no voto, ao considerar que o Estado “devia e podia agir”.

Dessa forma, nos casos em que o histórico do custodiado contenha indicativos objetivos de comportamento autolesivo ou transtornos psicológicos relevantes, o dever de vigilância do Estado é acentuado, tornando sua omissão mais diretamente vinculada ao resultado morte.

Por outro lado, quando o suicídio ocorre de forma abrupta e imprevisível, sem qualquer indício prévio, mesmo diante de uma estrutura regular de monitoramento e assistência, admite-se a ruptura do nexo causal, afastando-se a responsabilidade estatal.

Nesse contexto, não se trata de excluir o dever de custódia, mas sim de reconhecer a impossibilidade fática de prevenir o evento, nos termos do artigo 13, §2º, do Código Penal, parâmetro expressamente citado no acórdão.

Dessa maneira, a previsibilidade do suicídio opera como um elemento delimitador da responsabilidade objetiva do Estado: ainda que não se exija a comprovação de culpa, é imprescindível demonstrar que a omissão estatal foi juridicamente relevante e evitável, ou seja, que o Estado tinha meios e obrigação de atuar para impedir o desfecho, considerando o dever jurídico de agir e as circunstâncias concretas conhecidas.

Esse entendimento harmoniza-se com a teoria do risco administrativo, evitando a adoção de um modelo de responsabilidade baseado unicamente na ocorrência do dano (risco integral). Ao mesmo tempo, garante a proteção do indivíduo sob custódia, impondo ao Estado um elevado padrão de vigilância, sobretudo em situações nas quais haja sinais objetivos de vulnerabilidade e risco iminente.

4.1.3 Outras causas de morte no cárcere: natural, acidental e homicídio

A análise realizada pelo Ministro Luiz Fux no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 841.526/RS não se limitou aos casos de suicídio de detentos, estendendo-se às demais hipóteses de falecimento no ambiente prisional. O relator dedica parte relevante do voto à diferenciação entre mortes naturais, mortes acidentais e mortes causadas por terceiros, como forma de esclarecer em quais circunstâncias há ou não responsabilidade objetiva do Estado por omissão.

Essa diferenciação parte da premissa de que a responsabilidade civil por omissão, mesmo sendo objetiva, exige a demonstração de nexo de causalidade entre a conduta estatal omissiva e o dano experimentado pela vítima.

Em relação às mortes naturais, o relator admite que tais eventos podem decorrer de causas inevitáveis e alheias à atuação do Estado, como o agravamento súbito de uma condição médica crônica ou falência orgânica por causas fisiológicas. Contudo, nesses casos, a responsabilidade estatal não está afastada a priori. Ao contrário, será avaliado se houve omissão no dever de prover cuidados médicos adequados, conforme obriga o art. 14 da lei 7.210/84 (Lei de Execuções Penais)²⁷, que assegura o direito à assistência à saúde do apenado.

Logo, a responsabilidade poderá ser reconhecida sempre que houver elementos que indiquem a falta de estrutura médica, a ausência de resposta a manifestações clínicas do detento, ou mesmo negligência reiterada diante de quadro de saúde debilitado. A omissão, nesses casos, não é genérica, mas específica, fundada no dever jurídico de zelar pela integridade física dos custodiados.

No que diz respeito às mortes acidentais, o relator destaca que o elemento determinante para a atribuição da responsabilidade estatal é a previsibilidade do risco e a viabilidade de adoção de medidas preventivas.

Assim, nos casos em que o evento danoso decorre de falhas estruturais previsíveis — como desabamentos, choques elétricos em instalações precárias ou exposição a condições insalubres e inseguras — a omissão estatal adquire relevância jurídica, configurando a responsabilidade objetiva do Estado com fundamento na teoria do risco administrativo.

Portanto, ocorrência de acidentes no ambiente prisional não afasta, de forma automática, a responsabilidade objetiva do Estado, exigindo-se a análise da atuação da administração penitenciária na prevenção de riscos, tanto estruturais quanto operacionais.

A hipótese mais expressamente tratada no caso concreto do RE 841.526/RS foi a de homicídio praticado por outro preso, situação em que o Supremo Tribunal Federal reafirmou a responsabilização objetiva do Estado com base no descumprimento de seu dever de custódia. Para o relator, o dever do Estado não se restringe ao impedimento de agressões externas, mas se estende à garantia da integridade física do detento frente aos riscos internos da unidade prisional, especialmente quando envolvem falha na separação de presos por grau de periculosidade ou histórico de conflitos.

Uma das situações apresentadas como exceção pelo relator é o caso de homicídio de um preso por outro em situação de legítima defesa. Tal situação, diga-se, é típico exemplo de

²⁷ BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

excludente do nexo causal, uma vez que o dano gerado é de culpa exclusiva da vítima, isto é, o agressor.

O voto do relator, ao distinguir essas hipóteses, evita a caracterização da responsabilidade estatal como um sistema de responsabilização automática pelo simples fato do resultado, afastando a noção de risco integral. Dessa forma, reafirma-se o caráter objetivo, porém delimitado, da responsabilidade por omissão, condicionando o dever de indenizar à comprovação de que o Estado possuía um dever jurídico de agir, tinha a possibilidade concreta de evitar o dano e, ainda assim, permaneceu inerte.

Assim, a avaliação dos casos de morte no ambiente prisional deve sempre envolver um exame concreto da omissão estatal, verificando se esta era específica, se o risco era previsível e se a Administração Pública dispunha de meios para impedir o desfecho lesivo. Quando tais elementos forem constatados, impõe-se o reconhecimento da responsabilidade objetiva do Estado, em conformidade com a jurisprudência consolidada no julgamento analisado.

4.1.4 O ônus probatório quanto ao nexo causal

Embora a responsabilidade civil do Estado por omissão exija, em regra, a demonstração do nexo de causalidade entre o comportamento omissivo e o dano, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 841.526/RS, reconheceu que, em determinadas situações, admite-se a inversão do ônus da prova em favor do particular.

Durante o julgamento, em diálogo com o então Presidente da Corte, Ministro Ricardo Lewandowski, o relator, Ministro Luiz Fux, afirmou expressamente que: “*Em princípio, inverte-se o ônus da prova.*”.

No entanto, embora não se olvide que incumbe ao Estado o ônus probatório quanto à inexistência de nexo causal, não parece ser essa distribuição exemplo de inversão do ônus probatório.

Com efeito, o Código de Processo Civil dispõe:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo de seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Uma vez que o dever de garantia da integridade do detento está legal e especificamente posto, a comprovação do dano à integridade implica, logicamente, em violação a esse dever

estatal. Portanto, o fato constitutivo do direito de indenização é a existência do dano, de modo que as causas de afastamento do nexo causal, tais como a inevitabilidade do dano ou a culpa exclusiva da vítima, são fatos modificativos ou extintivos desse direito. A incumbência do ônus ao Estado, portanto, obedece à distribuição ordinária prevista no CPC.

Tal entendimento, no entanto, não foi incorporado à tese fixada no Tema 592 da Repercussão Geral, qual seja: “*Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento.*”.

4.2 A RESPONSABILIDADE ESTATAL POR OMISSÃO NOS DANOS AMBIENTAIS

A proteção ao meio ambiente, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, constitui dever comum do Poder Público e da coletividade, impondo-se ao Estado a adoção de medidas preventivas, fiscalizatórias e repressivas voltadas à preservação do equilíbrio ecológico e à promoção de uma sadia qualidade de vida.

No ordenamento infraconstitucional, a Lei n.º 6.938/1981²⁸, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece, em seu art. 14, §1º, que o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos ambientais, independentemente da existência de culpa, consagrando a responsabilidade objetiva como regra nas hipóteses de degradação ambiental.

Tal previsão, ainda que dirigida precipuamente aos poluidores diretos, serve de fundamento para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado quando, por ação ou omissão, concorre para a ocorrência do dano, seja na qualidade de agente direto da degradação, seja por negligência no cumprimento de seu dever legal de fiscalização e controle ambiental. A omissão estatal, nesses casos, assume relevo jurídico quando representa o descumprimento de dever específico de atuação, sendo apta a ensejar a responsabilização objetiva do ente público, desde que presente o nexo de causalidade entre a inação e o prejuízo ambiental.

O presente capítulo se propõe a examinar a responsabilidade civil do Estado nos casos de danos ambientais decorrentes de omissão, à luz da legislação vigente. Para tanto, serão analisados julgados que ilustram a aplicação das distintas teorias da responsabilidade, com

²⁸ **BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

especial atenção à delimitação do nexo causal e à fundamentação jurídica da imputação do dever de indenizar ao ente estatal.

4.2.1 A responsabilidade objetiva do poluidor-pagador na política nacional do meio-ambiente

A Lei n.º 6.938/1981, ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA -, fixou os fundamentos legais da responsabilidade por danos ambientais, consagrando o modelo objetivo como regra.

Em seu art. 14, §1º, estabelece que o poluidor será obrigado a indenizar ou reparar os danos causados, independentemente da existência de culpa. Trata-se de responsabilidade civil ambiental pautada no risco da atividade poluidora, de caráter estritamente objetivo, desvinculado da verificação de dolo ou culpa. A exigência restringe-se à demonstração do dano ambiental e do nexo de causalidade com a conduta ou atividade do agente causador.

O dispositivo legal em comento reflete o princípio do poluidor-pagador, consagrado internacionalmente a partir da Conferência de Estocolmo de 1972, que lançou as bases para a elaboração da PNMA²⁹, e reforçado por diversos tratados ambientais multilaterais. No plano interno, esse princípio impõe ao causador do dano — pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado — o dever de assumir os custos da reparação ambiental, como decorrência do exercício de atividade potencialmente degradadora.

Importante notar que a responsabilidade em tela possui natureza objetiva e autônoma, sendo independente da existência de infração penal ou administrativa. O foco recai sobre o risco criado ao meio ambiente, bastando a demonstração de que a atividade desenvolvida apresenta potencial lesivo concreto.

A responsabilidade do poluidor, portanto, atua como mecanismo de internalização dos custos ambientais, de forma a desestimular condutas degradantes e a garantir a reparação integral do dano. Trata-se de um instrumento de natureza preventiva, reparatória e pedagógica, vinculado ao interesse público primário da tutela ambiental.

²⁹ CARONTI, R. A. S. Teoria do risco criado vs. risco integral na responsabilidade civil ambiental sob o prisma do REsp 1.612.887/PR, julgado pelo STJ: não seria essa criação do STJ a imposição de um ônus excessivo e a supressão do direito de ampla defesa?. **Revista IBERC, Belo Horizonte**, v. 3, n. 3, p. 125–138, 2020. DOI: 10.37963/iberc.v3i3.110. Disponível em: <https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/110>. Acesso em: 22 jun. 2025.

4.2.2 O Estado equiparado ao poluidor-pagador

Embora direcionada, em regra, ao autor direto da degradação, a norma também orienta a interpretação da responsabilidade por omissão do Estado. Quando o Poder Público, por ação ou omissão, contribui para o dano ambiental — seja pela inércia no dever de fiscalização, seja pela conivência ou tolerância institucional —, poderá figurar como corresponsável, aplicando-se igualmente a responsabilidade objetiva, nos termos do art. 14, §1º, da Lei da PNMA.

Nessa perspectiva, a omissão estatal, quando violadora de um dever específico de proteção ou vigilância, aproxima-se materialmente da figura do poluidor, legitimando sua responsabilização nos mesmos moldes. A partir desse arcabouço normativo, passa-se à análise de casos concretos nos quais se discute a responsabilidade do Estado pela omissão administrativa frente a danos ambientais.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça tem firmado jurisprudência no sentido de que o Estado responde objetivamente pelos danos causados ao meio ambiente, ainda que não figure como causador direto, bastando a simples comprovação da conduta omissiva.

A legitimidade por dano ambiental alcança, imediatamente, aquele que, por ação ou omissão, causou ou permitiu que fosse causado dano ao patrimônio ambiental. Essa responsabilidade de quem assim procede se define da maneira mais objetiva possível, mediante a simples resposta à pergunta quem causou, quem provocou ou quem permitiu que o dano ocorresse?³⁰

A análise da atuação do Estado, ou da falta dela, no que se refere ao controle ambiental, é essencial, pois sua inatividade pode configurar violação ao seu dever de proteger e de zelar pela preservação do meio ambiente, conforme o preconizado no artigo 225 da Constituição Federal.

Não se pode perder de vista, no entanto, que o Estado não figura, em regra, como poluidor direto, nos moldes originários do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981. Sua responsabilização decorre da omissão no dever de prevenir, fiscalizar ou reprimir condutas lesivas ao meio ambiente, circunstância que permite sua equiparação jurídica ao poluidor-pagador, exclusivamente para fins de imputação de responsabilidade objetiva. Trata-se de

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Acórdão. AgRg no **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 796.146 - SP** (2015/0257065-1). PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL POR MULTA AMBIENTAL. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. DEGRADAÇÃO DE ÁREA CONTÍGUA. LEGITIMIDADE PASSIVA. Agravante: Edson Ribeiro dos Santos. Agravado: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 15 de agosto de 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 ago. 2017.

interpretação extensiva, construída pela doutrina e consolidada na jurisprudência, pela qual se impõe ao ente estatal o mesmo regime de responsabilização atribuído ao causador direto do dano ambiental, sempre que sua inércia configurar descumprimento de dever legal específico e guardar relação causal com o resultado danoso.

Tal diferenciação se faz essencial uma vez que se, por um lado, o Estado fiscalizador responde por sua omissão com base na teoria do risco administrativo, por outro, o poluidor direto é responsabilizado pelos mesmos danos a partir da teoria do risco integral, conforme se analisa adiante.

4.2.3 A aplicação da teoria do risco administrativo como regra

Tal como observado quanto aos casos de danos decorrentes aos custodiados, a jurisprudência tem sido homogênea no sentido de aplicar aos danos ambientais a responsabilização objetiva do Estado a partir do descumprimento de dever legalmente expreso relacionado ao exercício da atividade fiscalizadora.

Tal entendimento em base na teoria do risco administrativo, uma vez que a fiscalização é exercida pelo Estado com base na determinação constitucional do art. 255, §1º.

Ocorre que, quanto aos danos ambientais, é consagrado o entendimento em favor da responsabilização do poluidor com base na teoria do risco integral, corrente para a qual são irrelevantes não apenas a verificação do elemento subjetivo, mas também a existência de qualquer excludente do nexo de causalidade, incluindo a força maior e o caso fortuito.

4.2.4 A aplicação da teoria do risco integral aos danos ambientais – é possível a sua aplicação contra o Estado?

A responsabilização por danos ambientais, nos termos do art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, tem sido interpretada pela jurisprudência como expressão da teoria do risco integral. Trata-se de modelo de responsabilidade em que se afasta não apenas a análise do elemento subjetivo, mas também a admissão de excludentes do nexo de causalidade, como a força maior, o caso fortuito e a culpa exclusiva da vítima.

Nesse sentido decidiu o STJ, ao julgar o REsp 1.3743.284/MG³¹, sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 707), estabelecendo:

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: **a)** a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar; **b)** em decorrência do acidente, a empresa deve recompor os danos materiais e morais causados e **c)** na fixação da indenização por danos morais, recomendável que o arbitramento seja feito caso a caso e com moderação, proporcionalmente ao grau de culpa, ao nível socioeconômico do autor, e, ainda, ao porte da empresa, orientando-se o juiz pelos critérios sugeridos pela doutrina e jurisprudência, com razoabilidade, valendo-se de sua experiência e bom senso, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de modo que, de um lado, não haja enriquecimento sem causa de quem recebe a indenização e, de outro, haja efetiva compensação pelos danos morais experimentados por aquele que fora lesado.

A aplicação da teoria do risco integral encontra justificativa na supremacia do interesse público ambiental e no princípio da reparação integral do dano. Como consequência, mesmo que o dano decorra de eventos imprevisíveis ou inevitáveis, a obrigação de indenizar persiste, desde que comprovada a relação de causalidade entre a atividade desenvolvida e o resultado lesivo.

Não obstante o texto da PNMA seja expresso quanto à responsabilização do “poluidor”, doutrina e jurisprudência têm reafirmado que tal disposição não se estende, sem restrições, ao Estado. Quando o ente público atua na condição de agente fiscalizador ou regulador, sua responsabilidade, ainda que objetiva, está subordinada à demonstração de omissão específica e de nexo de causalidade direto com o dano.

Assim, não se aplica ao Estado, de forma irrestrita, a teoria do risco integral. Predomina o entendimento de que a responsabilidade estatal, mesmo em matéria ambiental, está circunscrita à teoria do risco administrativo, admitindo-se a exclusão do dever de indenizar

³¹BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. Acórdão. **Recurso Especial n. 1.374.284 - MG** (2012/0108265-7). Responsabilidade civil por dano ambiental. Recurso especial representativo de controvérsia. Danos decorrentes do rompimento de barragem. Teoria do risco integral. Nexo de causalidade. Recorrente: Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. Recorrido: Emilia Mary Melato Gomes. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 27 de agosto de 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2014.

mediante a comprovação de causas excludentes do nexo causal, como a ausência de dever legal específico de agir ou a imprevisibilidade do evento.

O próprio Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.071.741/SP³², ao reconhecer a responsabilidade objetiva do Estado por omissão fiscalizatória ambiental, deixou assentado que a teoria do risco integral se aplica apenas ao poluidor direto, e não ao ente público que atua como fiscal. Essa distinção visa preservar o equilíbrio entre a proteção ambiental e os limites constitucionais da responsabilidade estatal.

Dessa forma, embora o regime da responsabilidade ambiental seja predominantemente objetivo, a aplicação da teoria do risco integral ao Estado deve ser afastada, salvo nas hipóteses em que ele próprio, por ação direta, figura como causador material do dano ambiental.

4.2.5 A aplicação da teoria do dano integral no dano nuclear

A responsabilização por danos oriundos de atividades nucleares configura uma exceção paradigmática no sistema brasileiro, fundada na teoria do risco integral. A Constituição Federal, em seu art. 21, § XXIII, alínea “d”, estabelece que compete à União explorar diretamente essas atividades, resguardando sua responsabilidade civil mesmo sem culpa.

³²BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Acórdão. **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP** (2008/0146043-5). AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo e Outros. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 24 de março de 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 dez. 2010.

A doutrina reconhece nesta determinação a adoção da teoria do risco integral. Nesse sentido, o Ministro Ricardo Lewandowski, em seu voto no julgamento da ADI 4.976³³, afirmou tal entendimento, citando a doutrina de Sérgio Cavalieri Filho³⁴:

[...] temos na Constituição uma regra especial para a responsabilidade por danos nucleares, pelo que inaplicável a regra do art. 37, § 6º. E assim é porque o constituinte quis estabelecer um regime de responsabilidade mais severo para o dano nuclear em razão do seu altíssimo risco. Lá (art. 37, § 6º) a responsabilidade da Administração Pública é fundada no risco administrativo, aqui (21, XXIII, d) a responsabilidade por dano nuclear é fundada no risco integral (...). Uma simples comparação entre os dois textos é suficiente para se chegar a esta conclusão. A responsabilidade pelo risco administrativo exige a relação de causa e efeito entre a atividade estatal e o dano ('responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros', diz o texto do art. 37, § 6º), razão pela qual as causas de exclusão do nexo causal afastam a responsabilidade do Estado. Ao disciplinar a responsabilidade por dano nuclear, entretanto, a Constituição não exige nenhuma relação causal; fala simplesmente que a responsabilidade independe de culpa. Ademais, não haveria sentido para uma regra especial se tivéssemos aqui a mesma disciplina geral da responsabilidade civil da Administração.

Márcia Damasceno Nogueira³⁵ aponta também como subsídio para a aplicação da teoria do risco integral a disposição da Lei nº 6.543/77³⁶, segundo a qual, embora seja o Estado dispensado do dever de indenizar o causador direto do dano nuclear, não está exonerado de

³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Acórdão. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.976 DISTRITO FEDERAL**. Ementa: **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 23, 37 a 47 e 53 da Lei 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)**. Assunção pela União dos efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA. Concessão de prêmio em dinheiro e auxílio especial mensal aos jogadores campeões das Copas do Mundo FIFA de 1958, 1962 e 1970. Isenção de custas e despesas processuais devidas aos órgãos do Poder Judiciário da União à FIFA e seus representantes. **Ação julgada improcedente**. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 7 de maio de 2014.

³⁴CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 195-196.

³⁵NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. **A Responsabilidade Estatal pelo Dano Ambiental e o Acidente Radioativo com o Material Césio 137**. Florianópolis: Portal Jurídico Investidura, 2009. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-ambiental-artigos/a-responsabilidade-estatal-pelo-dano-ambiental-e-o-acidente-radioativo-com-o-material-cesio-137/> Acesso em: 14 jul. 2025.

³⁶BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de 17 de outubro de 1977**. LEI Nº 6.453, DE 17 DE OUTUBRO DE 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6453.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

reparas as demais vítimas ainda que tenha sido o dano causado por culpa exclusiva do terceiro: “Art. 6º Uma vez provado haver o dano resultado exclusivamente de culpa da vítima, o operador será exonerado, apenas em relação a ela, da obrigação de indenizar.”.

Também o Decreto nº 911/93, que promulga a Convenção de Viena sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares de 21 de maio de 1963³⁷, dispõe que “b) *Exceto na medida em que o Estado da Instalação dispuser em contrário, o operador será responsável pelos danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a uma catástrofe natural de caráter excepcional.*”.

Portanto, no âmbito do dano nuclear, aplica-se estritamente a teoria do risco integral ao Estado (ou a seus órgãos e empresas), o que justifica a imposição de uma responsabilidade autônoma, irrestrita e irretratável, com pleno direito à reparação integral dos prejuízos causados.

4.3 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO NA ÁREA DA SAÚDE

O direito à saúde encontra assento constitucional expresso no art. 196 da Constituição Federal, que o define como “direito de todos e dever do Estado”, a ser garantido mediante políticas públicas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nessa seara, a responsabilidade civil do Estado é amplamente reconhecida quando demonstrado o descumprimento de dever específico de prestação de serviços de saúde, seja pela recusa indevida na oferta de medicamentos, realização de procedimentos cirúrgicos ou internação hospitalar, seja pela ausência de medidas administrativas mínimas para assegurar o atendimento digno ao cidadão.

A omissão estatal, nesses casos, assume contornos de relevância jurídica quando implica a inobservância de um dever concreto e determinado de agir. Não se trata da inércia genérica na implementação de políticas públicas, mas da negativa específica de prestação do serviço a quem preencha os requisitos legais e médicos para sua obtenção.

³⁷BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto de 23 de dezembro de 1992**. DECRETO No 911, DE 3 DE SETEMBRO DE 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0911.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

Nessa hipótese, a jurisprudência tem reconhecido a responsabilidade objetiva do Estado, com base na teoria do risco administrativo, exigindo apenas a comprovação do nexo causal entre a omissão administrativa e o dano experimentado pelo particular.

Os tribunais têm reiteradamente assentado o entendimento no sentido da responsabilização objetiva do Poder Público nos casos de omissão específica na área da saúde, à luz do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Importa destacar, todavia, que, nos casos de ausência de estrutura geral, ou quando não houver demonstração do dever legal específico de agir, prevalece o entendimento de que se trata de omissão genérica, situação que pode afastar o dever de indenizar por ausência de nexo de causalidade juridicamente relevante.

4.3.1 A problemática da definição do dever específico

A delimitação do dever jurídico específico de atuação do Estado constitui, na seara da responsabilidade civil por omissão, um dos aspectos mais controversos da teoria do risco administrativo. A responsabilidade objetiva do Estado, quando fundada na inação administrativa, exige a prévia demonstração da existência de um dever legal concreto de agir, de modo a afastar a caracterização de mera omissão genérica.

No campo da saúde pública, essa distinção assume contornos particularmente sensíveis. A própria Constituição Federal, ao prever, no art. 196, que "a saúde é direito de todos e dever do Estado", estabelece um mandamento de conteúdo programático³⁸, que, embora vinculante, exige regulamentação e implementação por políticas públicas específicas. Assim, nem toda falha na prestação de serviços de saúde poderá ser juridicamente imputada ao ente estatal como descumprimento de um dever jurídico específico.

A apuração da responsabilidade civil do Estado por omissão na área da saúde exige, como ponto inicial, a identificação da existência de um dever jurídico específico de atuação.

Não basta a mera inércia estatal frente à vulnerabilidade do cidadão; é necessário demonstrar que o ente público, à luz do ordenamento jurídico vigente, efetivamente detinha competência, meios e obrigação legal de agir em determinada situação concreta.

³⁸ NASCIMENTO, Emanuela Medeiros Dantas; MELO, Gilmar Santos. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. *Revista UNI-RN*, v. 13, n. 1/2, p. 144-144, 2014.

Todavia, o que parece uma tarefa objetiva revela-se, na prática, um dos aspectos mais controversos do tema. A dificuldade reside na distinção entre o dever jurídico específico — que fundamenta a responsabilidade objetiva por omissão — e os deveres genéricos de formulação e implementação de políticas públicas, cuja inobservância nem sempre configura falha indenizável.

4.3.2 O dever de fornecimento de medicamentos essenciais e a responsabilidade do Estado pelo descumprimento

O dever geral de atendimento à saúde constitucionalmente previsto é especificado através da lei nº 8.080/90³⁹, que dispõe sobre a organização dos serviços de saúde no Brasil. A referida lei institui, em seu art. 6º, I, d, as ações de assistência terapêutica como um dos elementos compreendidos no campo de atuação do Sistema único de Saúde – SUS.

Tal obrigação, embora possa se mostrar mais específica que o mandamento constitucional, ainda não parece limitar suficientemente a conduta estatal, posto que permanece atrelada a um dever de natureza relativamente ampla, cuja concretização depende de regulamentações posteriores e de políticas públicas que definam as condições, os meios e os critérios de acesso.

Em outras palavras, a previsão legal das ações de assistência terapêutica, embora represente um avanço em relação ao caráter meramente programático da norma constitucional, ainda não delimita, de forma exaustiva, quais prestações materiais devem ser obrigatoriamente garantidas ao cidadão.

É nesse contexto que se destaca a importância da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)⁴⁰, instrumento normativo que estabelece a lista de fármacos de fornecimento obrigatório pelo SUS.

A RENAME atua como parâmetro objetivo para a definição do dever específico de fornecimento de medicamentos, vinculando a Administração Pública e reduzindo a margem de discricionariedade administrativa na matéria. Ao constarem dessa lista, os medicamentos

³⁹ BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 1990.**

⁴⁰ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 6.324, de 26 de dezembro de 2024.** Portaria GM/MS Nº 6.324. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt6324_30_12_2024.html. Acesso em: 25 ago. 2025.

passam a integrar o núcleo do dever jurídico concreto do Estado, cuja omissão no fornecimento configura descumprimento de obrigação legal específica.

4.3.2.1 A obrigação de fornecer medicamentos fora da RENAME

Conquanto a existência da obrigação de fornecimento de medicamentos previstos na RENAME esteja acima de qualquer discussão, há situações em que o Estado é obrigado a fornecer medicamentos não previstos na referida relação.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Tema 106 dos recursos repetitivos, estabeleceu que tal obrigação surge da presença cumulativa de determinados critérios.

- i) Comprovação, por meio de laudo médico fundamentado e circunstanciado expedido por médico que assiste o paciente, da imprescindibilidade ou necessidade do medicamento, assim como da ineficácia, para o tratamento da moléstia, dos fármacos fornecidos pelo SUS; ii) incapacidade financeira de arcar com o custo do medicamento prescrito; iii) existência de registro do medicamento na ANVISA, observados os usos autorizados pela agência.⁴¹

Nessa perspectiva, o laudo médico circunstanciado, a demonstração da incapacidade financeira do paciente e o registro do medicamento na ANVISA funcionam como elementos concretizadores do dever estatal, convertendo o mandamento genérico de promoção da saúde em uma obrigação específica e determinada de prestação. Assim, a inércia do ente público, diante da presença cumulativa de tais requisitos, deixa de ser qualificada como mera omissão genérica para configurar omissão juridicamente relevante, apta a ensejar a responsabilidade objetiva do Estado.

Daí se depreende que o dever específico de ação por parte do Estado não se limita à previsão legal em sentido estrito, podendo decorrer também da interpretação sistemática dos direitos fundamentais, manifestada na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.

⁴¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Acórdão. **EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.657.156 - RJ** (2017/0025629-7). PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSOS REPETITIVOS. TEMA 106. OBRIGATORIEDADE DO PODER PÚBLICO DE FORNECER MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS EM ATOS NORMATIVOS DO SUS. ESCLARECIMENTO SOBRE USO OFF LABEL E MODULAÇÃO DE EFEITOS. Embargantes: Fátima Theresa Esteves dos Santos de Oliveira e outros. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 12 de setembro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 set. 2018.

4.3.3 A responsabilidade do Estado pelo não fornecimento de leito de UTI

A jurisprudência pátria tem reconhecido, em hipóteses pontuais, a responsabilização civil do Estado pela ausência de leitos em unidades de terapia intensiva, quando demonstrada a violação de um dever jurídico específico de atuação. Nessas situações, a omissão estatal não se confunde com a insuficiência estrutural genérica do sistema de saúde, mas decorre da inércia diante da necessidade concreta e documentada de atendimento intensivo a paciente em estado grave.

Exemplo emblemático encontra-se no julgamento da Apelação Cível nº 0263552-13.2012.8.19.0001⁴², envolvendo o Município do Rio de Janeiro, em que restou comprovado que a demora de quase três dias na disponibilização de leito em UTI contribuiu de forma direta para o óbito do paciente, vítima de grave acidente de trânsito. A Corte reconheceu a responsabilidade civil do ente público pela perda de uma chance de restabelecimento, enfatizando que a falha estatal consistiu em omissão específica, juridicamente relevante, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Na decisão, o Tribunal destacou que:

[...]o tratamento realizado em local inadequado enquanto esperava pelo leito no CTI do Hospital Souza Aguiar, pertencente ao Município do Rio de Janeiro, colocou em maior risco a vida do parente dos autores, retirando-lhe a chance de restabelecimento, o que caracteriza a responsabilidade civil pela perda de uma chance.

O julgado reafirma que a omissão estatal, ao não providenciar a vaga necessária, inclusive em outro hospital, ultrapassou a esfera das políticas públicas genéricas, atingindo a esfera da obrigação concreta e determinada de prestação.

Com efeito, o fornecimento de leitos de UTI está compreendido no dever de assistência terapêutica integral previsto na Lei n.º 8.080/1990, não se tratando, portanto, de simples omissão genérica na implementação de políticas públicas, mas de obrigação concreta de garantir a efetividade do direito fundamental à saúde em situações de urgência e emergência. A indisponibilidade injustificada de leitos, quando comprovada a necessidade clínica, caracteriza falha na prestação do serviço, apta a ensejar a responsabilização estatal.

⁴² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Sexta Câmara Cível. Apelação Cível/Reexame Necessário nº 0263552-13.2012.8.19.0001. **APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. DEMORA NA INTERNAÇÃO HOSPITALAR-CTI. MORTE. TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE. DANO MORAL E MATERIAL.** Apelante: Município do Rio de Janeiro. Apelados: Solange Costa da Rosa e Alex Oliveira Barbosa Junior. Relatora: Des. Teresa de Andrade Castro Neves. Rio de Janeiro, 25 mar. 2015. p. 1-12.

Nesses casos, a conduta estatal omissiva não se limita à esfera programática da norma constitucional, mas traduz violação direta a um dever jurídico específico, normativamente delimitado. Trata-se, assim, de hipótese paradigmática em que o descumprimento do dever de agir configura omissão específica, o que justifica a aplicação da responsabilidade objetiva.

No caso em comento, restou demonstrado que a espera pela transferência para o leito de UTI foi demasiadamente longa, a despeito da gravidade do quadro de saúde do paciente, o que contribuiu para a sua morte.

Tal constatação levou a Corte a adotar a teoria da perda de uma chance como critério para a aferição do nexo causal, afastando a necessidade de comprovação da certeza do resultado morte em razão da demora, bastando a demonstração de que a atuação tempestiva do Estado poderia, com razoável probabilidade, ter proporcionado a recuperação ou, ao menos, prolongado a sobrevida do paciente.

Com isso, também fica afastada a possibilidade de aplicação da teoria do risco integral, uma vez que é possível a demonstração de quebra do nexo causal entre a omissão estatal e o resultado danoso.

4.3.4 O embate entre o direito à saúde e a reserva do possível – uma aproximação da teoria do risco integral

Frente ao dever de garantia da saúde imposto ao Estado, especialmente quando se tem em vista o dever de fornecimento de assistência terapêutica integral assegurado pela Lei n.º 8.080/1990, coloca-se a problemática da invocação da denominada reserva do possível como excludente de responsabilidade. O argumento, constantemente manejado pelo Poder Público, consiste em sustentar que a escassez de recursos financeiros, humanos e estruturais inviabilizaria a prestação plena do serviço de saúde, legitimando, assim, a recusa em ofertar determinado medicamento, procedimento ou leito hospitalar.

Entretanto, a jurisprudência pátria tem firmado entendimento no sentido de que a reserva do possível não pode ser utilizada como justificativa genérica para afastar o dever de assegurar o mínimo existencial em saúde. Em outros termos, o argumento orçamentário não é hábil, por si só, a exonerar o Estado de sua obrigação de garantir prestações essenciais diretamente ligadas à vida e à dignidade humana.

A ideia de que a responsabilidade estatal não pode ser limitada pelas suas condições financeiras e orçamentárias revela-se, nesse ponto, particularmente sensível. De um lado, reconhece-se a necessidade de racionalidade na aplicação dos recursos públicos, sob pena de

inviabilização de políticas de caráter coletivo. De outro, não se pode admitir que a insuficiência administrativa genérica sirva de escudo para a inércia estatal em situações concretas em que o dever de agir é juridicamente determinado.

Sob esse aspecto, a jurisprudência parece se aproximar da lógica da teoria do risco integral, uma vez que afasta a possibilidade de invocação de excludentes genéricos, como a reserva do possível ou a limitação orçamentária, para eximir o Estado de sua responsabilidade.

A ênfase recai sobre a proteção do bem jurídico fundamental — a vida e a saúde —, de modo que, configurada a necessidade concreta e comprovada a omissão estatal, não há espaço para relativizações baseadas em contingências financeiras.

Sarlet e Figueiredo⁴³ enfatizam que, quando o mínimo existencial está em causa, especialmente no campo da saúde, pela sua conexão com os bens mais significativos para a pessoa, há que reconhecer um direito subjetivo definitivo a prestações, plenamente exigível pela via jurisdicional. Nesse cenário, as razões vinculadas à reserva do possível, em regra, não devem prevalecer como argumento para afastar a satisfação do direito. Essa perspectiva exige providências que assegurem a prevalência da vida e da dignidade da pessoa, inclusive o direcionamento ou redirecionamento cogente de prioridades na alocação de recursos públicos.

Essa orientação, todavia, não significa a plena adoção do risco integral em matéria de saúde, pois o reconhecimento da responsabilidade ainda se mantém condicionado à demonstração do nexo de causalidade entre a omissão e o dano. O que se observa é uma mitigação do espaço da defesa estatal, com a exclusão de justificativas que se apoiem apenas em alegações genéricas de insuficiência estrutural.

Assim, o direito à saúde, ao ser considerado cláusula pétrea e integrante do núcleo do mínimo existencial, impõe ao Estado uma responsabilidade reforçada, aproximando a sua responsabilização, em hipóteses de omissão específica, da rigidez característica da teoria do risco integral.

⁴³ Sarlet, I. W., & Figueiredo, M. F. (2007). Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 1(1), 171–213. <https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>. Acesso em: 05 de setembro de 2025.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Trabalho de Conclusão de Curso propôs-se a analisar a responsabilidade civil do Estado por omissão, desvendando as teorias aplicáveis e os pressupostos jurídicos que delineiam a responsabilização do ente estatal no ordenamento jurídico brasileiro.

A pesquisa, fundamentada em análise bibliográfica e documental de doutrina, legislação e precedentes dos tribunais superiores, evidenciou a complexidade e a constante evolução da matéria, sobretudo em face da omissão estatal, que tem sido objeto de intensos debates doutrinários e jurisprudenciais.

O estudo demonstrou que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem se consolidado no sentido de que, mesmo nos casos de omissão, a responsabilidade civil do Estado é, em regra, objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo. Essa abordagem prescinde da prova da culpa na conduta administrativa, concentrando-se na demonstração de uma omissão específica e do nexo de causalidade entre essa inação e o dano sofrido.

A distinção entre omissão genérica e omissão específica revelou-se um pilar fundamental para a responsabilização. Enquanto a omissão genérica, relacionada a deveres amplos ou normas programáticas, em regra, não gera dever de indenizar, a omissão específica configura-se pela inobservância de um dever legal específico de agir, que o Estado podia e devia cumprir. É nesse contexto que o nexo causal se estabelece, e a responsabilidade objetiva é aplicada.

Nesse aspecto, revelou-se nebulosa a separação entre a omissão própria e imprópria, tendo em vista o caráter, em regra, genérico dos direitos assegurados ou das obrigações estatais impostas pela Constituição, tal como ocorre com o direito à saúde e o direito à segurança.

Com base no que foi tratado, contudo, parece ser possível identificar a omissão específica com base em alguns parâmetros, a exemplo: a possibilidade de especificar a relação jurídica e os danos causados, bem como a possibilidade de especificar o dever violado pelo Estado, que não deve derivar de norma meramente programática.

Quanto ao ônus probatório, embora se possa falar em inversão em favor do particular em certos contextos, a análise aprofundada sugeriu que a incumbência ao Estado de provar a inexistência do nexo causal se alinha à distribuição ordinária prevista no Código de Processo Civil, como fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

A análise aprofundada de três hipóteses fáticas concretas – danos decorrentes da custódia penal, danos ambientais e danos relacionados à prestação do serviço público de saúde – permitiu uma compreensão multifacetada da aplicação das teorias tratadas:

Danos Decorrentes da Custódia Penal: A jurisprudência do STF, notadamente no julgamento do RE 841.526/RS, reafirmou a responsabilidade objetiva do Estado pela morte de detentos, fundada no dever específico de proteção previsto no artigo 5º, XLIX, da Constituição Federal. Ficou claro que, mesmo em casos de suicídio, a responsabilidade é mantida se houver previsibilidade do risco e possibilidade de evitabilidade do dano por parte do Estado.

A análise de outras causas de morte no cárcere (natural, acidental e homicídio) demonstrou que a responsabilidade surge da omissão no dever de prover cuidados médicos, segurança estrutural e vigilância contra conflitos internos, sempre com base na previsibilidade e evitabilidade. Em nenhuma dessas hipóteses, contudo, adota-se a teoria do risco integral, uma vez que o nexo causal ainda pode ser rompido por causas impeditivas da atuação protetiva do Estado.

Danos Ambientais: O estudo demonstrou que a proteção ambiental, imposta ao Poder Público e à coletividade pelo art. 225 da Constituição Federal e pela Lei n.º 6.938/1981, consagra a responsabilidade objetiva como regra. Quando o Estado, por omissão no dever de fiscalização ou controle, concorre para o dano ambiental, ele é equiparado ao poluidor-pagador e sua responsabilização se dá pela teoria do risco administrativo.

Crucialmente, ressaltou-se que a teoria do risco integral, aplicada ao poluidor direto, não se estende ao Estado em sua função fiscalizadora, salvo quando o próprio Estado atua como causador material direto do dano ambiental. A única exceção de aplicação do risco integral ao Estado ocorre nos casos de danos nucleares, conforme expressa previsão constitucional no art. 21, XXIII, d.

Danos na Área da Saúde: O direito à saúde, como direito fundamental e dever do Estado, impõe ao poder público uma responsabilidade acentuada. A omissão estatal é relevante quando há descumprimento de um dever específico de prestação de serviços de saúde.

A problemática da definição desse dever é mitigada pela Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) e pela jurisprudência, que estabelece critérios cumulativos para o fornecimento de medicamentos fora da RENAME (Tema 106 do STJ).

Da mesma forma, a responsabilidade por não fornecimento de leito de UTI foi analisada sob a luz da teoria da perda de uma chance, que permite a responsabilização quando a omissão contribui para a perda da probabilidade de recuperação, sem, contudo, adotar o risco integral.

Ainda, o trabalho destacou que o embate entre o direito à saúde e a reserva do possível tem levado a jurisprudência a uma aproximação da lógica do risco integral, na medida em que a reserva do possível não pode ser uma justificativa genérica para afastar o dever de assegurar o mínimo existencial em saúde. Contudo, essa aproximação não significa a adoção plena do risco integral, pois o nexo de causalidade entre a omissão e o dano continua sendo um pressuposto indispensável.

Em síntese, o trabalho evidenciou que a responsabilidade civil do Estado por omissão no Brasil é predominantemente objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo. Essa responsabilização exige a demonstração de uma omissão específica e a presença de nexo de causalidade, com mitigação da defesa estatal em face de justificativas genéricas.

A teoria do risco integral, por sua vez, permanece como uma exceção restrita, aplicada apenas em hipóteses legalmente ou constitucionalmente definidas, como nos danos nucleares e, em relação ao poluidor direto, nos danos ambientais, mas não como regra para a omissão estatal. Essa compreensão contribui para um sistema de justiça mais eficaz, que equilibra a necessidade de proteção dos direitos fundamentais do cidadão com os limites e as complexidades da atuação administrativa. O Estado, ao assumir suas prerrogativas e deveres, deve arcar com os riscos inerentes à sua atuação, garantindo a efetividade dos direitos e a reparação dos danos decorrentes de sua inércia qualificada.

6 REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, Priscila Ribas. A responsabilidade civil do estado nos danos causados por atos omissivos. **Âmbito Jurídico**, n. 124, 1 maio 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/a-responsabilidade-civil-do-estado-nos-danos-causados-por-atos-omissivos/>. Acesso em: 23/02/2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto de 23 de dezembro de 1992**. DECRETO No 911, DE 3 DE SETEMBRO DE 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0911.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de 17 de outubro de 1977**. LEI Nº 6.453, DE 17 DE OUTUBRO DE 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6453.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos Do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

BRASIL. Lei nº 10406, de 10 de janeiro de 2002. Lei nº 10.406 de 10/01/2002. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1984.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 6.324, de 26 de dezembro de 2024**. Portaria GM/MS Nº 6.324. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2024/prt6324_30_12_2024.html. Acesso em: 25 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. Acórdão. **EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.657.156 - RJ** (2017/0025629-7). PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSOS REPETITIVOS. TEMA 106. OBRIGATORIEDADE DO PODER PÚBLICO DE FORNECER MEDICAMENTOS NÃO INCORPORADOS EM ATOS NORMATIVOS DO SUS. ESCLARECIMENTO SOBRE USO OFF LABEL E MODULAÇÃO DE EFEITOS. Embargantes: Fátima Theresa Esteves dos Santos de Oliveira e outros. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 12 de setembro de 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 21 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Turma. Acórdão. AgRg no **AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 796.146 - SP** (2015/0257065-1). PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL POR MULTA AMBIENTAL. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. DEGRADAÇÃO DE ÁREA CONTÍGUA. LEGITIMIDADE PASSIVA. Agravante: Edson Ribeiro dos Santos. Agravado: Fazenda do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 15 de agosto de 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. Acórdão. **Recurso Especial n. 1.374.284 - MG** (2012/0108265-7). Responsabilidade civil por dano ambiental. Recurso especial representativo de controvérsia. Danos decorrentes do rompimento de barragem. Teoria do risco integral. Nexos de causalidade. Recorrente: Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda. Recorrido: Emilia Mary Melato Gomes. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Julgado em 27 de agosto de 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. Acórdão. **Recurso Especial nº 1.071.741 - SP** (2008/0146043-5). AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL. OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda Pública do Estado de São Paulo e Outros. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 24 de março de 2009. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 16 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Recurso Extraordinário 841.526 Rio Grande do Sul**. Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: V J de Q (representado por Simone Jardim). Relator: Min. Luiz Fux. Plenário, Brasília, DF, **30 de março de 2016**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Acórdão. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.976 DISTRITO FEDERAL**. Ementa: **Ação Direta de Inconstitucionalidade. Arts. 23, 37 a 47 e 53 da Lei 12.663/2012 (Lei Geral da Copa)**. Assunção pela União dos efeitos da responsabilidade civil perante a FIFA. Concessão de prêmio em dinheiro e auxílio especial mensal aos jogadores campeões das Copas do Mundo FIFA de 1958, 1962 e 1970. Isenção de custas e despesas processuais devidas aos órgãos do Poder Judiciário da União à FIFA e seus representantes. **Ação julgada improcedente**. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 7 de maio de 2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Sexta Câmara Cível. Acórdão. Apelação Cível/Reexame Necessário nº 0263552-13.2012.8.19.0001. **APELAÇÃO CIVEL/REEXAME NECESSÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. DEMORA NA INTERNAÇÃO HOSPITALAR-CTI. MORTE. TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE. DANO MORAL E MATERIAL**. Apelante: Município do Rio de Janeiro. Apelados: Solange Costa da Rosa e Alex Oliveira Barbosa Junior. Relatora: Des. Teresa de Andrade Castro Neves. Rio de Janeiro, 25 mar. 2015. p. 1-12.

CARONTI, R. A. S. Teoria do risco criado vs. risco integral na responsabilidade civil ambiental sob o prisma do REsp 1.612.887/PR, julgado pelo STJ: não seria essa criação do STJ a imposição de um ônus excessivo e a supressão do direito de ampla defesa?. **Revista IBERC**, Belo Horizonte, v. 3, n. 3, p. 125–138, 2020. DOI: 10.37963/iberc.v3i3.110. Disponível em: <https://revistaiberc.responsabilidadecivil.org/iberc/article/view/110>. Acesso em: 22 jun. 2025.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 195-196.

FERREIRA, Murilo de Sá; MEDEIROS, Viviane Fernandes; FERREIRA, Rebeca Rohlfs Peres; CRUZ, Lucas Milton Prates. "A responsabilidade civil do Estado e a teoria do

risco administrativo." In: **Anais do Simpósio de Pesquisa Científica da UNIFIPMoc - SIMFIP 2019**. Montes Claros: UNIFIPMoc, 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/15049/teoria-do-risco-administrativo-e-teoria-do-risco-integral>.

Acesso em: 25/03/2025.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**, Volume 4: Responsabilidade Civil. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. ISBN 978-85-02-14860-4.

LAGOS, Leonardo Bas Galupe. **A responsabilidade civil do estado por omissão: objetiva ou subjetiva?** Revista da AGU, Brasília-DF, v. 15, n. 02, p. 187-214, abr./jun. 2016.

NASCIMENTO, Emanuela Medeiros Dantas; MELO, Gilmar Santos. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. **Revista UNI-RN**, v. 13, n. 1/2, p. 144-144, 2014.

NOGUEIRA, Vânia Márcia Damasceno. **A Responsabilidade Estatal pelo Dano Ambiental e o Acidente Radioativo com o Material Césio 137**. Florianópolis: Portal Jurídico Investidura, 2009. Disponível em: <https://investidura.com.br/artigos/direito-ambiental-artigos/a-responsabilidade-estatal-pelo-dano-ambiental-e-o-acidente-radioativo-com-o-material-cesio-137/> Acesso em: 14 jul. 2025.

Sarlet, I. W., & Figueiredo, M. F. (2007). Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. **Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça**, 1(1), 171–213. <https://doi.org/10.30899/dfj.v1i1.590>. Acesso em 05 de setembro de 2025.

SOUZA, Maria Aparecida Cordeiro; TAKEY, Daniel Goro. Responsabilidade civil do Estado e suas teorias. **JICEX - Jornal Interdisciplinar Científico e Extensão**, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2015. Disponível em: <https://unisantacruz.edu.br/revistas-old/index.php/JICEX/article/view/1235/1225>. Acesso em: 26 de fevereiro de 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. Rio de Janeiro: Forense, 2022. ISBN 978-65-596-4312-7.