



A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

STATE CIVIL LIABILITY FOR OMISSION IN THE CASE LAW OF THE BRAZILIAN
SUPERIOR COURT OF JUSTICE

Rafael Santana Frizon

id Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná UENP. Especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelas Faculdades Londrina. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Advogado.

DOI: 10.5281/zenodo.22695541

Recebido: 07/07/2026

Aprovado: 10/09/2026

RESUMO

O presente artigo apresenta pesquisa empírica, de natureza qualitativa e documental, sobre a responsabilidade civil do Estado por omissão na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O problema investigado consiste em identificar os critérios empregados pelo Tribunal para definir o regime de imputação, aferir o nexo de causalidade e apreciar as excludentes de responsabilidade invocadas pelos entes

públicos, tema de elevada relevância social ante o impacto das omissões estatais sobre os usuários dos serviços públicos. A pesquisa é composta por seis acórdãos coletados no sítio eletrônico oficial do STJ, proferidos entre 2015 e 2023, versando sobre morte de paciente em hospital público, morte de advogado em fórum, morte de pessoa sob custódia policial, contaminação pelo vírus HIV em transfusão de sangue e danos ambientais por omissão fiscalizatória. Mediante análise de conteúdo, os julgados foram examinados em cinco categorias: regime de imputação, qualificação da omissão, nexo causal, excludentes e resultado. Os resultados indicam convergência pela responsabilidade objetiva quando constatada a falha no dever legal e específico de agir, com incidência do art. 927, parágrafo único, do Código Civil, nas atividades de risco anormal, e do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, na seara ambiental. Em todos os julgados, decididos por unanimidade, a responsabilidade estatal foi reconhecida ou mantida.



Este trabalho está licenciado sob a
Creative Commons Atribuição-NãoComercial-
SemDerivações 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0).

Revista Juris UniToledo – Curso de Direito - Centro Universitário Toledo Wyden
Araçatuba/SP-Brasil, 2026, Vol. 11, Núm. 1, pp. 1-20, e-ISSN: 2526-6500
DOI: 10.5281/zenodo.22695541



ARTIGO

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Omissão; Dever específico de agir; Superior Tribunal de Justiça; Pesquisa empírica.

ABSTRACT

This paper presents empirical, qualitative and documentary research on state civil liability for omission in the case law of the Brazilian Superior Court of Justice (STJ). The research problem consists in identifying the criteria employed by the Court to define the liability regime, to assess causation and to evaluate the defenses raised by public entities, a socially relevant matter given the impact of state omissions on the users of public services. The corpus comprises six rulings collected from the Court's official website, rendered between 2015 and 2023, concerning the death of a patient inside a public hospital, the death of a lawyer inside a courthouse, the death of a person in police custody, HIV contamination through blood transfusion, and environmental damage arising from the

omission of the duty to supervise. Through content analysis, the rulings were examined under five categories: liability regime, qualification of the omission, causation, defenses, and outcome. The results indicate the STJ's convergence, in line with the Federal Supreme Court, towards strict liability of the State also for omissive conduct whenever a breach of a specific legal duty to act is found, as well as the application of article 927, sole paragraph, of the Civil Code to abnormally risky activities and of article 14, § 1, of Law n. 6.938/1981 in environmental matters, where liability is strict, joint and of subsidiary enforcement. The third-party-act defense was rejected where a specific omission was characterized, and causation was understood normatively. In all analyzed rulings, decided unanimously, state liability was recognized or upheld.

Key-words: state civil liability; omission; specific duty to act; Superior Court of Justice; empirical research.

1. INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas constitui um dos temas mais controvertidos do direito administrativo brasileiro. Embora o art. 37, § 6º, da Constituição Federal consagre a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, parcela da doutrina e da jurisprudência sustentou, ao longo do tempo, que a omissão estatal atrairia regime subjetivo de imputação, condicionado à demonstração de culpa do serviço. Esse dualismo, expressamente reconhecido nos julgados aqui analisados, tem sido progressivamente relativizado pelos tribunais superiores.





Nesse cenário, a presente pesquisa formula a seguinte questão: quais critérios o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem empregado para definir o regime de imputação da responsabilidade civil do Estado por omissão, para aferir o nexo de causalidade e para apreciar as excludentes de responsabilidade invocadas pelos entes públicos? O objetivo geral é identificar, a partir de julgados efetivamente proferidos pelo Tribunal, as razões de decidir que estruturam a matéria. São objetivos específicos: (i) descrever os fundamentos normativos mobilizados pelos acórdãos; (ii) verificar como o Tribunal qualifica a omissão estatal (genérica ou específica); (iii) examinar o tratamento conferido ao nexo causal e à excludente de fato de terceiro; e (iv) sistematizar os resultados dos julgamentos.

O artigo estrutura-se, além desta introdução, em quatro seções de desenvolvimento, seguidas das considerações finais. A seção 2 expõe a metodologia empregada. A seção 3 apresenta o marco normativo e conceitual refletido nos próprios julgados. A seção 4 traz os resultados da análise empírica de cada acórdão. A seção 5 discute os achados, sistematizando os critérios decisórios identificados.

2 METODOLOGIA

A pesquisa é empírica, de abordagem qualitativa e de natureza documental, tendo por objeto decisões judiciais efetivamente proferidas. A fonte primária é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, coletada no sítio eletrônico oficial do Tribunal, mediante pesquisa relacionada ao tema “responsabilidade civil do Estado por omissão”.

A técnica de exame foi a análise de conteúdo dos inteiros teores (ementa, relatório e voto), com leitura integral e classificação dos julgados segundo cinco categorias analíticas previamente definidas: (i) regime de imputação adotado (objetivo ou subjetivo); (ii) qualificação da conduta omissiva (omissão genérica ou específica; existência de dever legal e específico de agir); (iii) tratamento do nexo de causalidade; (iv) apreciação das excludentes de responsabilidade e dos óbices processuais invocados; e (v) resultado do julgamento quanto ao reconhecimento da responsabilidade estatal. Os dados foram extraídos



ARTIGO

exclusivamente dos documentos analisados, sem inferências externas, e são apresentados de forma descritiva e comparativa.

A amostra não é probabilística nem exaustiva, o que constitui limitação da pesquisa. Os resultados descrevem o comportamento decisório do STJ nos casos analisados, sem pretensão de generalização estatística.

Ainda assim, a diversidade temática com temas como a segurança em hospital público, segurança em prédio do Poder Judiciário, custódia policial, serviço público de hemoterapia e fiscalização ambiental permite identificar linhas de convergência relevantes.

O Quadro 1 identifica os julgados analisados.

Quadro 1 – acórdãos do STJ analisados

Processo	Órgão julgador	Relator	Julgamento	Matéria
REsp 1.708.325/RS	Segunda Turma	Min. Og Fernandes	24/05/2022	Morte por disparo de arma de fogo no interior de hospital público
REsp 1.869.046/SP	Segunda Turma	Min. Herman Benjamin	09/06/2020	Morte de advogado nas dependências de fórum
AgInt no RE nos EDcl no AREsp 1.717.869/MG	Corte Especial	Min. Jorge Mussi	07/12/2021	Morte de pessoa sob custódia da polícia
AgInt no AREsp 2.025.085/SP	Primeira Turma	Min. Benedito Gonçalves	20/03/2023	Contaminação por HIV em transfusão de sangue
AREsp 1.756.656/SP	Segunda Turma	Min. Francisco Falcão	18/10/2022	Dano ambiental; construção em área de preservação permanente; inércia municipal
AgRg no REsp 1.417.023/PR	Segunda Turma	Min. Humberto Martins	18/08/2015	Dano ambiental; omissão do dever de fiscalização (IBAMA)

Fonte: elaboração própria a partir dos acórdãos coletados no sítio eletrônico do STJ.



3 MARCO NORMATIVO E CONCEITUAL REFLETIDO NOS JULGADOS

Os acórdãos analisados constroem a disciplina da responsabilidade civil estatal a partir de um conjunto normativo recorrente.

O art. 37, § 6º, da Constituição Federal; os arts. 186, 192, 927 e 403 do Código Civil; o art. 14 do Código de Defesa do Consumidor e, no domínio ambiental, o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.

Sobre o assunto, Cahali (2007) define a responsabilidade civil do Estado como a obrigação legal de reparar os danos que suas atividades causam a terceiros.

Medauar (2009) também trata do tema como o dever imposto ao poder público de reparar os prejuízos decorrentes de suas atividades ou de suas omissões.

Stoco (2019) defende raciocínio semelhante ao afirmar que a omissão estatal é anônima, na medida em que representa algo que a Administração deveria ter feito e não fez, sem que se identifique um agente individualizado.

O ponto de partida teórico enunciado pelos próprios julgados é a teoria do risco administrativo, com rejeição da teoria do risco integral.

No RE 841.526/RS, julgado sob o regime da repercussão geral e reiteradamente invocado nos demais julgados, o Supremo Tribunal Federal assentou que a responsabilidade civil estatal, segundo o art. 37, § 6º, da Constituição, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas comissivas quanto para as omissivas, e que a omissão do Estado reclama nexo de causalidade em relação ao dano nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. Daquele julgamento resultou a tese do Tema 592 definindo que em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento.

No mesmo sentido, o RE 136.861/SP, também com repercussão geral reconhecida e citado no AgInt no AREsp 2.025.085/SP, elencou os requisitos mínimos da responsabilidade objetiva estatal, a saber: existência de um dano; ação ou omissão administrativa; nexo causal entre o dano e a ação ou omissão; e ausência de causa



ARTIGO

excludente e fixou a necessidade de violação de um dever jurídico específico de agir para a responsabilização por omissão na fiscalização do comércio de fogos de artifício.

Quanto ao dualismo entre omissão genérica e omissão específica, o voto condutor do REsp 1.708.325/RS registrou a advertência doutrinária de que não é dado ao intérprete restringir onde o legislador não restringiu, sobretudo em se tratando de legislador constituinte, e transcreveu a distinção formulada pela doutrina (Cavaliere Filho, 2007):

A omissão específica é aquela em que há participação do Estado, um não agir diante de um dever legal, para a ocorrência do ato ilícito. Giro outro, na omissão genérica não há qualquer participação do Estado. Exemplificando: Haverá omissão específica quando o Estado, por omissão sua, crie a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de impedi-lo.

Com base nesse quadro, o STJ firmou compreensão expressamente enunciada na ementa do REsp 1.708.325/RS de que o Poder Público, inclusive por atos omissivos, responde de forma objetiva quando constatada a precariedade ou o vício no serviço decorrente da falha no dever legal e específico de agir.

A esse critério somam-se, conforme se verá nos resultados, a cláusula geral de responsabilidade objetiva por atividade de risco do art. 927, parágrafo único, do Código Civil e o regime próprio da responsabilidade civil ambiental.

Registre-se, ainda, que no voto condutor do REsp 1.708.325/RS invocou-se precedentes segundo os quais a responsabilidade objetiva, na hipótese do hospital, alcança os serviços relacionados ao estabelecimento, como a estadia do paciente (internação), instalações, equipamentos e serviços auxiliares, e segundo os quais a responsabilidade dos hospitais privados conveniados ao Sistema Único de Saúde é objetiva e independe da demonstração de culpa dos profissionais médicos (AgInt no AREsp n. 1.459.357/SP e AgInt no REsp n. 1.819.527/RS). O dever de segurança do serviço não se restringe, portanto, ao ato técnico-médico, alcançando a estrutura operacional posta à disposição do usuário.

Na doutrina, Cahali (2007) desloca o problema para a exigibilidade da conduta estatal que deixou de ser praticada, defendendo que não é necessário transformar a



responsabilidade objetiva em subjetiva para afastar o dever de indenizar, bastando ao Estado demonstrar que não tinha o dever jurídico de agir.

Nessa esteira, com a modernização das sociedades, com a globalização e intervenções humanas e tecnológicas, há grande descompasso legislativo, acarretando, pois, na necessidade, por parte dos juristas, de uma interpretação constitucional não mais literal, observando valores maiores e princípios (Moreira, 2023).

4 RESULTADOS: ANÁLISE DOS JULGADOS

Nesta seção há a análise dos julgados com os respectivos apontamentos, seguido da apresentação dos resultados.

4.1 Morte de paciente no interior de hospital público: REsp 1.708.325/RS.

No Recurso Especial n. 1.708.325/RS (2015/0273254-9), relatado pelo Ministro Og Fernandes e julgado pela Segunda Turma em 24 de maio de 2022, discutiu-se a responsabilidade da Fundação Hospital Centenário, fundação com personalidade jurídica de direito público, integrante da administração indireta do Município de São Leopoldo/RS pela morte de paciente de 26 anos, internado em estado estável, atingido por disparos de arma de fogo por volta das 4 horas da manhã, no leito em que dormia, por terceiro que ingressou no nosocômio sem identificação ou resistência.

O juízo de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido, condenando o hospital ao pagamento de R\$ 35.000,00 a título de danos morais e ao ressarcimento das despesas de sepultamento; qualificou a omissão como genérica e a responsabilidade como subjetiva, mas reconheceu a negligência do ente público, que permitiu o ingresso de terceiro, sem qualquer resistência, identificação ou autorização, durante a madrugada. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, contudo, deu provimento à apelação do hospital e cassou a sentença, ao fundamento de que o evento morte decorreu de fato de terceiro, que teria rompido o nexo causal, aplicando a teoria da causalidade adequada e assentando que a atividade do hospital é direcionada ao atendimento médico, não lhe cabendo manter segurança especializada contra atentados.



ARTIGO

O STJ deu provimento ao recurso especial da autora e restabeleceu a sentença condenatória. Três fundamentos estruturam o voto condutor. Primeiro, a atividade exercida pelos hospitais inclui, além do serviço técnico-médico, o serviço auxiliar de estadia, razão pela qual o ente público está obrigado a disponibilizar equipe, pessoal e equipamentos necessários e eficazes para essa finalidade. Segundo, a inação estatal estava atrelada ao mau funcionamento das estruturas operacionais do nosocômio, ausência de serviço e de pessoal de vigilância, de modo que a omissão revelou-se específica e contribuiu decisivamente para a morte da vítima. Terceiro, a causalidade, na responsabilidade objetiva, foi compreendida em sentido normativo.

Do ponto de vista empírico, é digna de nota a instabilidade da qualificação da omissão ao longo das instâncias, documentada no próprio acórdão. A sentença qualificou a omissão do dever de segurança como genérica porque o hospital não estava ciente de situação de risco específica do paciente, que não comunicou à instituição os disparos anteriormente sofridos fora do nosocômio nem a faca encontrada próxima ao leito, descrita no inquérito policial, e, por isso, adotou o regime subjetivo, embora tenha reconhecido a culpa (negligência), o dano e o nexo causal, inclusive o dano por ricochete suportado pela mãe da vítima. A sentença afastou, ainda, a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, por se tratar de serviço de saúde prestado por instituição de caráter público. O tribunal de justiça, por sua vez, sequer adentrou a qualificação da omissão, resolvendo o caso pela excludente do fato de terceiro. Já o STJ requalificou a mesma base fática como omissão específica e determinante, sujeita ao regime objetivo. O mesmo suporte fático recebeu, assim, três enquadramentos distintos: responsabilidade subjetiva com condenação, ausência de nexo causal com absolvição e responsabilidade objetiva com condenação o que ilustra a fluidez das fronteiras entre omissão genérica e específica.

O relator ressaltou, expressamente, que esse entendimento não se aplica indistintamente a qualquer ato derivado de conduta omissiva da administração pública, porque no caso concreto, uma mínima ação de vigilância e cuidado poderia efetivamente ter evitado a morte, e, se se tratasse de atentado de grandes proporções, não seria difícil concluir



que o ente público não poderia impedir o resultado. Afastou-se, assim, a excludente de ilicitude consistente no fato de terceiro, porquanto a conduta do hospital que deixa de fornecer o mínimo serviço de segurança e despreza o dever de zelar pela incolumidade física dos pacientes contribuiu de forma determinante e específica para o homicídio praticado em suas dependências.

4.2 Morte de advogado nas dependências de fórum: REsp 1.869.046/SP

No Recurso Especial n. 1.869.046/SP (2017/0098413-5), relatado pelo Ministro Herman Benjamin e julgado pela Segunda Turma em 9 de junho de 2020, a origem era ação de indenização movida contra a Fazenda do Estado de São Paulo em virtude do falecimento de advogado dentro do Fórum de São José dos Campos, em 18 de julho de 2012, alvejado por disparos de arma de fogo efetuados por réu em processo criminal decorrente de violência doméstica, no qual a vítima patrocinava a parte autora. A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos (pensão mensal, reembolso de despesas de velório e sepultamento e danos morais de R\$ 70.000,00 para cada autor), mas o Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a decisão por entender ausente o nexo de causalidade.

O STJ deu provimento ao recurso e restabeleceu integralmente a sentença.

O acórdão parte da regra geral do ordenamento brasileiro da responsabilidade objetiva por ato comissivo e subjetiva por comportamento omissivo para afirmar que, em situações excepcionais de risco anormal da atividade habitualmente desenvolvida, a responsabilização estatal na omissão também se faz independentemente de culpa. O fundamento central é a aplicação ao Estado do art. 927, parágrafo único, do Código Civil.

O voto registrou que a Resolução n. 104, de 6 de abril de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, determinou o controle de acesso das pessoas aos tribunais e a instalação de detectores de metal nos prédios dos fóruns, sendo incontestável nos autos que a porta do fórum com detector de metal encontrava-se avariada e que não havia seguranças na entrada do estabelecimento. Presente, assim, o nexo causal: se não fosse a conduta omissiva do Poder Público, que deixou de adotar providências necessárias à segurança de



ARTIGO

magistrados, servidores e usuários da Justiça, o evento danoso não teria ocorrido, e a exigência de atuação nesse sentido não estava acima do razoável.

O acórdão ponderou, ainda, que as excludentes afastam o dever de indenizar apenas quando o Estado tenha tomado as medidas possíveis e razoáveis para impedir o dano configurando-se, no caso, dano evitável e que, caso o homicídio tivesse ocorrido em via pública, a responsabilidade estatal seria afastada por ato de terceiro.

Consignou-se, por fim, que, mesmo sob o regime subjetivo, a responsabilidade estaria tipificada, pois houve descumprimento escancarado do dever legal de vigilância e falha na prestação e organização do serviço.

4.3 Morte de pessoa sob custódia policial: AgInt no RE nos EDcl no AREsp 1.717.869/MG

No AgInt no RE nos EDcl no AREsp 1.717.869/MG (2020/0150928-5), relatado pelo Ministro Jorge Mussi e julgado pela Corte Especial em sessão virtual encerrada em 7 de dezembro de 2021, o Estado de Minas Gerais insurgia-se contra decisão que negara seguimento a recurso extraordinário, sustentando o rompimento do nexo causal na morte de pessoa custodiada. Conforme delineado nos autos, a vítima rendeu-se passivamente aos policiais, foi algemada e, em seguida, agredida com chutes na cabeça e no tórax desferidos por dois vizinhos, o que lhe causou traumatismo cranioencefálico; os policiais estavam próximos, mas não impediram as agressões.

A Corte Especial negou provimento ao agravo interno, mantendo a decisão por estar o acórdão em consonância com o Tema 592 da repercussão geral. O julgado reproduz a fundamentação do acórdão então mantido, segundo a qual, paralelamente ao dever jurídico genérico de segurança cuja violação por omissão atrai padrão subjetivo, impõe-se ao Estado um dever jurídico especial de agir, de apuração objetiva, no tocante à segurança pessoal daqueles que se acham sob sua autoridade direta, custodiados, subjugados ou imobilizados, dispensada a prova de dolo ou culpa administrativa, com apoio no art. 927, parágrafo único, do Código Civil. É irrelevante o grau, a duração ou o local da constrição da



liberdade, bem como estar a vítima algemada ou apenas imobilizada por força física ou temor da autoridade.

Quanto ao nexo causal, o julgado enuncia critério operacional preciso, a apuração da causalidade na omissão ilícita de segurança pública se faz com uma única e simples pergunta: o evento danoso teria sucedido se a vítima não estivesse sob sujeição total ou parcial de agentes estatais?

Ainda segundo a fundamentação mantida, a agressão por terceiro pode não guardar relação retilínea de causa e efeito com a ação policial em si, mas a lesão ou morte não teria acontecido se a vítima estivesse livre e desimpedida para se defender ou fugir; admitiu-se, ademais, a possibilidade de inversão do ônus da prova quanto ao nexo, nos termos do art. 373, § 1º, do Código de Processo Civil. Concluiu-se que a circunstância de os policiais não deterem meios para evitar as agressões em nada inibe a responsabilidade civil do Estado, identificado o nexo entre a omissão dos agentes e o evento morte, com base na inobservância do dever específico de proteção do art. 5º, XLIX, da Constituição Federal.

4.4 Contaminação pelo vírus HIV em transfusão de sangue: AgInt no AREsp 2.025.085/SP

No AgInt no AREsp 2.025.085/SP (2021/0362816-8), relatado pelo Ministro Benedito Gonçalves e julgado pela Primeira Turma em sessão virtual encerrada em 20 de março de 2023, a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) impugnava acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que a condenara, pela contaminação de jovem, então com pouco mais de vinte anos, estudante de fisioterapia pelo vírus HIV, em transfusão de plasma fresco congelado proveniente do hemocentro da universidade, durante tratamento de doença hematológica grave (Púrpura Trombocitopênica Trombótica). As instâncias ordinárias reconheceram negligência na coleta e análise do sangue, fixaram danos morais de R\$ 50.000,00 para a vítima, R\$ 10.000,00 para cada genitor e R\$ 5.000,00 para a irmã, além de pensão mensal vitalícia de dois salários mínimos e danos materiais.

O STJ negou provimento ao recurso. O acórdão consigna que está sedimentado, no Supremo Tribunal Federal, o entendimento segundo o qual a



ARTIGO

responsabilidade civil do Estado, seja por ato comissivo, seja por ato omissivo, é orientada pela teoria do risco administrativo e resulta na responsabilidade objetiva, presente o nexo causal entre a conduta, ou sua ausência, e o dano provocado ao cidadão, ficando superados eventuais acórdãos pela responsabilidade subjetiva, com invocação expressa dos precedentes de repercussão geral RE 136.861/SP e RE 841.526/RS. No plano processual, o Tribunal aplicou a Súmula 7/STJ.

4.5 Omissão do dever de fiscalização ambiental: AREsp 1.756.656/SP e AgRg no REsp 1.417.023/PR

Aqui há dois julgados em matéria ambiental. No AREsp 1.756.656/SP (2020/0233000-0), relatado pelo Ministro Francisco Falcão e julgado pela Segunda Turma em 18 de outubro de 2022, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizara ação civil pública contra particulares e o Município de Bertioga, em razão de construção supressora de vegetação nativa em área de preservação permanente de restinga, no bioma Mata Atlântica.

A sentença condenou os causadores diretos e o Município, por omissão; o Tribunal de Justiça de São Paulo, porém, afastou a responsabilidade municipal, ao fundamento de que a responsabilidade civil do Estado por omissão seria subjetiva, mesmo em matéria ambiental, de que o ente público não seria garantidor universal de condutas lesivas ao meio ambiente e de que a autuação teve início na esfera estadual.

O STJ conheceu do agravo para dar provimento ao recurso especial e restabelecer a sentença condenatória. Afastou, primeiro, o óbice da Súmula 7/STJ, por ser estritamente jurídica a questão dos limites da responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão. No mérito, assentou que, conforme constou do próprio acórdão recorrido, a municipalidade teve ciência dos fatos desde a lavratura do auto de infração ambiental, em setembro de 2012, e permaneceu inerte por mais de seis anos, o que atraiu a violação do dever específico de agir. A tese central foi a de que o Estado é solidário, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, por danos ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, nos casos em que



ARTIGO

contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação. Em casos tais em que o Poder Público concorre para o prejuízo por omissão, a sua responsabilidade solidária é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

Já no AgRg no REsp 1.417.023/PR (2013/0371638-0), relatado pelo Ministro Humberto Martins e julgado pela Segunda Turma em 18 de agosto de 2015, discutia-se a legitimidade e a responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em ação civil pública sobre o dever de reparação ambiental por proprietários de áreas devastadas.

O Tribunal negou provimento ao agravo regimental, assentando que, em se tratando de proteção ao meio ambiente, não há falar em competência exclusiva de um ente da federação, haja vista que o poder de polícia ambiental pode (e deve) ser exercido por todos os entes federados, por se tratar de competência comum prevista constitucionalmente, de modo que, diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização federal, estadual ou municipal têm o dever de agir imediatamente, obstando a perpetuação da infração. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ ali reafirmada, a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, respondendo pelos danos aquele que tenha contribuído apenas indiretamente para a ocorrência da lesão; no caso, o IBAMA concorreu para o dano ambiental em decorrência da omissão no cumprimento do dever fiscalizatório que lhe incumbe.

Na doutrina, há artigo publicado na Revista do Direito Público, da Universidade Estadual de Londrina, que sustenta que a responsabilidade do Estado por omissão em matéria ambiental deveria seguir a lógica subjetiva, atribuindo a responsabilidade primária pela reparação ao próprio agente causador do dano, à luz do princípio do poluidor-pagador (Cirne; Silva, 2021).

Quadro 2 – Síntese dos resultados por categoria de análise

Processo	Regime de imputação	Fundamento central	Resultado
REsp 1.708.325/RS	Objetivo, mesmo por omissão	Falha no dever legal e específico de agir; omissão	Responsabilidade





		específica; causalidade normativa; fato de terceiro afastado	reconhecida (sentença restabelecida)
REsp 1.869.046/SP	Objetivo (exceção ao regime subjetivo da omissão)	Risco anormal da atividade; art. 927, parágrafo único, CC; dever de segurança; dano evitável	Responsabilidade reconhecida (sentença restabelecida)
AREsp 1.717.869/MG	Objetivo	Dever especial de proteção do custodiado (art. 5º, XLIX, CF); Tema 592/STF	Responsabilidade mantida
AREsp 2.025.085/SP	Objetivo (ação ou omissão)	Teoria do risco administrativo; entendimento sedimentado do STF; Súmula 7/STJ	Responsabilidade mantida
AREsp 1.756.656/SP	Objetivo	Art. 14, § 1º, Lei 6.938/1981; violação do dever específico de agir; responsabilidade solidária de execução subsidiária	Responsabilidade reconhecida (sentença restabelecida)
AgRg no REsp 1.417.023/PR	Objetivo	Dever-poder de fiscalização ambiental; competência comum; contribuição indireta	Responsabilidade mantida

Fonte: elaboração própria a partir dos acórdãos analisados.

5 DISCUSSÃO

Nos seis acórdãos, todos julgados por unanimidade, a responsabilidade civil do ente público por conduta omissiva foi reconhecida ou mantida, e o regime de imputação adotado foi o objetivo.

Conforme artigo publicado nesta mesma revista, a responsabilidade do Estado é, em regra, de cunho eminentemente objetivo, pois o particular lesado se desincumbe da prova de dolo ou culpa da atuação que lhe prejudicou. Isso decorre, como visto, da adoção da teoria do risco administrativo, insculpida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal (Bagatini, Johnner, 2017).



Em três casos (REsp 1.708.325/RS, REsp 1.869.046/SP e AREsp 1.756.656/SP), o STJ reformou acórdãos de tribunais de justiça que haviam afastado a responsabilidade estatal, seja pela excludente de fato de terceiro, seja pela ausência de nexo causal, seja pela adoção do regime subjetivo em matéria ambiental, restabelecendo, nos três, as sentenças condenatórias de primeiro grau.

Nos demais, o Tribunal manteve decisões condenatórias contra a insurgência dos entes públicos.

5.1 Convergência para a objetivação da responsabilidade por omissão.

Importa registrar que os julgados não abandonam formalmente o dualismo tradicional. O REsp 1.869.046/SP reafirma que a regra geral do ordenamento brasileiro é de responsabilidade civil objetiva por ato comissivo do Estado e de responsabilidade subjetiva por comportamento omissivo, tratando a objetivação como hipótese excepcional de risco anormal; o próprio REsp 1.708.325/RS reconhece o dualismo diante dos atos omissivos.

A convergência, portanto, não decorre da supressão da categoria da omissão genérica, mas da identificação, em cada caso, de um dever legal e específico de agir cuja violação desloca a hipótese para o regime objetivo.

Já o AgInt no AREsp 2.025.085/SP enuncia a objetivação em termos mais amplos, reportando-se ao entendimento sedimentado do STF de que a responsabilidade estatal, por ação ou omissão, é orientada pela teoria do risco administrativo.

5.2 O dever específico de agir como critério-chave

A segunda constatação é a centralidade do dever específico de agir como operador da imputação. Esse critério aparece sob formulações distintas, porém funcionalmente equivalentes: falha no dever legal e específico de agir e omissão específica que cria a situação propícia ao evento danoso; dever de segurança ínsito a qualquer produto ou serviço prestado, em atividade de risco anormal; dever especial de proteção da integridade física e moral do preso, previsto no art. 5º, XLIX, da Constituição; dever



específico de agir do município ciente da degradação ambiental e inerte por mais de seis anos; e dever-poder de polícia ambiental comum a todos os entes federados.

Sobre o tema, Bandeira de Mello (2023) sustenta que, sendo o Estado incapaz de provar a todos os interesses da coletividade, admitir responsabilidade objetiva em toda omissão o transformaria em segurador universal. O autor entende que só se justifica responsabilizar o ente público quando ele descumpre um dever legal específico de impedir o dano.

O REsp 1.708.325/RS ressalva que o entendimento não se aplica indistintamente a qualquer conduta omissiva da administração e que, em um atentado de grandes proporções, o resultado não seria imputável ao ente público. O REsp 1.869.046/SP pondera que, se o homicídio tivesse ocorrido em via pública, a responsabilidade seria afastada pelo ato de terceiro.

E o RE 841.526/RS, invocado, consigna que, nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento, que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade, rompe-se o nexos de causalidade, sob pena de adoção da teoria do risco integral, rejeitada pelo texto constitucional. A objetivação, portanto, pressupõe o dever legal e a efetiva possibilidade de agir.

5.3 Nexos de causalidade e a excludente de fato de terceiro

Em três julgados, o dano foi materialmente causado por conduta criminosa de terceiro (disparos de arma de fogo no hospital e no fórum; agressões de vizinhos ao custodiado), e, ainda assim, a excludente do fato de terceiro foi afastada. A técnica empregada é dupla. De um lado, a compreensão normativa da causalidade: no REsp 1.708.325/RS, a relevância jurídica do não fazer está inserida na própria norma violada, perfectibilizando o liame entre a omissão do hospital e o evento morte.

De outro, o juízo hipotético de evitabilidade: no REsp 1.869.046/SP, se não fosse a conduta omissiva estatal, o evento danoso não teria ocorrido; no AREsp 1.717.869/MG, a pergunta decisiva é se o evento teria sucedido caso a vítima não estivesse sob sujeição de agentes estatais.



Em matéria ambiental, a solução do nexo assume feição própria: a omissão fiscalizatória é considerada causa direta ou indireta do dano, bastando a contribuição indireta para a ocorrência da lesão, com responsabilidade solidária, porém de execução subsidiária, do Poder Público que concorre para o prejuízo por omissão. O argumento da causalidade adequada, acolhido pelo tribunal de origem no caso do hospital para atribuir o resultado exclusivamente ao homicida, foi expressamente rejeitado pelo STJ, que reputou as premissas do colegiado local pouco condizentes com o dever legal assumido pelo hospital ao manter o paciente sob seus cuidados.

5.4 Aspectos processuais: Súmula 7/STJ e reavaliação jurídica dos fatos

Um achado transversal, de índole processual, é o manejo da Súmula 7/STJ. Nos casos em que o quadro fático estava integralmente delineado nas instâncias ordinárias, o Tribunal afastou o óbice sumular para promover a reavaliação jurídica dos fatos: no REsp 1.708.325/RS, porque as circunstâncias ausência de vigilância e morte por disparo dentro do hospital estavam precisamente expressas na sentença e no acórdão; no REsp 1.869.046/SP, porque os fatos foram devidamente descritos no acórdão impugnado; e no AREsp 1.756.656/SP, porque a questão debatida era estritamente jurídica.

Em sentido inverso, no AgInt no AREsp 2.025.085/SP, a Súmula 7/STJ foi aplicada para obstar a pretensão do ente público de rediscutir o nexo causal, o cerceamento de defesa e o valor da pensão, porque tais conclusões dependeriam de reexame do acervo probatório.

O enunciado funciona, assim, como filtro de acesso que, nos casos analisados, operou em favor da manutenção ou do restabelecimento da responsabilização estatal.

5.5 Divergência entre instâncias e função uniformizadora do STJ

Os dados revelam, ainda, acentuada divergência entre as instâncias ordinárias e o STJ. Nos casos do hospital, do fórum, e do dano ambiental de Bertioga, as sentenças de primeiro grau haviam reconhecido a responsabilidade estatal e os tribunais de



ARTIGO

justiça a haviam afastado por fato de terceiro, por ausência de nexo causal ou pela adoção do regime subjetivo na omissão ambiental, sendo as três sentenças restabelecidas pelo STJ.

No caso da custódia policial, o tribunal de origem havia rejeitado a pretensão indenizatória ao fundamento de que a responsabilização por omissão exigiria a demonstração do elemento subjetivo culposos, entendimento igualmente superado.

Esse padrão sugere que a controvérsia sobre o regime da omissão estatal permanecia viva nos tribunais locais no período analisado, e que o STJ vem exercendo, na matéria, típica função uniformizadora da interpretação da lei federal expressamente invocada no AREsp 1.756.656/SP para afastar o óbice da Súmula 7/STJ, em diálogo com os precedentes vinculantes de repercussão geral do STF.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A pesquisa empírica realizada sobre seis acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, proferidos entre 2015 e 2023 e coletados no sítio eletrônico oficial do STJ, permite responder à questão formulada na introdução.

O critério decisivo empregado pelo STJ para definir o regime de imputação da responsabilidade civil do Estado por omissão é a existência de um dever legal e específico de agir. Presente esse dever decorrente da natureza do serviço prestado, do risco anormal da atividade, da relação de custódia ou do dever-poder de fiscalização ambiental, a responsabilidade é objetiva, dispensada a perquirição de culpa, em alinhamento expresso ao entendimento do Supremo Tribunal Federal firmado em sede de repercussão geral, notadamente no Tema 592.

Quanto ao nexos causal, os julgados adotam compreensão normativa da causalidade omissiva, complementada pelo juízo hipotético de evitabilidade do dano, e condicionam a imputação à efetiva possibilidade de agir do Poder Público limite que preserva a teoria do risco administrativo e evita a conversão do Estado em garantidor universal.

A excludente de fato de terceiro, invocada pelos entes públicos em três dos casos analisados, foi sistematicamente afastada quando a omissão específica do Estado criou



ARTIGO

a situação propícia ao evento danoso ou privou a vítima de seus meios de defesa. Em matéria ambiental, consolidou-se regime próprio: responsabilidade objetiva, solidária e ilimitada, ainda que por contribuição indireta, com execução subsidiária quando o Poder Público concorre para o dano por omissão.

Em todos os julgados pesquisados, decididos por unanimidade, a responsabilidade estatal foi reconhecida ou mantida, e, em metade deles, o STJ reformou acórdãos de tribunais locais que a haviam afastado, restabelecendo as sentenças condenatórias, confirmando a divergência entre instâncias e a função uniformizadora do STJ.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Paulo Sergio Gomes. **Responsabilidade civil por fato de terceiros**. Revista de Direito Privado, São Paulo, v. 64, p. 161-176, out./dez. 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.
- BAGATINI, Júlia; JOHNER, Marcos Afonso. **A Responsabilidade Civil do Estado em danos praticados por presos foragidos**. Revista Juris UniToledo, [S. l.], v. 2, n. 02, p. 57–73, 2023. Disponível em: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/47> Acesso em: 23 ago. 2026.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2007.
- CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- CIRNE, M. B.; SILVA, M. D. de M. **Responsabilidade civil ambiental do Estado por omissão e o princípio do poluidor-pagador**. Revista do Direito Público, Londrina, v. 16, n. 2, p. 221-239, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2021v16n2p221>. Acesso em: 24 ago. 2026.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.



ARTIGO

MOREIRA, Bruna Tinti. **O Novo sistema de responsabilidade civil na perspectiva dos direitos fundamentais e garantias constitucionais.** *Revista Juris UniToledo*, [S. l.], v. 4, n. 01, p. 171–180, 2023.

Disponível: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/article/view/97>. Acesso em: 24 ago. 2026.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência.** 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.