

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATOS DE CONDUTA  
OMISSIVA**

**THE STATE'S CIVIL LIABILITY FOR ACTS OF OMISSION**

**Ana Luísa Loss Sperandio**

Graduanda em Direito, Faculdade Alfa Unipac de Aimorés/MG, Brasil

E-mail: [analuisasperandiosperandio@gmail.com](mailto:analuisasperandiosperandio@gmail.com)

**Saint Clair Campanha Filho**

Mestre em Direito Público pela Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro/RJ.

Docente da Faculdade Alfa Unipac de Aimorés/MG, Brasil

E-mail: [saintcampanhaadv@gmail.com](mailto:saintcampanhaadv@gmail.com)

**Guilherme Moraes Pesente**

Mestre em Ensino de Ciência e Tecnologia pela UTFPR, Campus Ponta  
Grossa/PR;

Docente da Faculdade Alfa Unipac de Aimorés/MG, Brasil

E-mail: [gmpesente@gmail.com](mailto:gmpesente@gmail.com)

Recebido: 00/00/0000 – Aceito: 00/00/0000

**Resumo**

A responsabilidade civil do Estado por atos de conduta omissiva abrange, principalmente, a obrigação o Estado em reparar os danos causados pela sua inércia ou, até mesmo a sua omissão diante dos deveres legais. Essa responsabilidade origina-se junto ao Princípio da Supremacia do interesse público sobre o privado, onde o Estado falha no sentido de evitar danos a terceiros que estavam sob sua responsabilidade ou em situações que dependiam unicamente do Estado para agir como garantidor da segurança e proteção dos indivíduos. Ainda no que tange a Responsabilidade, se faz necessário demonstrar o nexa causal entre a omissão do Estado e o dano causado, outrossim, a comprovação do dano e da culpa.

**Palavras-chaves:** Estado; omissão; danos.

**Abstract**

The State's civil liability for acts of omissive conduct mainly covers the State's obligation to repair the damage caused by its inertia or even its failure to comply with legal duties. This responsibility originates from the Principle of Supremacy of the public interest over the private, where the State fails to prevent damage to third parties who were under its responsibility or in situations that

depended solely on the State to act as guarantor of the safety and protection of individuals. Still regarding Responsibility, it is necessary to demonstrate the causal link between the State's omission and the damage caused, as well as proof of the damage and guilt.

**Keywords:** State; omission; damage.

## 1. Introdução

O estudo da responsabilidade civil do Estado por atos de conduta omissiva é um tema de extrema relevância no âmbito do Direito Administrativo e Constitucional, visto que demonstra a importância do mecanismo de proteção dos direitos dos cidadãos frente à ineficácia ou omissão do poder público e, abrange, principalmente, a obrigação do Estado em reparar os danos causados a outrem em decorrência da sua inércia ou, até mesmo pela sua omissão frente aos deveres legais. Essa responsabilidade origina-se do Princípio da Supremacia do interesse público sobre o privado, onde o Estado se mostra falho no sentido de evitar danos a terceiros que estavam sob sua responsabilidade ou em casos que dependiam exclusivamente do Estado para agir como garantidor de segurança e proteção dos indivíduos.

A principal característica da responsabilidade civil do Estado por omissão é o demonstrativo do nexo causal entre a omissão do Estado e o dano causado, bem como a comprovação do dano e da culpa. Os pressupostos para a reparação civil por condutas omissivas incluem a conduta omissiva ilícita, o dano efetivo e o nexo de causalidade, se faz necessário identificar os pressupostos e as teorias de reparação civil do Estado por condutas omissivas, destacando as principais teorias, sendo elas, a teoria da culpa administrativa e a teoria da responsabilidade objetiva.

A teoria da culpa administrativa baseia-se que a responsabilidade do Estado por omissão só configura quando há negligência ou imprudência de seus agentes, demandando a produção provas em relação a culpa. Já a teoria da responsabilidade objetiva, adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, estabelece que o Estado responde pelos danos causados independentemente da

comprovação de culpa, bastando a presença do nexo causal entre a omissão e o dano.

Os elementos que caracterizam a responsabilidade incluem a conduta omissiva, que pode ser configurada pela inércia do Estado diante de um dever de agir; o dano, que deve ser efetivo e demonstrável; o nexo de causalidade, que estabelece uma ligação direta entre a omissão e o prejuízo sofrido pelo particular e, em casos excepcionais, a culpa ou dolo, mesmo sabendo que na responsabilidade objetiva não seja necessária a comprovação de dolo ou culpa.

Dessa forma, a responsabilidade por conduta omissiva não apenas protege os direitos individuais, mas também proporciona a eficiência e a responsabilidade na gestão pública, reforçando o compromisso do Estado com a efetiva garantia dos direitos fundamentais e conseqüentemente, incentiva a administração pública a ser mais diligente e atenta às suas obrigações perante a sociedade.

## **2. Revisão da Literatura**

### **2.1 Identificar os pressupostos e as Teorias de Reparação Civil do Estado por condutas omissivas**

Para identificar as condutas omissivas do Estado, se faz necessário entender o que é, de fato, uma conduta omissiva, para Mello (2006) a conduta omissiva do Estado em muitas das vezes se dá uma ação contra os direitos dos cidadãos.

Diante do conceito apontado por Celso Antônio Bandeira de Mello, podemos considerar que a conduta omissa do Estado é a ausência de ação por parte do governo ou das autoridades públicas em relação a obrigações e responsabilidades que são atribuídas a eles, seja por lei ou pelo dever de executar ações em prol da sociedade.

Essa omissão pode acontecer pela falta de fornecimento de serviços públicos essenciais, na ausência de regulamentações necessárias, na negligência em garantir direitos fundamentais dos cidadãos, ocasionando a violação dos direitos humanos.

Considerando um caso hipotético, onde um cidadão é lesado por um automóvel que presta serviço para o Ente Municipal (Estado) e precisa passar por várias cirurgias e tratamentos para obter o reestabelecimento do dano, é um exemplo clássico de um Responsabilidade Civil do Estado, como é descrito pela Constituição Federal/88.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

§ 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. (BRASIL, 2024)”

Ainda no mesmo sentido, o artigo 43 do Código Civil esclarece que:

“As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.” (BRASIL, 2024).

Outrossim, existem várias teorias que almejam entender as responsabilidades, dentre elas, a Teoria do Risco Administrativo e a Teoria do Risco Integral. A Teoria do Risco Administrativo tem como base a responsabilidade objetiva do Estado, sem a necessidade da comprovação de culpa, ou seja, quando um seu agente causa danos a outrem no exercício de suas atividades. Como afirma o autor Lopes Meirelles (2015), pontuou que o risco da atividade administrativa gera o dever de indenizar, independentemente da verificação de culpa.

Essa teoria se encaixa perfeitamente no exemplo dado acima, onde o cidadão não deve arcar com os ônus decorrentes do funcionamento do Estado, sendo que ele é o responsável pelos prejuízos advindos de sua atuação, mesmo na ausência de culpa.

Já no que tange a Teoria do Risco Integral quem entende que deve a responsabilidade objetiva do Estado deve ser ampliada, incluindo até mesmo danos advindos de atos lícitos. Segundo Mello, o Estado é obrigado a indenizar pelos danos decorrentes de suas atividades, quer essas atividades sejam legais ou ilegais, normais ou anormais.

Essa abordagem aumenta consideravelmente a responsabilidade estatal, abrangendo prejuízos causados em situações habituais do funcionamento da administração pública. A teoria do risco integral destaca que, ao assumir o monopólio de determinadas atividades, o Estado deve arcar com todas as consequências decorrentes, mesmo que suas ações sejam respaldadas pela legalidade. A autora Diniz (2016) concluiu que “a responsabilidade objetiva se funda num princípio de equidade, existente desde o direito romano: aquele que lucra com uma situação deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultante.”

## **2.2. Principais teorias sobre a Reparação Civil do Estado por conduta omissiva**

A partir do momento em que a conduta omissiva estatal é comprovada com a existência do dano, conseqüentemente, origina-se formas de reparação civil ao ocorrido.

Muitos doutrinadores defendem teorias diferentes para alcançar a reparação civil, para a autora Zanella Di Pietro (2022), os danos causados pela Fazenda Pública devem ser reparados por meio de ações e podem ser conduzidos por intermédio da “responsabilização extracontratual do Estado”, uma vez que entende

que a maneira condizente para pleitear a indenização por atos administrativos ilícitos.

Para Mello, que tem como pilar a teoria do risco administrativo e entende que a responsabilidade civil do Estado é objetiva, nesse sentido, é fundamental que haja a condenação da Fazenda Pública, tendo em vista que, essa teoria defende que o simples exercício da atividade estatal impõe a obrigação de reparar danos mesmo diante da ausência de comprovação de culpa.

Além disso, a ação popular também pode ser usada como forma de responsabilização da Fazenda Pública, uma vez que é respaldada por doutrinadores que reconhecem a importância da participação popular na fiscalização dos atos estatais. Nesse contexto, o autor Lopes Meirelles (1997) ressalta a relevância da ação popular como um instrumento democrático para a responsabilização por atos ilícitos.

### **2.3. Avaliar os elementos que caracterizam a responsabilidade, como o dano, conduta ilícita e o nexa causal**

No que tange a responsabilidade civil do Estado, a conduta omissiva nasce quando o Estado tinha o dever legal de agir, porém se omitiu, causando danos a alguém/sociedade. Considerando o art. 186 do Código Civil: “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva é considerada como responsabilidade subjetiva, ou seja, não há conduta ilícita do Estado que não seja em decorrência de uma ação, o que caracteriza a culpa, e em alguns casos decorre da vontade própria em violar a norma que constituía em determinada obrigação, dolo.

### **2.3.1 Conduta**

Para Venosa (2017), é necessário comprovar a existência da conduta, seja ela positiva ou negativa para caracterizar a responsabilidade civil. Ou seja, o autor precisa omitir o seu dever de agir, deixando de tomar medidas necessárias e obrigatórias.

Ainda no que tange a conduta, podemos considerar que é o elemento primordial para a caracterização da Responsabilidade Civil. Cairo 2015, p.36 entendeu que:

A responsabilidade civil representa o dever de ressarcir ou de compensar, imposto àquele que, por ação ou omissão, por fato próprio, de terceiro ou de coisa dele dependentes, provoque a diminuição ou alteração no patrimônio material ou moral de alguém.

Sendo assim, o Estado responde objetivamente quando há violação de deveres específicos de proteção, conforme prevê a Carta Magna de 1988, em seu artigo 37, §6º, que dispõe 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 entendimento é corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, onde a responsabilidade do Estado é reconhecida não só pelos atos comissivos, mas também por omissões que lesam direitos fundamentais dos cidadãos (STF, RE 159.750/ES).

### **2.3.2. Dano**

O dano deve ser real e mensurável e é considerado como resultado direto da omissão. Para Cavalieri Filho (2008, p. 70):

O dano é, sem dúvida, o grande vilão da responsabilidade Civil. Não haveria que se falar em indenização, nem em ressarcimento, se não houvesse o dano. Pode haver responsabilidade sem culpa. Mas não pode

haver responsabilidade sem dano. Na responsabilidade objetiva, qualquer que seja a modalidade do risco que lhe sirva de fundamento - risco profissional, risco proveito, risco criado etc. - o dano constitui o seu elemento preponderante. Tanto é assim que, sem dano, não haverá o que se reparar, ainda que a conduta tenha sido culposa ou até dolosa.

Esse elemento pode ser considerado como o centro da Responsabilidade Civil, pois é a partir deste que se mede a necessidade e a forma de compensação que a vítima será reparada.

### **2.3.3. Nexo de Causalidade**

Para configurar a Responsabilidade Civil, deve haver uma relação causal direta entre a omissão e o dano, comprovando que o dano ocorreu diretamente da falta de ação. Para Diniz (2016, p. 134):

O vínculo entre o prejuízo e a ação, de modo que o fato lesivo deverá ser oriundo da ação diretamente ou como sua consequência previsível. Representa, portanto, uma relação necessária entre o evento danoso e a ação que o produziu, de tal sorte que esta é considerada sua causa.

Diante desse demonstrativo, é notória a importância do elemento nexos de causalidade, tendo em vista que é ele que comprova a veracidade entre a conduta do agente e o dano sofrido.

A responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva é caracterizada pela falha em agir de acordo com um dever legal que lhe é imposto, resultando em danos a terceiros. Segundo a doutrina, "a responsabilidade estatal por omissão exige a presença de um nexos causal entre a inação do ente público e o dano sofrido pelo particular" (MELLO, 2018). Em tais casos, o Estado responde objetivamente quando há violação de deveres específicos de proteção, conforme estabelece a Constituição Federal no artigo 37, § 6º, que dispõe 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 entendimento é corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a responsabilidade do Estado não apenas por atos comissivos, mas também por omissões que lesam direitos fundamentais dos cidadãos (STF, RE 159.750/ES).

#### **2.3.4. Culpa ou Dolo**

Para finalizar a análise dos elementos que compõem a responsabilidade civil, se faz necessário analisar e entender se a conduta do agente foi culposa (negligência) ou dolosa (intenção).

A modalidade conduta culposa é caracterizada pela imprudência, imperícia e negligência. Como exemplo, podemos citar um caso em que um cidadão é lesionado em um acidente de trânsito devido à falta de manutenção das vias por parte do Ente Municipal, configurando negligência estatal (MELLO, 2018).

Por outro lado, a conduta dolosa é configurada quando o agente, com intenção e vontade, causa dano a outrem, agindo com plena consciência de lesionar, sem qualquer indício de responsabilidade sobre seu ato. Esse tipo de conduta é frequentemente mais grave, visto que envolve a intenção de causar prejuízo, o que agrava a responsabilidade do Estado. Segundo a doutrina, "a conduta dolosa revela uma afronta direta e intencional aos direitos dos indivíduos, intensificando a necessidade de reparação" (DI PIETRO, 2018).

Dessa forma, a distinção entre culpa e dolo é fundamental para a correta aplicação da responsabilidade civil do Estado e assim, assegurar a justa reparação dos danos sofridos pelos cidadãos.

### **3. Considerações Finais**

Com o estudo da responsabilidade civil do Estado por atos de conduta omissiva concluímos a sua importância no contexto do Direito Administrativo e

Constitucional, evidenciando a necessidade de proteção dos direitos dos cidadãos diante da inércia ou omissão do poder público.

Para a configuração da responsabilidade civil do Estado por omissão, é imprescindível demonstrar o nexo causal entre a omissão e o dano causado, além da comprovação do dano e, em algumas situações, da culpa. A teoria da responsabilidade objetiva, predominante no ordenamento jurídico brasileiro, estabelece que o Estado responde pelos danos causados independentemente de culpa, exigindo apenas a comprovação do nexo causal. Em contraste, a teoria da culpa administrativa exige a demonstração de negligência ou imprudência dos agentes estatais.

A responsabilidade por conduta omissiva inclui a análise de elementos fundamentais como a conduta ilícita, o dano efetivo, o nexo de causalidade e, em alguns casos, a culpa ou dolo. A conduta culposa, caracterizada por imprudência, imperícia e negligência, e a conduta dolosa, marcada pela intenção deliberada de causar dano, são determinantes para a aplicação correta da responsabilidade civil.

Dessa forma, a responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva não só protege os direitos individuais, mas também incentiva uma administração pública mais eficiente e responsável. Ao reforçar o compromisso do Estado com a efetivação dos direitos fundamentais, este mecanismo jurídico assegura que os cidadãos possam buscar reparação pelos prejuízos sofridos e promove uma gestão pública mais atenta às suas obrigações, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições estatais.

## Referências

CAIRO JUNIOR, José. **O acidente de trabalho e a responsabilidade civil do empregador**. 8ª ed., São Paulo: LTr, 2015.

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

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro - Responsabilidade Civil**. 30ª ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Ed. Malheiros, 42ª ed., São Paulo, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 33ª edição, p. 866). 2018