



A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SEGURANÇA VIÁRIA: UMA ABORDAGEM JURÍDICO-ADMINISTRATIVA SOBRE A OMISSÃO ESTATAL

THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE IN ROAD SAFETY: A LEGAL-ADMINISTRATIVE APPROACH TO STATE OMISSION

LA RESPONSABILIDAD CIVIL DEL ESTADO EN SEGURIDAD VIAL: UN ENFOQUE JURÍDICO-ADMINISTRATIVO OMISIÓN DEL ESTADO

Rodrigo Nichetti Silva¹

DOI: 10.54899/dcs.v22i80.2952

Recibido: 10/02/2025 | Aceptado: 20/02/2025 | Publicación en línea: 07/05/2025.

RESUMO

Este artigo examina a responsabilidade civil do Estado em sinistros de trânsito decorrentes de omissões do Poder Público, à luz da doutrina, da jurisprudência e do Código de Trânsito Brasileiro (CTB). O estudo investiga se a responsabilidade estatal deve ser objetiva ou subjetiva, considerando a ausência de regra constitucional expressa sobre a matéria e a controvérsia em torno da interpretação do artigo 1º, § 3º, do CTB. Utiliza-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, além da análise de precedentes dos tribunais superiores. A doutrina distingue entre omissão específica, que pode ensejar responsabilidade objetiva, e omissão genérica, que exige a comprovação de culpa estatal. A jurisprudência, por sua vez, oscila entre a responsabilização objetiva, quando há dever expresso de agir, e a subjetiva, quando se exige prova de negligência ou imprudência da Administração. A pesquisa evidencia que a falta de uniformidade nos julgados gera insegurança jurídica, afetando a previsibilidade das decisões e a tutela dos direitos dos cidadãos. Conclui-se que a correta qualificação da omissão estatal é fundamental para a adequada aplicação do regime de responsabilidade. Como apontamento, destaca-se a necessidade de ampliar a compreensão sobre a omissão do Estado na segurança viária, tradicionalmente fundada na lógica da reparação de danos e na identificação de falhas materiais, para uma perspectiva que também abranja a ausência de políticas públicas preventivas e eficazes, voltadas à promoção da segurança viária por meio de soluções estruturais.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Segurança Viária. Omissão Estatal. Sinistros de Trânsito.

ABSTRACT

This article examines the civil liability of the State in traffic accidents resulting from omissions

¹ Mestre em Gestão Pública área de concentração em Administração Pública, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: rodrigo.nichetti@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2245-9926>

by the Government, in light of doctrine, case law and the Brazilian Traffic Code (CTB). The study investigates whether State liability should be objective or subjective, considering the absence of an express constitutional rule on the matter and the controversy surrounding the interpretation of Article 1, § 3, of the CTB. The deductive method is used, with bibliographic and documentary research, in addition to the analysis of precedents from higher courts. The doctrine distinguishes between specific omission, which may give rise to objective liability, and generic omission, which requires proof of State fault. Case law, in turn, oscillates between objective liability, when there is an express duty to act, and subjective liability, when proof of negligence or imprudence by the Administration is required. The research shows that the lack of uniformity in judgments generates legal uncertainty, affecting the predictability of decisions and the protection of citizens' rights. It is concluded that the correct classification of state omission is essential for the adequate application of the liability regime. As a note, it is necessary to broaden the understanding of the State's omission in road safety, traditionally based on the logic of damage repair and the identification of material failures, to a perspective that also encompasses the absence of preventive and effective public policies aimed at promoting road safety through structural solutions.

Keywords: Civil Liability of the State. Road Safety. State Omission. Traffic Accidents.

RESUMEN

Este artículo examina la responsabilidad civil del Estado en accidentes de tránsito resultantes de omisiones del Poder Público, a la luz de la doctrina, la jurisprudencia y el Código de Tránsito Brasileño (CTB). El estudio investiga si la responsabilidad del Estado debe ser objetiva o subjetiva, considerando la ausencia de una norma constitucional expresa sobre la materia y la controversia en torno a la interpretación del artículo 1, § 3, del CTB. Se utiliza el método deductivo, con investigación bibliográfica y documental, además del análisis de precedentes de tribunales superiores. La doctrina distingue entre omisión específica, que puede dar lugar a responsabilidad objetiva, y omisión genérica, que requiere prueba de culpabilidad del Estado. La jurisprudencia, a su vez, oscila entre la responsabilidad objetiva, cuando existe un deber expreso de actuar, y la responsabilidad subjetiva, cuando se requiere la prueba de la negligencia o imprudencia de la Administración. La investigación muestra que la falta de uniformidad en las sentencias genera incertidumbre jurídica, afectando la previsibilidad de las decisiones y la protección de los derechos de los ciudadanos. Se concluye que la correcta calificación de la omisión estatal es fundamental para la adecuada aplicación del régimen de responsabilidad. Como nota, es importante destacar la necesidad de ampliar la comprensión de la omisión del Estado en seguridad vial, tradicionalmente basada en la lógica de reparación de daños e identificación de fallas materiales, a una perspectiva que abarque también la ausencia de políticas públicas preventivas y efectivas, orientadas a promover la seguridad vial a través de soluciones estructurales.

Palabras clave: Responsabilidad Civil del Estado. Seguridad Vial. Omisión estatal. Accidentes de tráfico.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Os sinistros de trânsito no Brasil representam uma questão de grande relevância social e jurídica, gerando não apenas perdas humanas e patrimoniais, mas também intensos debates sobre a responsabilidade do Estado na garantia da segurança viária.

Frequentemente, vítimas recorrem ao Poder Judiciário buscando indenizações sob a alegação de que falhas estatais - como ausência de manutenção viária, sinalização inadequada ou fiscalização insuficiente - contribuíram para a ocorrência dos sinistros. Diante disso, questiona-se até que ponto o Estado pode ser responsabilizado quando, detendo o dever legal de agir, omite-se na adoção de medidas preventivas.

O ordenamento jurídico brasileiro adota, como regra geral, a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos, conforme o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988. Contudo, no caso de omissões, não há previsão expressa, o que gera controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. Enquanto alguns defendem a aplicação da teoria objetiva, com base no risco administrativo, outros sustentam que, nos casos omissivos, deve prevalecer a teoria subjetiva, exigindo a demonstração de culpa administrativa. Além disso, parte da doutrina distingue omissões específicas, caracterizadas pelo descumprimento de um dever concreto de agir e potencialmente ensejadoras de responsabilidade objetiva, das omissões genéricas, que demandam a comprovação de negligência, imprudência ou imperícia do ente público.

A ausência de consenso sobre o tema compromete a segurança jurídica e a efetividade da prestação jurisdicional, dificultando o ressarcimento das vítimas e contribuindo para a morosidade processual.

Diante desse cenário, esta pesquisa tem como objetivo central analisar a responsabilidade civil do Estado nos sinistros de trânsito, especificamente no que concerne às condutas omissivas. Busca-se responder à seguinte questão: a responsabilidade civil do Estado, nos casos em que sua omissão resulta em um sinistro de trânsito, deve ser objetiva ou subjetiva?

Para alcançar este objetivo, a investigação propõe-se a: (i) identificar as teorias que fundamentam a responsabilidade civil estatal; (ii) compreender o Estado, a partir das teorias apresentadas, como ente responsável pela garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos; e (iii) analisar entendimentos jurisprudenciais e doutrinários acerca da responsabilidade do Estado nos sinistros de trânsito decorrentes de omissão.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com o objetivo de analisar a responsabilidade civil do Estado em casos de sinistros de trânsito decorrentes de condutas omissivas. A pesquisa fundamenta-se em uma revisão bibliográfica e documental, utilizando obras doutrinárias, legislações pertinentes e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com especial atenção às decisões que tratam da distinção entre responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado. Para tanto, as decisões judiciais serão obtidas a partir da consulta aos repositórios oficiais dos tribunais superiores, como os sites do STF e do STJ, garantindo a atualização e relevância das fontes utilizadas.

A metodologia empregada combina análise normativa e interpretação jurisprudencial, permitindo um exame crítico da aplicação do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988 e das disposições do Código de Trânsito Brasileiro. A pesquisa documental inclui o estudo de acórdãos relevantes que consolidam o entendimento dos tribunais sobre a responsabilização estatal em casos de omissão, possibilitando a identificação de critérios adotados para a configuração da culpa administrativa.

Além da revisão teórica e da análise dos dispositivos legais, a pesquisa utiliza uma abordagem dedutiva, partindo de conceitos gerais da responsabilidade civil para a investigação de seu enquadramento nos casos específicos de omissão estatal no trânsito. A sistematização dos dados jurídicos visa contribuir para o debate acadêmico e jurídico, oferecendo um panorama sobre a interpretação e aplicação do direito em situações que envolvem falhas na prestação do serviço público.

CONCEITO E EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A evolução da responsabilidade civil do Estado reflete as transformações dos modelos estatais ao longo da história. Inicialmente pautada pela teoria da irresponsabilidade, segundo a qual o Estado não respondia por danos causados aos particulares, essa concepção evoluiu para admitir a necessidade de reparação por prejuízos decorrentes da atuação ou omissão do Poder Público.

No contexto atual, a análise desse instituto é essencial para compreender as implicações

da omissão estatal na ocorrência de danos e sua influência no direito das vítimas à indenização, sobretudo no que concerne à segurança viária.

CONCEITO DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Bandeira de Mello (2004, p. 876) define a responsabilidade civil do Estado como:

"Entende-se por responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado a obrigação que lhe incumbe de reparar economicamente os danos lesivos à esfera juridicamente garantida de outrem e que lhe sejam imputáveis em decorrência de comportamentos unilaterais, lícitos ou ilícitos, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos."

Dessa forma, o Estado deve indenizar cidadãos prejudicados por atos de seus agentes no exercício de suas funções, em consonância com o princípio da legalidade e a proteção dos direitos fundamentais. O conceito de agente público, essencial para a imputação dessa responsabilidade, está definido no artigo 2º da Lei 8.429/92, abrangendo todos aqueles que exerçam função pública, ainda que temporária ou sem remuneração.

Di Pietro (2011, p. 643) reforça essa concepção ao afirmar que:

"A responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos."

Na mesma linha, Marcello Caetano (2015) destaca que a reparação estatal não apenas protege os indivíduos afetados, mas também fortalece a confiança na atuação pública ao garantir previsibilidade e segurança jurídica na prestação dos serviços estatais.

Justen Filho (2020) enfatiza que a responsabilidade civil do Estado deve ser analisada no contexto do Estado Democrático de Direito, onde a atuação administrativa deve respeitar princípios de eficiência e proporcionalidade. Nos casos de omissão, o dever estatal de agir deve ser avaliado considerando os riscos previsíveis e as medidas preventivas disponíveis.

Os autores convergem na definição da responsabilidade estatal como a obrigação de reparar danos decorrentes de sua ação ou omissão. Os elementos essenciais desse instituto incluem: (i) a existência de um ato ou fato lesivo, (ii) o dano efetivamente sofrido pelo particular e (iii) o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo causado.

Além disso, Carvalho Filho (2023) ressalta que a responsabilidade estatal deve ser

analisada sob a ótica da eficiência administrativa, pois, além de responder pelos danos, o Estado deve adotar medidas preventivas para evitar que sua ineficiência exponha os cidadãos a riscos desnecessários.

Dado esse panorama conceitual, faz-se necessária uma abordagem histórica da responsabilidade civil do Estado, desde a teoria da irresponsabilidade até os atuais debates sobre a responsabilidade objetiva e a responsabilidade integral, a fim de compreender sua consolidação e suas implicações jurídicas contemporâneas.

TEORIA DA IRRESPONSABILIDADE DO ESTADO

A teoria da irresponsabilidade estatal prevaleceu por séculos, fundamentada no absolutismo, onde o Estado não se submetia a qualquer forma de responsabilização pelos danos causados aos particulares. Conforme Carvalho Filho (2009, p. 522), “na metade do século XIX, a ideia que prevaleceu no mundo ocidental era a de que o Estado não tinha qualquer responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes”.

Essa concepção derivava da soberania monárquica, na qual o rei se confundia com o próprio Estado e, conseqüentemente, não poderia errar. No direito inglês, esse princípio se expressava na máxima *The King Can Do No Wrong*, reforçando a infalibilidade e impunidade do poder estatal (Mazza, 2022, p. 457).

Com o declínio do absolutismo e a ascensão dos Estados liberais e constitucionais, o Estado passou a ser submetido ao ordenamento jurídico, exigindo-se um equilíbrio entre a autoridade estatal e os direitos individuais. Essa transição impulsionou o abandono da teoria da irresponsabilidade e abriu caminho para novas concepções sobre a responsabilidade civil do Estado.

No final do século XIX, a doutrina evoluiu para modelos que reconheciam a necessidade de reparação estatal, como a teoria civilista e a teoria da culpa administrativa. Di Pietro (2022) destaca que essa mudança foi motivada pela consolidação dos direitos individuais e pela necessidade de prevenir abusos do poder público. Dessa forma, a superação da teoria da irresponsabilidade representou um marco fundamental na consolidação do Estado Democrático de Direito e no reconhecimento da proteção dos cidadãos frente à inércia estatal.

TEORIA DA RESPONSABILIDADE COM CULPA

Superada a teoria da irresponsabilidade, emergiu a ideia de que o Estado poderia ser responsabilizado, desde que demonstrada a culpa do agente público. Nesse contexto, distinguam-se os atos de império e os atos de gestão, critério essencial para a aplicação da responsabilidade estatal (Di Pietro, 2011, p. 644).

Os atos de império, conforme Di Pietro (2011, p. 221), eram aqueles "praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular". Por serem expressão do poder soberano, não ensejavam a responsabilidade do Estado. Por outro lado, os atos de gestão, segundo a mesma autora, referiam-se às atividades administrativas exercidas em igualdade com os particulares, como a gestão patrimonial e a prestação de serviços públicos. Nesses casos, o Estado podia ser responsabilizado caso sua atuação causasse danos a terceiros.

Bandeira de Mello (2004, p. 352) define o ato administrativo como

"declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional".

Essa definição evidencia a distinção entre atos que impõem a vontade estatal e aqueles que se inserem no contexto da gestão administrativa.

Apesar do avanço representado pela adoção da responsabilidade com culpa, a exigência de demonstração da culpa do agente impunha ônus excessivo à vítima, dificultando a obtenção da devida reparação (Justen Filho, 2020, p. 611). Isso impulsionou a evolução para a teoria do risco administrativo, que afastou a exigência de culpa e consolidou a responsabilidade objetiva do Estado. Esse avanço ampliou a proteção dos administrados e reforçou o dever estatal de prevenir danos decorrentes de sua atuação ou omissão.

TEORIA DA CULPA ADMINISTRATIVA

A teoria da culpa administrativa, embora ainda fundamentada no elemento subjetivo, inovou ao afastar a necessidade de distinção entre atos de império e atos de gestão para fins de responsabilização estatal. Diferentemente da teoria anterior, concentrou-se na falha do serviço público, independentemente da identificação do agente causador do dano.

Conforme destaca Carvalho Filho (2009, p. 523), “bastava-lhe comprovar o mau funcionamento do serviço público, mesmo que fosse impossível apontar o agente que o provocou”. Ou seja, a responsabilidade estatal passou a ser aferida a partir da eficiência da prestação do serviço, considerando omissões, atrasos ou deficiências na execução da atividade administrativa. Essa mudança deslocou o foco da conduta individual do agente público para a própria estrutura estatal.

Di Pietro (2011, p. 646) sintetiza essa concepção ao afirmar que “a culpa do serviço público ocorre quando: o serviço público não funcionou (omissão), funcionou atrasado ou funcionou mal”. Essa abordagem, também denominada culpa anônima, simplificou a responsabilização do Estado ao desvinculá-la da comprovação de dolo ou culpa individual. Justen Filho (2020, p. 614) enfatiza que tal modelo “simplificou a imputação de responsabilidade ao ente estatal, tornando o acesso à indenização mais viável às vítimas de falhas administrativas”.

A teoria da culpa administrativa representou um avanço na proteção dos cidadãos diante de falhas do poder público. No entanto, manteve a exigência da comprovação de ineficiência ou erro estatal, o que posteriormente levou ao desenvolvimento da teoria do risco administrativo, que se consolidou como a principal base da responsabilidade civil objetiva do Estado.

TEORIA DO RISCO NA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A teoria do risco introduziu uma abordagem objetiva à responsabilidade civil do Estado, afastando a necessidade de comprovação de culpa administrativa. Ela se subdivide em duas principais vertentes: a teoria do risco integral e a teoria do risco administrativo.

Teoria do Risco Integral

A teoria do risco integral caracteriza-se pela responsabilização absoluta da Administração Pública pelos danos causados a particulares, independentemente da existência de culpa do agente estatal ou da legalidade do ato praticado. Nesse modelo, não são admitidas excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa da vítima. Carvalho Filho (2009, p. 524) assinala que, sob essa perspectiva, a responsabilidade estatal “sequer depende de nexos causal e ocorre até mesmo quando a culpa é da própria vítima”.

Apesar de sua rigidez, essa teoria é aplicada de forma excepcional no ordenamento

jurídico brasileiro. Meirelles (2015) adverte que sua adoção irrestrita poderia inviabilizar a atividade estatal e comprometer a prestação de serviços essenciais. Bandeira de Mello (2014, p. 957) enfatiza que essa teoria deve ser aplicada apenas em situações expressamente previstas em lei, como nos seguintes casos:

- Danos ambientais, conforme o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal e a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente);
- Acidentes nucleares, segundo a Lei nº 6.453/77;
- Danos causados por atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos contra aeronaves brasileiras, conforme o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565/86).

Portanto, embora o risco integral não seja regra geral no Brasil, sua aplicação ocorre em contextos legalmente delimitados, exigindo interpretação criteriosa para evitar sua expansão indevida.

Teoria do Risco Administrativo

A teoria do risco administrativo fundamenta a responsabilidade objetiva do Estado, determinando que a Administração deve indenizar danos causados a terceiros independentemente de culpa, desde que haja nexos causal entre a ação estatal e o prejuízo. No entanto, admite excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima.

Segundo Bandeira de Mello (2014), a teoria do risco administrativo difere do risco integral ao permitir a não responsabilização estatal quando comprovados fatores que rompem o nexos causal. Di Pietro (2022) reforça que a responsabilidade objetiva prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal não é absoluta, devendo-se analisar a relação entre a conduta estatal e o dano.

Adicionalmente, Medauar (2020) faz uma distinção importante entre ação e omissão do Estado. Quando a Administração realiza uma ação que cria um risco para o indivíduo, a responsabilidade é, em regra, objetiva. Já em situações de omissão, naquelas em que o Estado falha em agir quando deveria, a responsabilidade só será atribuída de forma objetiva se ficar demonstrado que a omissão resultou diretamente em um dano, o que pode exigir a prova de culpa ou dolo, salvo se houver uma relação clara entre a omissão e o prejuízo.

Em suma, a Teoria do Risco Administrativo impõe ao Estado uma responsabilidade objetiva, mas com limites e nuances que precisam ser analisados com cautela. As excludentes de

responsabilidade, como o caso fortuito e a força maior, bem como a distinção entre ação e omissão, revelam a complexidade do instituto e demonstram que a responsabilidade estatal, embora objetiva, deve ser considerada de forma equilibrada e conforme as circunstâncias de cada caso concreto.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS SINISTROS DE TRÂNSITO: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL

Este segmento tem como objetivo integrar as doutrinas abordadas, proporcionando uma análise crítica sobre a responsabilidade do Estado nos sinistros de trânsito. Ao invés de apenas expor as teorias, busca-se discutir sua aplicação prática, evidenciando de que maneira os tribunais adotam ou se afastam dessas orientações teóricas.

A análise da jurisprudência também será fundamental, destacando as decisões que tratam da responsabilidade estatal e apresentando casos reais nos quais a doutrina foi expressamente citada e aplicada, permitindo a observação das reflexões teóricas na prática judicial e uma compreensão mais profunda do tema.

O CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO E A RESPONSABILIDADE ESTATAL

No contexto de aplicação do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), a doutrina e a jurisprudência desempenham papel essencial na interpretação e na implementação das normas que regulam a responsabilidade do Estado pela segurança viária.

O CTB estabelece, em seu artigo 1º, §§ 2º e 3º, que o trânsito seguro é um direito de todos e um dever dos órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Trânsito. O § 3º do referido artigo dispõe que esses órgãos e entidades respondem objetivamente pelos danos causados aos cidadãos em decorrência de ação, omissão ou erro na execução e manutenção de programas, projetos e serviços destinados a garantir esse direito.

No entanto, tal previsão normativa suscita questionamentos quanto à sua compatibilidade com a doutrina e a jurisprudência predominantes sobre a responsabilidade civil do Estado, particularmente em casos de omissão. A forma como os tribunais interpretam e aplicam essas disposições, bem como a leitura doutrinária a respeito, muitas vezes se distancia da literalidade da norma, gerando um campo de tensões entre teoria e prática.

Dessa forma, a presente pesquisa identifica, nesse ponto, um de seus principais desafios: a aparente contradição entre a previsão contida no CTB e a linha de raciocínio adotada pela doutrina e jurisprudência majoritárias. A questão central que se impõe é se a responsabilidade estatal por omissão no trânsito deve seguir o regime da responsabilidade objetiva, conforme previsão do CTB, ou se deve ser analisada sob a ótica da responsabilidade subjetiva, exigindo-se a demonstração de culpa, dolo ou negligência do Poder Público.

A RESPONSABILIDADE POR OMISSÃO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

A discussão acerca da responsabilidade do Estado por omissão, especialmente no contexto da segurança viária, exige uma análise cuidadosa, conforme exposto. Em relação a esse ponto, o renomado jurista Bandeira de Mello (2004, p. 246) defende que:

"A responsabilidade objetiva do Estado não está restrita aos atos comissivos, mas deve ser estendida também às omissões, especialmente quando o dever do poder público de agir é claro, vinculativo e tem a finalidade de proteger a coletividade."

Bandeira de Mello reforça que a omissão do Estado em garantir a segurança e a infraestrutura necessária para a prevenção de sinistros é um ato que, embora de não intervenção, cria um risco à coletividade, sendo, portanto, passível de responsabilização objetiva. Di Pietro (2011, p. 652) também sustenta que a responsabilidade do Estado, independentemente da existência de culpa, se aplica, em regra, a todos os danos decorrentes da falha em seu dever de agir. Ela enfatiza que:

"Nos casos de omissões, a responsabilidade do Estado deve ser analisada à luz do risco administrativo, sendo desnecessária a demonstração de culpa, uma vez que a omissão em certos deveres configura um risco ao bem-estar coletivo".

Por sua vez, Carvalho Filho (2023), sustenta que o Estado deve responder objetivamente pelos danos decorrentes de sua atuação direta no trânsito, mas, em caso de omissão, a responsabilidade se torna subjetiva, exigindo a comprovação de que a Administração negligenciou deveres específicos. Oliveira (2022) complementa essa abordagem ao afirmar que a responsabilidade estatal pode ser afastada quando há culpa exclusiva da vítima, como em situações de condução imprudente, embriaguez ou desrespeito às normas de trânsito.

Nos tribunais superiores, tanto STF quanto o STJ aplicam os regimes de responsabilidade

objetiva e subjetiva, conforme a análise do caso concreto. O STJ, no Recurso Especial (REsp.) nº 1.709.727/2022, reconheceu a responsabilidade subjetiva do Estado diante de sua omissão negligente na sinalização de uma via, onde uma cratera comprometia a segurança viária. A falha estatal resultou na queda de um veículo e na morte do condutor. De forma semelhante, o STF, no Recurso Extraordinário (RE.) nº 1.469.696/2023, concluiu pela omissão culposa do Estado ao não adotar medidas para impedir a invasão de animais na pista, o que ocasionou um sinistro. Em ambos os casos, a falha estatal na prestação do serviço público fundamentou a responsabilização civil subjetiva.

Por outro lado, em precedentes diversos, os tribunais superiores reconhecem que, quando há um dever legal específico de agir, aplica-se a responsabilidade objetiva do Estado. No REsp. nº 2.002.798/2024, o STJ reafirmou essa responsabilização ao julgar um caso de colisão entre um veículo e um animal em via pública, que resultou na morte do condutor. Na decisão, enfatizou-se o dever do Poder Público de adotar medidas preventivas e garantir condições adequadas de trafegabilidade nas vias sob sua administração, mesmo diante de situações imprevistas, como a presença de animais soltos na pista. A Ministra Relatora, ao proferir seu voto, assim consignou:

“III – É incontroverso que a causa do dano foi a presença de animal na pista, portanto, a omissão do Recorrido quanto às suas atribuições de fiscalização e manutenção de rodovias requer demonstração específica de necessidade de atuação pontual naquela área, em determinado trecho, e, ainda assim, ter o órgão quedado inerte de sua atuação. V – O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual é dever estatal promover vigilância ostensiva e adequada, proporcionando segurança possível àqueles que trafegam pela rodovia, razão pela qual se verifica conduta omissiva e culposa do ente público, caracterizada pela negligência, apta à responsabilização do Estado” (STJ, REsp. nº 2.002.798/2024).

O julgado evidencia que a inércia do Poder Público diante de riscos previsíveis - ainda que decorrentes de eventos naturais ou fortuitos - caracteriza omissão específica e culposa, ensejando a responsabilização objetiva da Administração, especialmente quando presente o dever legal de agir. Em consonância com esse entendimento, o STF, ao julgar o RE. nº 1.425.598/2023, reafirma que o Estado responde objetivamente por suas omissões quando há um dever jurídico específico de impedir o dano.

É fundamental, neste contexto, compreender a distinção entre omissão genérica (imprópria) e omissão específica (própria), categorias que desempenham papel crucial na definição da responsabilidade estatal. A omissão específica refere-se à inobservância de um dever

jurídico determinado, cuja violação resulta em responsabilidade objetiva, equiparando-se a um ato comissivo. Por outro lado, a omissão genérica refere-se ao descumprimento de um dever amplo e indeterminado, sendo necessária a comprovação de culpa ou dolo para a caracterização da responsabilidade subjetiva (Justen Filho, 2020).

Carvalho Filho (2023) assinala que, na omissão própria, a responsabilidade tende a ser objetiva, enquanto na imprópria, exige-se a comprovação de culpa estatal. Moreira Neto (2022) destaca que a omissão própria equivale a uma conduta comissiva negativa, pois há uma obrigação estatal específica de agir. Na omissão imprópria, a inércia deve ser avaliada segundo o princípio da razoabilidade, considerando recursos disponíveis e previsibilidade do dano.

Exemplo dessa distinção pode ser observado no RE. nº 1.433.620/2023 do STF. Neste julgado, a omissão do Estado na fiscalização da segurança viária foi analisada sob a ótica da responsabilidade subjetiva, reconhecendo-se a inviabilidade de imputar à Administração a culpa por falhas em um dever genérico de fiscalização. Consta na decisão:

“A omissão a ensejar responsabilidade do Estado é aquela que decorre do dever legal de impedir a ocorrência do resultado, ou seja, quando o Estado tem por obrigação agir a fim de evitar o resultado e não o faz. Contudo, as omissões genéricas imputadas ao Estado não ensejam a sua responsabilização civil extracontratual” (STF, RE. nº 1.433.620/2023).

Sob essa perspectiva, a jurisprudência do STF reforça que somente a violação de um dever jurídico específico de agir - expressamente previsto em norma legal ou decorrente de circunstância concreta - pode ensejar a responsabilização estatal. Para a adequada delimitação dessa responsabilidade, é imprescindível demonstrar que o Poder Público tinha conhecimento do risco concreto e dispunha de meios razoáveis para evitá-lo. Do contrário, a responsabilização tornar-se-ia excessivamente ampla e dissociada da realidade administrativa.

A Corte reconhece, assim, que o Estado não pode ser responsabilizado civilmente por não conseguir prevenir todo e qualquer risco decorrente da conduta de terceiros, especialmente em razão da limitação prática de manter um monitoramento constante e onipresente sobre todos os usuários das vias públicas.

Diante do exposto, constata-se que a definição do regime de responsabilidade aplicável à omissão estatal no âmbito da segurança viária depende, essencialmente, da identificação do dever jurídico específico de agir. A análise jurisprudencial revela que tanto o STF quanto o STJ têm oscilado entre os regimes objetivo e subjetivo, a depender da concretude do dever violado e da previsibilidade do risco. Assim, a correta aplicação do modelo de responsabilidade exige uma

apreciação contextualizada de cada caso, pautada na distinção entre omissão genérica e omissão específica. Essa abordagem permite alinhar a interpretação jurídica aos princípios da razoabilidade e da eficiência administrativa, evitando tanto a impunidade estatal quanto a imposição de um dever de vigilância impossível de ser cumprido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida ao longo deste artigo procurou analisar as diferentes perspectivas sobre a responsabilidade do Estado em sinistros de trânsito, com foco na aplicação das teorias objetiva e subjetiva, especialmente à luz do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

Com base nas discussões e análises apresentadas, conclui-se que a responsabilidade do Estado em tais situações configura um tema complexo e dinâmico, que envolve a interseção entre a doutrina, a jurisprudência e a aplicação prática das normas. O estudo revelou que, embora o CTB preveja a responsabilidade objetiva do Estado em determinados casos, as decisões judiciais variam conforme a interpretação dada à omissão estatal, seja sob a ótica da responsabilidade objetiva, seja da subjetiva. Essa diversidade de entendimentos na jurisprudência evidencia a necessidade de maior clareza e uniformidade quanto à aplicação do regime de responsabilidade nos casos de omissão.

A análise da doutrina revelou uma multiplicidade de interpretações sobre o tema. Embora tais abordagens enriqueçam o debate jurídico, demonstram a urgência de uma reflexão mais aprofundada sobre a forma como a responsabilidade estatal tem sido tratada nos sinistros de trânsito. Por sua vez, a diversidade de decisões judiciais - que oscilam entre a imposição da responsabilidade objetiva e a aplicação da responsabilidade subjetiva com base na conduta negligente do Poder Público - revela um cenário de insegurança jurídica, prejudicando a confiança dos cidadãos na tutela jurisdicional e comprometendo a proteção da vida no trânsito.

Dentre os apontamentos da pesquisa, destaca-se a necessidade de uma compreensão mais ampla da omissão estatal na segurança viária, que vá além das falhas materiais, como sinalização inadequada, ausência de infraestrutura ou fiscalização deficiente. É fundamental considerar também a inexistência de políticas públicas preventivas e eficazes voltadas à redução dos riscos no trânsito. Essa abordagem ampliada permitiria uma atuação mais estruturada e orientada à prevenção, rompendo com o ciclo da mera reparação de danos.

O Poder Judiciário já sinaliza avanços nesse sentido, por meio de decisões que

reconhecem a omissão injustificada do Estado na garantia da segurança viária. Em decisão recente, o Estado foi responsabilizado por sua inércia diante da ausência de infraestrutura adequada à acessibilidade, uma vez que a inexistência de calçadas e passeios públicos, aliada à construção de muros residenciais diretamente sobre a rodovia, forçava os pedestres a transitarem pela pista de rolamento, expondo-os a riscos significativos (STF, RE nº 1.046.700/2024). Em outro caso, a omissão do Poder Público na adoção de medidas essenciais para mitigar os riscos em rodovia com alto índice de sinistros - como a construção de passarelas, a instalação de sinalização adequada e de redutores de velocidade - foi interpretada como falha no cumprimento do dever estatal de garantir a segurança viária (STF, RE nº 1.395.509/2022).

Diante desse panorama, investigações futuras poderão aprofundar a relação entre a omissão do Estado e a ausência de uma gestão pública eficiente na segurança viária. Aspectos como a promoção da educação para o trânsito, questões de acessibilidade, sustentabilidade, entre outros, podem ser analisados sob a perspectiva da eficiência administrativa, permitindo um diagnóstico mais preciso das falhas institucionais e contribuindo para a formulação de soluções estruturais voltadas à promoção da segurança viária.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de out. 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1997. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977**. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 out. 1977. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16453.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

- CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2015.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Forense, 2022.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- OLIVEIRA, Rafael. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
- STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo Interno no Recurso Especial n° 2.002.798/MG**. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Brasília, DF, 26 jun. 2024. Disponível em: [STJ - Jurisprudência do STJ](#). Acesso em 12 mar. 2025.
- STJ. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial n° 1.709.727/SE**, Relator: Min. Benedito Gonçalves, julgado em 5 abr. 2022. Disponível em: [STJ - Jurisprudência do STJ](#). Acesso em: 28 fev. 2025.
- STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.046.700**. Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF. 25 set. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=780583835>. Acesso em: 28 fev. 2025.
- STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.469.696**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, Brasília, DF. 06 dez. 2023. Disponível em: [STF - Jurisprudência do STF](#). Acesso em: 28 fev. 2025.
- STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.433.620**. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF. 02 mai. 2023. DF, 2023. Disponível em: [STF - Jurisprudência do STF](#) Acesso em: 28 fev. 2025.
- STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **Recurso Extraordinário com Agravo n.º**

1.425.598. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF. 23 mar. 2023. Disponível em: [STF - Jurisprudência do STF](#) Acesso em: 28 fev. 2025.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º**

1.395.509. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF. 19 dez. 2022. Disponível em: [STF - Jurisprudência do STF](#). Acesso em: 28 fev. 2025.