



LEONARDO GRENDEL GUIMARÃES

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DEVER DE PRESTAR A SEGURANÇA
PÚBLICA COM EFICIÊNCIA.**

CURITIBA

2025

LEONARDO GRENDEL GUIMARÃES

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DEVER DE PRESTAR A SEGURANÇA
PÚBLICA COM EFICIÊNCIA.**

Artigo Científico apresentado ao
Programa de Graduação em Direito do
Centro Universitário Internacional, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^a Ma. Safira Orçatto
Merelles do Prado.

CURITIBA

2025

TERMO DE AUTORIA E RESPONSABILIDADE

À Coordenadoria de TCC do Curso de Direito;

Acadêmico: Leonardo Grendel Guimarães

RU: 2617834

Título do trabalho: **A Responsabilidade Do Estado E O Dever De Prestar A Segurança Pública Com Eficiência.**

Autorizo a submissão do artigo supranominado à Comissão/Banca Avaliadora, responsabilizando-me, civil e criminalmente, pela autoria e pela originalidade do trabalho apresentado.

Curitiba, 12 de setembro de 2025.

Assinatura do Acadêmico: _____

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DEVER DE PRESTAR A SEGURANÇA PÚBLICA COM EFICIÊNCIA.

Leonardo Grendel Guimarães¹

RESUMO

Analisa, esta proposta, a responsabilidade civil do Estado por mortes ou ferimentos causados por armas de fogo em operações policiais sob a ótica do Estado Democrático de Direito. Sob a égide da Constituição e da lei, abordam-se os fundamentos da responsabilidade objetiva do Estado, em especial, segundo a teoria do risco administrativo, assim como as excludentes dessa responsabilidade.

Examina-se, também, a dualidade entre poder de polícia e serviço público sob a perspectiva da eficiente prestação estatal da segurança pública.

Utilizando método analítico-dedutivo, são analisadas doutrinas contemporâneas e decisões paradigmáticas dos tribunais superiores, notadamente do Supremo Tribunal Federal, com a repercussão geral do recente entendimento de que “o Estado deve ser responsabilizado, na esfera cível, por morte ou ferimento de pessoas que tenham sido vítimas de disparos de armas de fogo em operações de segurança pública”.

Desse entendimento, conclui-se que, deve o Estado, ser responsabilizado quando sua atuação, direta ou omissiva, resulta em danos a terceiros, mesmo quando não identificada a origem dos disparos, reafirmando-se, assim, o dever de reparação como instrumento de justiça e proteção social.

Palavras-chave: responsabilidade civil; Estado; segurança pública; risco administrativo; operações policiais.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO 2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. 2.1. A RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA; 2.2. O RISCO ADMINISTRATIVO E O RISCO INTEGRAL; 2.3. AS EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO. 3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE OU FERIMENTO POR ARMA DE FOGO EM OPERAÇÕES POLICIAIS. 3.1. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E O DEVER DE PRESTAR A SEGURANÇA PÚBLICA COM EFICIÊNCIA; 3.2. O POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO SOBRE O TEMA. 4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA: 4.1. O POSICIONAMENTO DO STF; 4.2. O POSICIONAMENTO DO STJ; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 6. REFERÊNCIAS

¹ Leonardo Grendel Guimarães, aluno da graduação em Direito do Centro Universitário Internacional – UNINTER.

1. INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, enquanto modelo normativo de organização política e jurídica, pressupõe a submissão da Administração Pública não apenas às balizas formais da legalidade, mas aos imperativos da justiça e da proteção integral aos direitos fundamentais, mormente, a vida e a segurança pública. Nessa linha, a responsabilidade civil do Estado, sob a perspectiva do risco administrativo, impõe à máquina estatal a obrigação de arcar com o ônus decorrente de sua atuação, comissiva ou omissiva, quando ensejadora de danos a terceiros, independentemente da comprovação de culpa dos seus agentes ali envolvidos.

A presente labuta tem por objeto a análise da responsabilidade civil do Estado por mortes ou ferimentos causados por projéteis de arma de fogo durante operações de segurança pública (operações policiais ou militares), notadamente aquelas realizadas em zonas urbanas densamente povoadas. Examina-se, inicialmente, o arcabouço normativo e constitucional que sustenta a responsabilidade objetiva da Administração, percorrendo as distinções entre responsabilidade subjetiva e objetiva, bem como as principais teorias administrativistas acerca da responsabilidade estatal, desde a irresponsabilidade até o risco integral. Insere-se nesse inicial percurso, tratam-se as excludentes dessa responsabilidade.

Compreendidos os conceitos, adentra a proposta na problemática da segurança pública enquanto atividade estatal essencial, de natureza híbrida, ora serviço público propriamente dito, ora manifestação do poder de polícia, com primordial enfoque na precariedade e ineficiência que permeiam as ações policiais em determinados contextos sociais, sobretudo aqueles marcados por vulnerabilidade estrutural.

Razoável recorte doutrinário é realizado no sentido de melhor compreender a evolução do entendimento acerca da responsabilidade estatal, em especial, relacionada à responsabilidade de reparar os danos causados por ferimento ou morte de inocentes em decorrência de ações policiais.

Traz-se à baila, ainda, uma análise jurisprudencial que visa trazer melhor compreensão para a evolução do atual entendimento acerca da responsabilidade do Estado dentro do escopo da pesquisa.

Por derradeiro, realiza-se uma incursão na jurisprudência dominante, com destaque ao entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.237 da Repercussão Geral, que reconhece o dever de indenizar por parte do Estado mesmo diante da impossibilidade de se identificar a origem específica do disparo.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Inicialmente, faz-se necessário compreender que a responsabilidade civil, diferentemente da penal ou da administrativa, no contexto civilista, representa a possibilidade de alguém responder com o próprio patrimônio o dano causado a terceiro, devendo indenizar o dano causado.

Seguindo a inteligência do art. 927 do Código Civil², já inserido no contexto da Responsabilidade Civil e da Obrigação de Indenizar, estabelece-se a obrigação de reparar o dano causado a outrem, quando da prática de ato ilícito. Importante destacar que é o próprio Código³ que traz a definição desses atos como aqueles que decorrem da intenção, da culpa ou do abuso de direito. Nesse entendimento, preleciona Gonçalves:

que as obrigações derivadas dos “atos ilícitos” são as que se constituem por meio de ações ou omissões culposas ou dolosas do agente, praticadas com infração a um dever de conduta e das quais resulta dano para outrem. A obrigação que, em consequência, surge é a de indenizar ou ressarcir o prejuízo causado.⁴

Portanto, trata a responsabilidade civil da obrigação de reparar os danos lesivos causados a terceiros, sejam aqueles de natureza patrimonial ou moral, cuja fonte são os atos ilícitos.

O parágrafo único, do art. 927, do Código Civil, esclarece que há situações onde haverá a obrigação de reparar o dano independentemente de culpa, quando especificados em lei ou pelo risco da atividade desenvolvida pelo autor do dano. São as hipóteses em que cabe a chamada responsabilidade objetiva.

Rompido este inicial esclarecimento acerca da responsabilidade civil, debruça-se, então, na responsabilidade do Estado, podendo esta decorrer das suas relações contratuais ou extracontratuais. No primeiro caso, fora do escopo desta pesquisa, e a exemplo, trata da responsabilidade por eventual descumprimento de

² Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

³ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁴ GONÇALVES, Carlos R. Responsabilidade Civil - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.1. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 1 mar. 2025.

termos de determinado contrato administrativo firmado com terceiro para prestação de serviços, regulados pela Lei de Licitações⁵ e por disposições específicas do próprio contrato.

No que se refere à responsabilidade extracontratual do Estado, é a sua responsabilidade de reparar os danos causados a terceiros por seus agentes, quando atuam nessa qualidade, independentemente de qualquer relação prévia, ou seja, a obrigação surgirá ao Estado em decorrência do dano causado, independente de qualquer relação contratual com o lesionado, ou seja, “é aquela que deriva das várias atividades estatais sem qualquer conotação pactual”⁶.

Impõe-se, portanto, ao Estado Brasileiro, em decorrência de disposição Constitucional⁷ expressa, a Responsabilidade Civil Objetiva, sob a égide da Teoria do Risco Administrativo, uma vez que a resposta aos danos causados pelos seus agentes, nessa condição, independem de dolo ou culpa.

A sujeição do Estado, da Administração Pública, à obrigação de reparar os danos causados aos seus administrados decorre da inadmissibilidade da hipótese de irresponsabilidade do Estado no contexto de um Estado Democrático de Direito⁸, contrapondo-se às ideias dos estados absolutistas onde imperava a teoria da irresponsabilidade, fundada no princípio do qual *the king can do no wrong*⁹. Nos casos de dano, “o funcionário é que respondia pelos danos causados ao particular”¹⁰.

2.1 A Responsabilidade Objetiva e Subjetiva

Compreendidas as disposições gerais acerca da responsabilidade civil, cabe, neste momento, um razoável aprofundamento nos institutos da responsabilidade

⁵ LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.460. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá [...], 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.

⁸ O Estado Democrático de Direito é a modalidade do Estado constitucional e internacional de direito que, com o objetivo de promover e assegurar a mais ampla proteção dos direitos fundamentais, tem na dignidade humana o seu elemento nuclear e na soberania popular, na democracia e na justiça social os seus fundamentos (RANIERI, 2018, p.332).

⁹ O rei não pode errar.

¹⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.15. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 02 mar. 2025.

Objetiva e Subjetiva, no sentido de ambientar o interlocutor para uma melhor compreensão da análise da Responsabilidade do Estado pelos danos decorrentes de ações policiais ou militares.

No que se refere à responsabilidade Subjetiva, há que se considerar o psicológico da ação, se praticada com dolo ou culpa, remetendo à disposição geral de ato ilícito presente no art. 186 do Código Civil.

Oportuno compreender que no contexto da responsabilização estatal, algumas escolas desenvolveram teorias baseadas na sua subjetividade, como, segundo Carvalho Filho¹¹, a Teoria Da Responsabilidade Com Culpa e a Teoria da Culpa Administrativa, representando uma evolução em relação ao passado de irresponsabilidade do Estado.

A primeira teoria, civilista da culpa, buscava a responsabilidade estatal pela ação culposa de seu agente, distinguindo-se, ainda, os atos de império dos atos de gestão. No primeiro caso, decorrentes do poder soberano do estado, não haveria responsabilização, no segundo, haveria a possibilidade de responsabilização, uma vez que próximos dos atos de direito privado. ocorreu que, na prática, nem sempre se podia distinguir o ato de gestão do ato de império, o que levou ao desenvolvimento da Teoria da Culpa Administrativa.

Segundo essa teoria, também conhecida como Teoria da Culpa do Serviço, ou *faute du service*, não é mais necessária a distinção entre atos de império ou atos de gestão, bastando a comprovação do mau funcionamento do serviço público, mesmo sem atribuir causa a algum indivíduo específico, “a doutrina, então, cognominou o fato como culpa anônima ou falta do serviço”¹².

Neste ponto, preleciona Irene Nohara, que:

A culpa do serviço passa, então, a ser independente da configuração da culpa subjetiva do funcionário, ou seja, cabe responsabilização do Estado independentemente do fato de ser ou não identificado o agente culpado pelo dano, se o serviço foi prestado de forma negligente, imprudente ou com imperícia (ou dolo), mesmo que diante da culpa anônima do serviço.¹³

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.461. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

¹² *Ibid.* p.462.

¹³ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.793. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

A falta do serviço, portanto, demonstra-se por meio da inexistência do serviço, do seu mau funcionamento ou do retardamento. De qualquer maneira, mesmo não havendo uma pessoa responsável, ainda havia uma responsabilidade subjetiva, mas do Estado, cabendo ao administrado a comprovação da sua ocorrência.

Por sua vez, a Responsabilidade Objetiva independe da vontade ou da culpa do agente ou do Estado. Remete-se, neste momento, novamente ao parágrafo único do art. 927 do Código Civil, que prescreve que “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Ajuda-nos, Sergio Cavalieri Filho¹⁴, a esquematizar, de acordo com a disposição supra, os casos onde evidencia a responsabilidade objetiva, seja no: abuso de direito (art. 927 c/c art.187); atividade de risco - fato do serviço (art. 927, parágrafo único); fato do produto (art. 931 c/c); fato de outrem (arts. 932 e 933 c/c); fato da coisa (arts. 936-938 c/c); nas relações de consumo (CDC, arts. 12 e 14); e também, a responsabilidade do Estado e dos prestadores de serviços públicos, por expressa disposição Constitucional¹⁵.

Entende-se, assim, que esta modalidade de responsabilidade cria uma obrigação ao agente que provocou o dano independentemente de dolo ou culpa, e é esta a obrigação atribuível ao Estado no ordenamento pátrio, sob o fundamento da Teoria do Risco Administrativo (vista adiante).

Invoca-se, novamente, a fim de esclarecer eventuais lacunas no cotejo entre Responsabilidade Objetiva e Subjetiva, as lições de Cavalieri Filho:

Na responsabilidade objetiva, portanto, é irrelevante o nexó psicológico entre o fato ou atividade e a vontade de quem a pratica, bem como o juízo de censura moral ou de aprovação da conduta. Enquanto a culpa é vinculada ao homem, o risco é ligado ao serviço, à empresa, à coisa, ao aparelhamento. A culpa é pessoal, subjetiva; pressupõe o complexo de operações do espírito humano, de ações e reações, de iniciativas e inibições, de providências e inércias. O risco ultrapassa o círculo das possibilidades humanas para filiar-se ao engenho, à máquina, à coisa, pelo caráter impessoal e o objetivo que o caracteriza.¹⁶

Dessa forma, passa-se à análise das teorias do risco.

¹⁴ CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil - 16ª Edição 2023. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.33. ISBN 9786559775217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775217/>. Acesso em: 02 mar. 2025.

¹⁵ Ver nota de número 7.

¹⁶ CAVALIERI FILHO, *op. cit.*, p. 208.

2.2 O Risco Administrativo e o Risco Integral

No tocante à responsabilidade civil objetiva do Estado, a Teoria do Risco Administrativo é a que a fundamenta. De acordo com essa teoria, basta a relação entre a conduta estatal, administrativa, e o dano sofrido pelo particular, para que então surja a responsabilidade civil do Estado, salvo pela ocorrência de excludentes.

A fim de justificar essa responsabilidade estatal em decorrência do risco, preleciona Nohara que:

Em suma, é denominada teoria do risco porque a atividade estatal envolve risco de dano e, como todos contribuem para a formação do erário, por meio do pagamento dos tributos, existe a formação de um patrimônio coletivo que, tal qual um seguro, deve também servir para indenizar aqueles que sofrerem isoladamente a ação danosa do Estado, conforme a noção de solidariedade social, por meio da repartição dos encargos.¹⁷

Portanto, a indenização do particular lesado por atos do Estado decorre do próprio conceito de patrimônio público e da noção de solidariedade social. Assim, os danos praticados e a sua reparação são compartilhados por toda a coletividade.

Nesse sentido, e retomando o próprio conceito de responsabilidade civil objetiva, afasta-se qualquer questionamento acerca da culpa ou dolo do agente, ou da própria Administração, ou se o serviço funcionou mal, restam apenas os pressupostos do dano, da conduta administrativa e do nexo causal.

A teoria do Risco Administrativo é a regra adotada no nosso ordenamento jurídico, mas há situações em que é admitido o Risco Integral, situações estas onde não se admitem excludentes da responsabilidade estatal, ou seja, o Estado deverá suportar os danos em qualquer hipótese. São exemplos, os acidentes nucleares, por disposição Constitucional¹⁸, e os atos terroristas e atos de guerra contra aeronaves brasileiras, por expressa disposição legal¹⁹.

¹⁷ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.794. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 03 mar. 2025.

¹⁸ Art. 21. Compete à União: [...] XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: [...] d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

¹⁹ LEI Nº 10.309, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2001. Dispõe sobre a assunção pela União de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras. LEI Nº 10.744, DE 9 DE OUTUBRO DE 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.

2.3 As Excludentes de Responsabilidade do Estado

Anteriormente, por ocasião da definição da Teoria do Risco Administrativo, viu-se que basta a relação (nexo de causalidade) entre a conduta estatal e o dano sofrido pelo particular, para que então surja a responsabilidade civil do Estado, salvo pela ocorrência de excludentes. Nessa Linha, segundo Di Pietro:

Sendo a existência do nexo de causalidade o fundamento da responsabilidade civil do Estado, esta deixará de existir ou incidirá de forma atenuada quando o serviço público não for a causa do dano ou quando estiver aliado a outras circunstâncias, ou seja, quando não for a causa única.²⁰

Exclui-se, ou resta atenuada, assim, a responsabilidade civil do Estado, quando a prática dos seus atos não for causa independente do dano. Nessa linha, as excludentes da responsabilidade estatal são: a força maior (ou caso fortuito)²¹, a culpa da vítima e a culpa de terceiros. Como atenuante da responsabilidade, resta a culpa concorrente da vítima.

A força maior (ou caso fortuito), por tratar-se de evento imprevisível e inevitável, portanto, estranho à vontade das partes, não seria razoável imputar qualquer dever de indenizar à Administração, uma vez que ausente o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano²².

Ausente ainda, de nexo causal, é a culpa exclusiva de terceiros, que, segundo NOHARA:

A culpa exclusiva de terceiros é a circunstância que rompe totalmente o nexo de causalidade. Ela ocorre quando se verifica que o comportamento do Estado não foi a causa do dano à vítima, mas unicamente a ação de outras pessoas, que não os seus agentes. Note-se que, se havia, por parte do Estado, o dever específico de proteger a pessoa que sofreu o dano da ação do terceiro, nem sempre há a exclusão da responsabilidade do Estado, mas esse item será aprofundado na responsabilidade por omissão, item seguinte, pois, via de regra, “de duas uma”: ou o dano na omissão do Estado ocorre por fato da

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.745. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

²¹ Em face da significativa divergência doutrinária acerca da terminologia, adotar-se-á a força maior (ou caso fortuito) como um gênero único, considerando fatos totalmente imprevisíveis e inevitáveis.

²² É preciso, porém, verificar, caso a caso, os elementos que cercam a ocorrência do fato e os danos causados. Se estes forem resultantes, em conjunto, do fato imprevisível e de ação ou omissão culposa do Estado, não terá havido uma só causa, mas concausas, não se podendo, nessa hipótese, falar em excludente de responsabilidade. Como o Estado deu causa ao resultado, segue-se que a ele será imputada responsabilidade civil. Por respeito à equidade, porém, a indenização será mitigada, cabendo ao Estado reparar o dano de forma proporcional à sua participação no evento lesivo e ao lesado arcar com o prejuízo correspondente a sua própria conduta (CARVALHO FILHO, 2024, p.472).

natureza ou por causa da ação de terceiros.²³

Nesse caso, exclui-se a responsabilidade do Estado pois não há nexo de causalidade entre o comportamento estatal, nem dos seus agentes, e o dano eventualmente causado. Um adendo à responsabilidade subjetiva do estado nos chamados atos de multidões, a exemplo de protestos, que não raramente ocasionam danos a particulares. No caso, cabe ao administrado comprovar a omissão culposa do Estado, como no protesto, previsível de ocorrer tumulto, e na presença de efetivo policial compatível, este não agiu preventivamente.

Por fim, exclui-se a responsabilidade civil do estado pela culpa exclusiva da vítima, “circunstância em que se constata que a pessoa que sofreu o dano foi quem integralmente deu causa à sua ocorrência”²⁴. Neste caso, cabe ao Estado comprovar a culpa exclusiva da vítima, como por exemplo, em um eventual acidente de trânsito, demonstrar que o outro veículo, particular, cruzou sinal vermelho.

Ainda no que se refere à culpa da vítima, esta é capaz de atenuar a responsabilidade civil do Estado, quando não for exclusivamente culpada, mas concorrer para a causa do dano. Na inteligência do art. 945 do Código Civil, segundo o qual: “se a vítima tiver concorrido culposamente para o evento danoso, a sua indenização será fixada tendo-se em conta a gravidade de sua culpa em confronto com a do autor do dano”. Em complemento, o Enunciado 459, da V Jornada de Direito Civil, do Conselho da Justiça Federal, esclarece que “a conduta da vítima pode ser fator atenuante do nexo de causalidade na responsabilidade civil objetiva”, portanto, totalmente aplicável a atenuante da responsabilidade nos casos envolvendo a Administração Pública.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE OU FERIMENTO POR ARMA DE FOGO EM OPERAÇÕES POLICIAIS

Faz-se relevante, neste momento, ainda com o fito de conferir melhor compreensão da responsabilidade estatal, mas em especial, nos casos de operações policiais ou militares, traçar breves considerações acerca do Poder de Polícia, função típica da Administração Pública, de caráter predominantemente preventivo, e da Polícia

²³ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.812. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

²⁴ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.811. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

Judiciária, que atua com foco em investigações criminais e responsabilização penal, predominantemente repressivo.

Fala-se em predominância, pois é difícil, na prática, verificar a exclusividade da prevenção ou da repressão, vez que a polícia administrativa, a fim de evitar a concretização de um dano, pode-se valer das forças ostensivas, como o apoio policial, ao passo que estas empregam-se, comumente, com o objetivo de prevenir ocorrências sociais erráticas. Nesse sentido, aduz Carvalho Filho²⁵, que:

Na verdade, os agentes da Polícia Administrativa também agem repressivamente, quando, por exemplo, interditam um estabelecimento comercial ou apreendem bens obtidos por meios ilícitos. Por outro lado, os agentes de segurança têm a incumbência, frequentemente, de atuar de forma preventiva, para o fim de ser evitada a prática de delitos.

Complementa, ainda, o autor, que no caso da polícia brasileira, o mesmo agente público acumula sucessiva ou simultaneamente, a função preventiva e repressiva.

Sob a égide da Constituição Federal²⁶, está prevista a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, a ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. O dever do estado, nesse sentido, é exercido pelos diversos órgãos no mesmo dispositivo previstos, como a polícia federal, civil e militar.

No que se refere a polícia administrativa, sob o aspecto legal, prevê o Código Tributário Nacional - CTN²⁷, que o poder de polícia (administrativa) é, em razão de interesse público concernente, dentre outros, à segurança, à tranquilidade pública, ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos, é atividade que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade.

Diferenciam-se, a polícia administrativa e a polícia judiciária, sendo esta incidente sobre pessoas, e exclusiva de corporações especializadas, como a polícia civil e militar, ao passo que aquela, incide sobre bens, direitos ou atividades, e “se reparte entre diversos órgãos da Administração, incluindo, além da própria polícia militar, os vários órgãos de fiscalização aos quais a lei atribua esse mister”²⁸.

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.71. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 05 mar. 2025.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). Art. 144.

²⁷ BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Art. 78.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.135. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 05 mar. 2025.

Na linha de todo o exposto, considerando as atividades típicas da função administrativa²⁹, extrai-se a ideia de que a segurança pública apresenta um aspecto híbrido, ora atuando como Poder de Polícia, limitando ou restringindo direitos em prol da coletividade, ora na forma de serviço público, como “atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, [...], com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”³⁰.

Decorrente do Risco Administrativo, toda a atuação estatal está sujeita ao perigo de arcar com indenizações aos particulares, em especial, quando a execução é precária ou mal planejada. Ainda mais relevante, e dramática, torna-se a análise da responsabilidade estatal envolvendo a segurança pública, onde o Estado, detentor desse dever, poderá responder pelos abusos, excessos, omissões ou até mesmo pela sua ineficiência.

3.1 A Responsabilidade do Estado e o Dever de Prestar a Segurança Pública com Eficiência

Compreendida a hibridez a que se sujeita a segurança pública, no binômio poder de polícia / serviço público, e conforme já exposto, a responsabilidade objetiva do estado estará presente em ambas, mesmo que no primeiro enquadramento seja de difícil tarefa exemplificar algum caso onde não seja caracterizada a omissão, erro ou excesso do agente público, tornando irregular o seu exercício, independentemente do aspecto subjetivo na prática do ato, no que se refere ao dolo.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 78 do CTN, prescreve que “considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

O exercício irregular do poder de polícia, portanto, ato ilícito, quando ensejar dano, caberá ao Estado realizar o ressarcimento. Nohara³¹, nessa linha, preleciona que:

²⁹ Serviços Públicos, Fomento, Poder de Polícia e Intervenção.

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos C. Manual de Direito Administrativo - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.240. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 05 mar. 2025.

³¹ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.785. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

[...] no caso de ressarcimento por ato ilícito, o argumento da ilegalidade é um dos meios para se responsabilizar o Estado, mas não “o” verdadeiro fundamento da responsabilização, que gira em torno da realização de justiça, isto é, da necessidade de correção do dano causado e a volta ao estado anterior (*status quo ante*); mesmo porque, se não se configurar o dano, que provoca injustiça (pois lesa o particular), e apenas se comprovar a presença de ilegalidade, não fica caracterizada a responsabilidade extracontratual do Estado, pois não há nexo causal da atuação ilícita com resultado lesivo (que seria o injusto).

O verdadeiro fundamento, portanto, da responsabilização estatal, é o da realização da justiça, neste caso, quando superados os limites impostos pela lei, e deste ato resultar dano, há que se reparar. Ainda complementa a autora, em decorrência do que prescreve o § 6º, do art. 37, da CRFB/88, que “é que o agente público que praticou ato ilícito, com culpa ou dolo, deve ser obrigado a recompor, em ação regressiva, o patrimônio público desfalcado, se o Estado responder pelo dano”.

No que se refere ao serviço público, definido pela doutrina³² como “atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”, a segurança pública, serviço público propriamente dito³³, e dever essencial do Estado, decorrente de disposição Constitucional³⁴ expressa, prestado diretamente à coletividade pela Administração Pública, deve observar os princípios administrativos, em especial, os da legalidade, proporcionalidade e eficiência, como imperativos da sua atuação, sob o risco, no caso de inobservância, do seu exercício torna-se ilegítimo.

A segurança pública, não somente é uma atribuição do Estado, mas um direito social e individual, que deve ser garantido, em especial nuança³⁵, por meio da coação estatal. Nessa ordem, segundo Glina³⁶:

O exercício legítimo do monopólio da coação estatal se funda na força normativa do direito humano à segurança, que torna exigível a coerção. Entretanto, esta deve estar vinculada à finalidade de proteger direitos humanos e deve atender ao princípio da proporcionalidade, o que permite o controle do

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo* - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.118. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

³³ Serviços públicos propriamente ditos são os que a Administração Pública presta diretamente à coletividade em função de sua essencialidade e, por esse motivo, não podem ser delegados. São exemplos destes tipos de serviços: a segurança pública e a defesa nacional. (NOHARA, 2025, p. 425).

³⁴ BRASIL. Constituição (1988). Art. 144.

³⁵ Segurança pública não se resume à coação, mas inclui políticas de prevenção, preservação de direitos e a atuação de instituições de saúde, assistência social e educação.

³⁶ GLINA, Nathan. *Segurança pública: direito e dever*. São Paulo: Almedina, 2020. E-book. p.46. ISBN 9786556270944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556270944/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

uso da força quanto aos fins e o controle da legitimidade dos meios empregados, na necessária análise de fins e meios, imprescindível para um Estado Democrático de Direito. A segurança pública é um direito, expresso por meio de normas jurídicas, que engloba a segurança de todos, inclusive em suas dimensões pessoal e social, pela proteção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e dos bens jurídicos tutelados pelo Ordenamento Jurídico.

Nesse sentido, como atividade exclusiva do Estado, sujeita ao regime jurídico de direito público, em especial, o regime jurídico administrativo³⁷, que carece de grande medida da prerrogativa da supremacia do interesse público, à segurança pública, ainda são impostas limitações, que visam garantir a concretização do interesse coletivo. A necessidade de estar em situação superior ao privado, reflete, segundo Di Pietro, a bipolaridade da Administração, que são os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração. Nesse sentido, destaca a autora que:

Os dois princípios fundamentais e que decorrem da assinalada bipolaridade do Direito Administrativo – liberdade do indivíduo e autoridade da Administração – são os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público sobre o particular, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do direito público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se todos os demais.³⁸

Assim, embora as prerrogativas coloquem a Administração em posição de supremacia perante o particular, com a finalidade pública, as sujeições, ou restrições, limitam a própria atividade estatal. Portanto, mesmo que legítima, formalmente, a atuação coercitiva do Estado, esta deve ocorrer dentro dos limites estabelecidos pela norma.

Por fim, em necessário adendo, extrai-se da doutrina de Justen Filho³⁹, que, ao discorrer sobre o própria definição de serviço público⁴⁰ no direito brasileiro, traz fundamentos que perfeitamente se harmonizam com a ideia até aqui exposta. Nessa linha, à segurança pública, entendida como serviço público essencial, indelegável e de

³⁷ A expressão “regime jurídico administrativo” é reservada tão somente para abranger o conjunto de traços, de conotações, que tipificam o Direito Administrativo, colocando a Administração Pública numa posição privilegiada, vertical, na relação jurídico-administrativa. (DI PIETRO, 2025, p. 73)

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.79. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.432. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

⁴⁰ Serviço público é uma atividade pública administrativa, executada sob regime de direito público, tendo por objeto a utilização de recursos econômicos para a satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de atendimento adequado mediante os mecanismos da livre-iniciativa privada (JUSTEN FILHO, 2025, p. 431).

execução típica, exclusiva do Estado, reconhece-se a natureza de instrumento direto e imediato de concretização dos direitos fundamentais, não apenas em razão da titularidade estatal, mas da constatação da insuficiência dos mecanismos de livre-iniciativa para assegurar a fruição equânime desses direitos. Nesse sentido, tratando-se de atividade estatal voltada à proteção da vida, da ordem pública e da incolumidade das pessoas e dos bens jurídicos tutelados, sua prestação não se coaduna com a lógica privada, mas à finalidade do interesse público, inviabilizando sua desvinculação da estrutura estatal e reforçando sua inafastabilidade da tutela estatal.

Superado o exposto adendo, não obstante (ao respeito às normas), os serviços públicos, ou melhor, a execução dos serviços públicos deve respeitar o princípio da eficiência, ou seja, não pode o estado escusar-se de prestar um serviço de qualidade, racional, competente, com resultados e benefícios concretos à coletividade, sob o argumento de que se encontra limitado pela legalidade estrita⁴¹.

Ao princípio da eficiência, portanto, não se atribui mera obrigação de agir por parte do Estado, mas a de fazê-lo de forma qualificada, racional e orientada à concretude dos resultados, em especial, quanto à contenção da criminalidade e à preservação da ordem pública. Sob a égide desse princípio Constitucional expresso, a prestação estatal precária, ineficiente, desproporcional, despreparada, além de poder ensejar a nulidade dos atos praticados, pois geralmente afetam outros princípios estruturantes como a da legalidade, finalidade, moralidade, nas hipóteses de ações policiais ou militares em áreas povoadas, os danos decorrentes da ação, por consequência, poderão gerar a responsabilização civil do Estado.

Diante de toda essa conceitual exposição, a atuação das forças de segurança pública, em especial, em cenários urbanos densamente habitados, particularmente nas periferias, sujeita-se aos limites constitucionais e legais, mormente quando do uso de força armada, que não raramente resulta em tragédias envolvendo populares inocentes, alvos de balas perdidas.

É nesse sentido que se invoca o questionamento acerca da responsabilidade do Estado, pois, decorrente da ação estatal, falha ou desproporcional, é que se perfez o dano. Importante esclarecer que, não se trata, a responsabilidade estatal nesses casos, de uma *faute du service*⁴², mas do reconhecimento da existência dos elementos exigidos para a responsabilidade objetiva, quais sejam, a ação estatal⁴³ (praticada por

⁴¹ Refere-se ao princípio segundo o qual a Administração Pública somente poderá agir dentro de limites previamente estabelecidos em normas legais ou regulamentares.

⁴² Ver tópico 2.1.

⁴³ Considerar que a omissão estatal (dever de agir ou possibilidade de evitar o dano) também é capaz de

agente público no exercício da função pública), o dano (pelo indivíduo ferido ou que evoluiu ao óbito após ser atingido por bala perdida), o nexo de causalidade (a ação policial na comunidade gerou troca de tiros)⁴⁴.

3.2 Posicionamento Doutrinário

O parágrafo 6º, do art. 37, da Constituição Federal traz a expressão “nessa qualidade” quando prevê a responsabilidade do Estado pelos danos que os seus agentes causarem a terceiros. É importante esclarecer que o entendimento doutrinário⁴⁵ é o de que, não obstante haja a responsabilização estatal pelos danos causados em decorrência do exercício regular (ou irregular) das funções dos agentes públicos, não se afasta a responsabilidade objetiva quando o agente que causa o dano o faz a pretexto de exercer atribuição pública.

Neste contexto, exemplifica Nohara, com interessante caso onde um delegado de polícia desrespeitou a fila de atendimento em determinada agência bancária, “furou a fila”, e prendeu um aposentado insatisfeito com a situação, sob o argumento de desacato. Na oportunidade, o particular ajuizou ação de indenização por danos morais contra o Estado, deferido em primeira instância. Em sede recursal, alegou-se que a autoridade não estava no exercício das suas funções, argumento que não prosperou.

Em outra oportunidade, também citada por Nohara, ocasião em que um policial praticou agressão fora de serviço. No teor da decisão, fundamentou o relator que “não obstante fora do serviço, foi na condição de policial militar que o soldado foi corrigir as pessoas”. Corroborando com o atual entendimento, esclareceu o ministro que “o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da CF não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público (STF, RE 160.401/SP, 2ª T., Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 28.4.1999)”.

No entendimento atual, a qualidade de agente público em muito supera o conceito do mero exercício das funções do agente, caso contrário, até mesmo as práticas excessivas ou do desvio de finalidade, seriam afastadas da responsabilidade,

ensejar responsabilidade.

⁴⁴ O Estado responde objetivamente tanto pela prática de atos lícitos como pela de ilícitos. Não é necessária a alegação da violação à legalidade para a configuração de sua responsabilidade, bastando para tanto que haja a comprovação de uma ação, um dano e o nexo de causalidade entre a ação, lícita ou ilícita, e o prejuízo. (NOHARA, 2025, p. 787).

⁴⁵ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.806. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

uma vez que é notável o descasamento do ato arbitrário, com abuso de poder, daqueles previstos como funções do agente público.

No que se refere à questão da bala perdida, aduz Cavalieri Filho⁴⁶:

No confronto entre policiais e bandidos, pessoas inocentes são atingidas. Deve o Estado responder nesses casos? A resposta é indiscutivelmente positiva porque o dano (morte ou ferimento de um transeunte) teve por causa a atividade administrativa. Em que pese o entendimento em contrário, é desnecessário saber se a bala partiu da arma do policial ou do bandido; relevante é o fato de ter o dano decorrido da atuação desastrosa do Poder Público.

[...]

Destarte, sempre que o dano resultar da atividade estatal, ou que esta concorrer para aquele como ocasião ou oportunidade, haverá o dever de indenizar objetivamente. Se a vítima foi atingida na troca de tiros entre policiais e bandidos, não há dúvida de que a ação dos agentes contribuiu de forma decisiva para o evento, pelo que indiscutível o dever de indenizar do Estado.

Importante destacar, que mesmo nesses casos, aplicam-se as excludentes de responsabilidade⁴⁷, em especial, quando a origem dos projéteis não guarda relação com a atividade policial, ou pelo descumprimento da vítima, de ordem clara e expressa, quanto ao acesso às áreas de risco.

Marçal Justen Filho⁴⁸ aborda o dever de diligência, imposta aos agentes públicos devido à natureza da atividade estatal, que consiste na possibilidade de prever as consequências das suas condutas, assim como as providências necessárias para evitar danos a terceiros. Assim, “se o agente estatal infringir esse dever de diligência, atuando de modo displicente, descuidado, inábil ou excessivo, estará configurada a conduta ilícita e surgirá, se houver dano a terceiro, a responsabilidade civil”.

Cita o autor, que seguiu esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir o Tema de Repercussão Geral 1.237, onde o voto do “indicou que a existência desse dever especial de diligência pode implicar a adoção de providências adequadas a evitar a consumação de dano a terceiro”.

⁴⁶ CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil - 16ª Edição 2023. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.311. ISBN 9786559775217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775217/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

⁴⁷ Ver tópico 2.3.

⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.883. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em: 27 mar. 2025.

Contrapõe-se, parcialmente, à doutrina majoritária, e ao atual entendimento jurisprudencial, Carlos Roberto Gonçalves⁴⁹, quando trata da responsabilidade civil do estado decorrente de bala perdida:

Justifica-se a responsabilização do Estado pelos danos causados por balas perdidas, tenha a bala saído da arma do agente público ou da arma do criminoso, ou mesmo quando não se tenha apurado de qual delas partiu, nos casos bastante comuns na cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, de operações armadas da polícia, planejadas para combater principalmente o tráfico de drogas e nas quais os policiais são recebidos à bala, estabelecendo-se o perigoso confronto que coloca em risco a vida das pessoas da comunidade. Tratando-se de incidente ocorrido em virtude de iniciativa dos agentes públicos, sem os cuidados necessários com a segurança dos moradores do local, que deveriam ser, antes, dali retirados, deve o Estado responder pelas suas consequências. Entretanto, quando os policiais são chamados para atender a uma ocorrência rotineira e reagem, ao serem recebidos à bala pelos criminosos, o Estado só deveria ser responsabilizado, parece-nos, quando a bala perdida saiu da arma dos referidos agentes públicos. Caso contrário, ou seja, se o Estado tiver de responder também, nesses casos, pelas consequências dos disparos efetuados pelos assaltantes, estar-se-ia atribuindo-lhe a condição de segurador universal e inibindo o trabalho de segurança pública que lhe é inerente. Pelo mesmo motivo, não deve responder o Estado pelas consequências de bala perdida de origem totalmente ignorada, partida de local desconhecido.

Apesar de referendar entendimentos já abordados, diverge o doutrinador na questão da responsabilidade do estado por disparos, que não aqueles efetuados pelos próprios agentes públicos, nos casos onde as trocas de tiros derivam de situações em que policiais são surpreendidos em ocorrências comuns. No seu entendimento, portanto, caberia a responsabilização quando a ação policial é planejada com antecedência e o Estado não zela pela segurança dos populares, a exemplo, afastando-os dos locais de maior risco.

Interessante é o posicionamento colocado por Alberto Pratts e Paulo Vinícios Appelt⁵⁰, quando da análise econômica da responsabilidade civil do Estado, ao levantar a possibilidade de que condenações do Estado à reparação civil possam, indiretamente, determinar maior cautela aos agentes policiais nos ingressos às comunidades, evitando locais mais reservados.

Na mesma linha apresentada supra, por Gonçalves, os autores ressaltam que, mesmo que planejadas, as ações militares sempre contam com determinado grau de imprevisibilidade, principalmente no que se refere à escolha dos locais de conflito, pois

⁴⁹ GONÇALVES, Carlos R. Responsabilidade Civil - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.197. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 04 abr. 2025.

⁵⁰ HACH PRATTS, . R.; APPELT, . V. A análise econômica da responsabilidade civil do Estado. Revista Avant, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 116–143, 2024. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/7317>. Acesso em: 04 abr. 2025.

estes “simplesmente acontecem”, sem contar que, devido ao desenvolvimento irregular das referidas comunidades, muitas vezes amontoadas, pode simplesmente inexistirem espaços passíveis de confrontos isolados.

Em razoável crítica, portanto, concluem, Pratts e Appelt, que os incentivos à atuação mais cautelosa da polícia militar “se reverterem, na verdade, em desincentivos à atuação contra o crime organizado no geral, na medida em que a realidade prática impõe mais tempo dedicado às minúcias das operações [...], isso quando não impõe a pura impossibilidade de ingresso nesses locais com essas condições”. Desincentivando, portanto, o agir contra o crime organizado, age o Estado contra si mesmo.

4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA

Faz-se mister, anteceder o posicionamento atual dos tribunais superiores com um panorama anterior de como eram entendidos pelos tribunais pátrios o caso das balas perdidas no contexto das operações policiais no país.

Nesse sentido, apresenta GONÇALVES, algumas de decisões divergentes acerca do tema, em especial, sobre a necessidade de comprovação de que o projétil causador do dano deriva de arma de agente policial envolvido em tiroteio:

Cita o autor⁵¹, referente aos casos onde foi-se entendida a necessidade de comprovação, os excertos:

“A responsabilidade do Estado, ainda que objetiva em razão do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, exige a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano. Não havendo nos autos prova de que o ferimento causado à vítima tenha sido provocado por disparo de uma das armas utilizada pelos Policiais Militares envolvidos no tiroteio, por improcedente se mostra o pedido indenizatório” (TJRJ, Emb. Infr. 2006.005.00292, 1ª Câm. Cív., rel. Des. Ernani Klausner, j. 30-1-2007).

“Inexistindo nos autos comprovação de que o projétil de arma de fogo causador do ferimento sofrido pela Apelante tenha partido de uma das armas utilizadas pelos Policiais Militares que participaram do confronto narrado na exordial, não há como se imputar ao Estado a responsabilidade pelo dano a ela causado” (TJRJ, Ap. 2004.001.04270, 7ª Câm. Cív., rel. Des. Rodrigues Cardozo, j. 17-8-2004).

“Responsabilidade civil do Estado – Bala perdida – Tiroteio entre policiais e bandidos. Inexistindo nos autos a comprovação de que o projétil de arma de fogo que causou o falecimento do pai e companheiro dos autores tenha partido de armas utilizadas pelos policiais militares, não há como se imputar ao Estado

⁵¹ GONÇALVES, Carlos R. Responsabilidade Civil - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.196. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 04 abr. 2025.

apelante a responsabilidade pelo dano causado” (TJRJ, Ap. 2007.001.40664, 14ª Câm. Cív., rel. Des. Pereira de Castro, j. 28-11-2007).

Os julgados, enfatiza o doutrinador, decorrem da interpretação literal do § 6º do art. 37 da Constituição Federal, no sentido de que responde o Estado pelos danos causados por “seus agentes” a terceiros. Portanto, necessária a prova de origem do projétil.

Ainda neste sentido, Kelner e Mueller⁵², trazem, inserida no bojo de decisões, o entendimento da 14ª câmara cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a tese de que “Inexistindo nos autos qualquer prova técnica, ou testemunhal, que comprove que o projétil de arma de fogo que causou o ferimento sofrido pelo autor tenha partido de armas utilizadas por policiais, não há como se imputar ao réu a responsabilidade pelo dano causado”.

À época do entendimento supra, em outra mão, trazem os autores, que para para a 2ª e 7ª câmara cível do Tribunal de Justiça do mesmo Estado, “constando dos autos prova de que o disparo tenha sido efetuado em confronto entre policiais e bandidos, tem o Estado dever de indenizar, independente da prova de que a bala seja proveniente da arma de um dos policiais”. As decisões emanadas pelas referidas turmas continham o teor de que “impõe-se o dever de indenizar ao Estado, independentemente da bala ter sido desferida por arma de policial ou de traficantes”, e “confronto entre policiais e supostos bandidos sobejamente comprovado nos autos. Prova da origem do projétil que se revela desnecessária”.

No mesmo sentido, traz Gonçalves⁵³ julgados onde não exigem a prova de que o disparo causador do ferimento à vítima tenha saído de arma do agente:

“A autora foi atingida por um projétil durante um tiroteio havido entre policiais militares e assaltantes. A Fazenda do Estado não nega que o evento ocorreu durante o mencionado tiroteio. Mas nega a responsabilidade, porque não se comprovou de ‘onde partiu a bala’ que atingiu a menor (se dos revólveres dos policiais ou dos bandidos) e porque seria impossível controlar-se o armamento circulante (...) A autora teve violado o seu direito à segurança, sendo que o Estado tem o dever de assegurar a paz, a tranquilidade e a boa ordem aos membros da comunidade. O Estado, no caso, só se eximiria da responsabilidade se lograsse provar a culpa da vítima ou a ocorrência de caso fortuito (...) A segurança da autora deveria igualar-se à segurança buscada pelos agentes do Estado no exercício da coercitividade, na perseguição encetada contra os mencionados bandidos. E, se o tiro proveio da arma de um

⁵² KELNER, Lenice; MUELLER, Irael Andrey. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RELAÇÃO À SEGURANÇA PÚBLICA POR BALA PERDIDA. Revista Jurídica (FURB), [S. l.], v. 15, n. 30, p. 39–83, 2011. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/2983>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁵³ GONÇALVES, Carlos R. Responsabilidade Civil - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.197. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

dos mencionados marginais, a negligência do Estado, que deve garantir a segurança, é evidente em permitir que qualquer um porte arma de fogo e muitos dela façam uso em lugar público” (TJSP, 1ª Câmara de Direito Público, j. 11-9-1990, in Boletim da AASP, 1.671/2).

“A troca de disparos de arma de fogo efetuada entre policiais e bandidos, conforme prova dos autos, impõe à Administração Pública o dever de indenizar, sendo irrelevante a proveniência da bala. A conduta comissiva perpetrada, qual seja, a participação no evento danoso causando dano injusto à vítima inocente conduz à sua responsabilização, mesmo com um atuar lícito, estabelecendo-se, assim, o nexo causal necessário” (TJRJ, Ap. 2007.001.32436, 9ª Câm. Cív., rel. Des. Abreu e Silva, j. 4-9-2007).

“Troca de tiros entre policiais militares e traficantes – Bala perdida – Autora atingida por projétil de arma de fogo, vindo a sofrer a amputação da mão direita – Dinâmica dos fatos reveladora da inexistência de plano de segurança para a atuação dos agentes públicos – Ineficiência da conduta perpetrada pelos policiais – Patente omissão do Poder Público – Dever genérico de segurança que na hipótese mostrou-se específico – Responsabilidade objetiva do Estado – Teoria do risco administrativo” (TJRJ, Ap. 2007.001.35622, rel. Des. Oliveira Souza, j. 25-9-2007).

De todo o exposto, verifica-se que, mesmo não havendo unanimidade nas decisões acerca da necessidade de comprovação da origem do disparo, consenso já se evidenciava acerca da reparação quando comprovada a origem de arma de agente público. Inobstante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se mostrava tendente a aceitar a responsabilidade civil do Estado independentemente da comprovação da origem da bala.

Na linha deste entendimento, novamente recorre-se à doutrina de Gonçalves⁵⁴ que, por meio de julgados do Tribunal Supremo, exemplifica a posição:

“Responde o Estado, por culpa aquiliana, se o cidadão é atingido no interior de seu lar, por bala perdida, em confronto entre policiais e criminosos, travado em via pública (...) O nexo de causalidade salta aos olhos, não cabendo, a esta altura, perquirir-se sobre a origem do disparo, se decorrente de arma de policial ou da bandidagem. O que surge com eficácia maior é a deficiência na prestação de um serviço essencialmente público como é o ligado à segurança” (STF, RE 383.074-RJ, rel. Min. Marco Aurélio, j. 20-4-2004).

“Responsabilidade civil do Estado – Tiroteio – Confronto entre policiais e meliantes – Nexo causal – Indenização – Danos materiais e morais. Para a configuração do nexo de causalidade em caso de tiroteio entre policiais e meliantes atingindo vítima inocente, não se exige prova direta de projétil de arma do agente público, sendo suficiente a demonstração do embate entre eles, causa necessária dos danos injustos perpetrados a terceiro, sem o qual o fato não teria ocorrido” (STF, RE 467.681-RJ, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 17-3-2006).

⁵⁴ GONÇALVES, Carlos R. Responsabilidade Civil - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.197. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 03 maio 2025.

Em mais moderna e recente análise, Silva⁵⁵, ao realizar a análise de diversos processos no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, referentes ao ano de 2021, constatou, que mais de um terço das decisões (7 de 18), “foram no sentido da improcedência, no sentido não reconhecer o dever de indenizar [...], os argumentos giravam em torno de não ser possível comprovar o nexo causal entre a conduta – que seria a efetivação do disparo – e o Estado”. Essas decisões insistiam na mesma tese das decisões anteriormente demonstradas, de que não se traziam, nos autos, provas que apontassem que o disparo havia sido realizado por armas pertencentes à polícia.

Em face disto, critica o autor que, em face do desentendimento jurisprudencial, vítimas arcam, sozinhas, com o ônus advindo da falha estatal, havendo, assim, a “transferência total da responsabilidade do Estado para a própria vítima e demais pessoas que são alcançadas pela situação, tendo em vista que, apenas pelo fato de não comprovar a origem do projétil [...] o mínimo de compensação lhes é negado”. Desconsidera-se, ainda assim, “mesmo que se tenha plena certeza que o disparo não teria ocorrido se as forças armadas do Estado não tivessem feito operações na região”.

Em proporcional crítica, destaca Tartuce⁵⁶ que:

[...] não se pode interpretar a Constituição da República de maneira prejudicial ao cidadão, que terá o pesadíssimo fardo de provar a culpa do ente estatal nos casos de omissão, uma prova perversa, diabólica, até impossível. Por exemplo, como demonstrar que a bala perdida saiu do revólver do policial? Como provar que o agente não policiou as ruas devidamente ou que houve falha no comando do policiamento? Exigir tal ônus é algo totalmente irrazoável, desproporcional.

Não se pode afastar a razão do excerto, uma vez que, o particular, já em situação de vulnerabilidade, carece de efetivo ferramental técnico, pericial, capaz de produzir as provas que tanto se alega serem necessárias para o reconhecimento da responsabilidade estatal diante do dano sofrido pelo cidadão.

4.1 O Posicionamento do Supremo Tribunal Federal

⁵⁵ SILVA, Felipe Salabert Ferreira da. A responsabilidade civil do Estado nos casos de bala perdida: uma análise a partir da crise de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. 2022. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/20386>. Acesso em: 15 nov. 2024

⁵⁶ TARTUCE, Flávio. Responsabilidade Civil - 6ª Edição 2024. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.851. ISBN 9788530995492. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995492/>. Acesso em: 03 maio 2025.

Firma atualmente, o STF, seu entendimento, com repercussão geral, ancorado na regra do Risco Administrativo, de que “o Estado deve ser responsabilizado, na esfera cível, por morte ou ferimento de pessoas que tenham sido vítimas de disparos de armas de fogo em operações de segurança pública”⁵⁷. Analisou-se um caso onde uma pessoa foi morta durante operação realizada pelo Exército no Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, em 2015.

Diante da morte, os familiares da vítima, ao entenderem que, tanto a União como o Estado do Rio de Janeiro eram responsáveis, ou melhor, deveriam arcar com a responsabilidade pelos danos sofridos em razão do confronto armado que ocorreu, acionaram o Estado em busca de reparação. Houve, portanto, a impossibilidade da perícia realizada concluir se, de fato, o disparo que levou seu familiar ao óbito originou-se de arma estatal, razão que levou o TRF/2 a negar o pedido.

Dessa maneira, diante do recurso extraordinário com agravo, com repercussão geral (Tema 1.237), apreciado pelo STF, levantou-se a seguinte questão jurídica: “o poder público tem o dever de pagar indenização por morte ou ferimento causado por bala perdida em operação de segurança pública, quando não for possível identificar a origem do tiro?”.

1. O poder público é responsável por reparar os danos que seus agentes causarem às pessoas, seja por ação ou omissão (art. 37, § 6º, da Constituição). Assim, em caso de morte ou ferimento ocorrido em operação de segurança pública com o uso de armas de fogo, o poder público pode ser condenado a pagar indenização às vítimas ou aos seus familiares. A impossibilidade de identificar de onde partiu o disparo é um elemento que deve ser considerado pelo juiz ao avaliar o caso, mas não é suficiente para afastar a responsabilidade do poder público.
2. Não é possível exigir que, para terem direito à indenização, a vítima ou seus familiares provem que o tiro foi dado pelo policial. O poder público é quem deve demonstrar que seus agentes não causaram a morte ou o ferimento.
3. No caso analisado, como o poder público não provou que os agentes do Exército não causaram a morte, o Supremo Tribunal Federal reformou a decisão da origem para condenar a União (ente público do qual o Exército faz parte) a indenizar os familiares da vítima. O Estado do Rio de Janeiro não foi condenado porque a Polícia Militar (que faz parte do Estado) não participava da operação quando ocorreu a morte.

Resultou, portanto, do julgamento: “que o Estado deve ser responsabilizado, na esfera cível, por morte ou ferimento de pessoas que tenham sido vítimas de disparos de armas de fogo em operações de segurança pública”; “que a existência de uma perícia sem conclusão sobre a origem do disparo, por si só, não afasta o dever de

⁵⁷ A.R.E 1.385.315 (Tema 1.237 de Repercussão Geral).

indenizar”; e que “para não ser responsabilizado, o Poder Público deverá demonstrar, nos casos concretos, que seus agentes não deram causa à morte ou ao ferimento”.

A partir disto, é clara a posição do Supremo, mesmo não se tratando de um julgamento que trata de todo e qualquer caso de bala perdida, como aqueles onde não há presença policial, ao menos de forma ostensiva, e entre confrontos de facções, houve significativa mudança em relação a um histórico de sucessivas negativas de indenização pelo Estado.

Especial adendo à tese de julgamento 1 apresentada pelo Supremo Tribunal federal, que afirma que é nos termos da teoria do risco administrativo que se funda a responsabilidade do Estado por morte ou ferimento que decorre de operações de segurança pública.

Oportunamente abordados os requisitos necessários para a responsabilização objetiva do estado, para o STF, portanto, basta para a comprovação do nexo causal entre o dano e a conduta estatal, a comprovação de que, na oportunidade ocorreu operação no local dos fatos, sufocando, portanto, a tese que exige a comprovação de que o projétil partiu de agentes do Estado. Em outra mão, a comprovação contrária ainda é hipótese de exclusão da responsabilidade estatal.

4.2 O Posicionamento do Superior Tribunal De Justiça

Manifestou-se, em 2016, nos termos da premissa 8, da Edição n. 61 da ferramenta Jurisprudência em Teses do Superior Tribunal de Justiça⁵⁸, o Tribunal, que: “é objetiva a responsabilidade civil do Estado pelas lesões sofridas por vítima baleada em razão de tiroteio ocorrido entre policiais e assaltantes”.

Foram três⁵⁹ os precedentes que geraram a tese à época, mas que ao ver, tratavam da responsabilidade do Estado quando o disparo era realizado por agente público. Apesar de aquela instância sinalizar uma análise mais ampla da teoria do risco administrativo, como a atual adotada pelo STF, ainda não colocava uma solução definitiva ao tema, em especial, quando não comprovada a origem do disparo, visto decisões posteriores abordadas anteriormente⁶⁰.

⁵⁸ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Jurisprudência em Teses. Edição n. 61. Brasília, 6 de julho de 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetPDFJT?edicao=61>. Acesso em: 05 maio 2025.

⁵⁹ REsp 1266517/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 10/12/2012; REsp 1236412/ES, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 17/02/2012; REsp 1140025/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 22/09/2010;

⁶⁰ Vide Tópico 4. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE O TEMA.

4.3 O Posicionamento do Tribunal De Justiça do Estado do Paraná

Apesar da origem de toda essa decisão, notadamente, emanar do Estado do Rio de Janeiro, faz-se ainda, um esforço em trazer entendimento mais próximo ao desta pesquisa, a partir do Tribunal de Justiça do Estado onde se realiza.

Para tanto, realizou-se um recorte da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná do período referente aos últimos 10 anos, onde foram encontrados 9 julgados⁶¹ a partir da busca por “bala perdida” e “tiroteio”.

Destes, diverge apenas um⁶², cuja ementa se transcreve:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ART.37, PAR. 6º, DA CF. ASSALTO A BANCO. CONFRONTO BALÍSTICO ENTRE POLICIAIS E ASSALTANTES. FENÔMENO DA "BALA PERDIDA". TERCEIRO TRANSEUNTE ATINGIDO POR PROJÉTIL.AUSÊNCIA DE PROVA DE NEGLIGÊNCIA DOS AGENTES PÚBLICOS NA ABORDAGEM E AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE O PROJÉTIL TERIA COMO ORIGEM ALGUM ARMAMENTO PORTADO PELOS POLICIAIS. IMPOSSIBILIDADE NA CONFEÇÃO DE PERÍCIA PARA VERIFICAÇÃO DA ORIGEM DO PROJÉTIL, EM RAZÃO DA IMPOSSIBILIDADE DE EXTRAÇÃO DESTES, QUE FICARAM ALOJADOS ENTRE DUAS VÉRTEBRAS. CONDUTA ANTIJURÍDICA ALHEIA. AUSÊNCIA DE PROVA DO NEXO CAUSAL. MELIANTE EM FUGA QUE RECEBERAM POLICIAIS, ALERTADOS PELA POPULAÇÃO, COM FORTE ARMAMENTO. POLICIAL FERIDO DURANTE A OPERAÇÃO. PROPORCIONALIDADE NA REAÇÃO AO ATAQUE DOS MARGINAIS. AUSÊNCIA DE PROVA QUANTO AO ALEGADO ERRO DE EXECUÇÃO NA ABORDAGEM, QUE FOI FEITA DE MADRUGADA, SEM O MENOR TEMPO DE PLANEJAR UMA ESTRATÉGIA PARA EVITAR DANOS COLATERAIS. APLICAÇÃO DO ART. 188, INC. I, DO CÓDIGO CIVIL. RECURSO DESPROVIDO f. 2
(TJPR - 1ª Câmara Cível - AC - Ivaiporã - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU FERNANDO CESAR ZENI - Por maioria - J. 27.06.2017)

Transcrevem-se ainda, os argumentos trazidos, no bojo da decisão, pelo relator:

De madrugada, em uma localidade pequena do interior, com efetivo reduzido, recebidos a tiros, os policiais, pegos de surpresa, jamais teriam tempo para planejar uma estratégia miraculosa para prender os marginais sem um tiro sequer. Bom sucesso não tem Pentágono, CIA, FBI, Polícia Federal, ABIN, Mossad, dentre outros órgãos de inteligência que se utilizam de diversas informações para evitar danos colaterais. No Brasil, com parca segurança pública, se trabalha dentro do possível, com o "que se tem à mão".

⁶¹ Processos: 0002694-36.2005.8.16.0004; 1657251-3; 1196042-2; 0007902-39.2016.8.16.0190; 0011501-06.2015.8.16.0033; 1691782-1; 1524856-5; 1384846-3; 1280037-6. Foram descartados julgados que, apesar de tratar de tiroteios e de “balas perdidas”, fugiam do escopo desta pesquisa, qual seja, ação policial e dano a cidadão terceiro, inocente.

⁶² BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. *Apelação Cível nº 1.691.782-1, de Ivaiporã*. Relator: Juiz Subst. em 2º Grau Fernando César Zeni (Des. Guilherme Luiz Gomes). Curitiba, 27 de junho de 2017. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12388656/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-#integra_12388656. Acesso em: 05 maio 2025.

Destaca-se, ainda, que há prova nos autos de que os meliantes estavam fortemente armados e a resposta da Polícia, diante do poderio bélico, foi equivalente, ou seja, não se vislumbra nenhum excesso ou desproporcionalidade na ação policial.

Finalmente, importante mencionar que não foi somente o apelante que sofreu danos físicos. O soldado Carvalho, conforme consta do BO (mov. 1.4), foi atingido por estilhaços no olho em razão de um tiro ter atingido o retrovisor da viatura policial, o que revela que a ação da policial ocorreu dentro do exercício regular de direito, conforme estatui o art. 188, inc. I, do CC, ou seja, dentro do direito de defender a si mesmo e a terceiros (sociedade), o que é inerente ao exercício do poder policial.

[...]

Conclui-se que não restou comprovado o necessário nexo causal quanto ao acidente sofrido, vez que os agentes públicos agiram no estrito cumprimento do dever legal e dentro dos parâmetros ditados pelo ordenamento jurídico.

Apesar de uma decisão controversa, percebe-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, anteriormente à repercussão geral do tema, já apresentava a tendência de responsabilização do Estado pelos danos causados a terceiros vítimas de balas perdidas decorrentes de ações policiais, independentemente da comprovação da origem do disparo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percorrido transcurso desta pesquisa buscou possibilitar o entendimento de que a responsabilidade civil do Estado por morte ou ferimentos decorrentes de operações policiais representa, não só o respeito ao risco administrativo estampado no art. 37, § 6.º, da Constituição da República, mas a reafirmação concreta de um pacto civilizatório, Estado Democrático de Direito, que subordina o poder coercitivo estatal ao primado da dignidade humana.

Partiu-se do exame das origens doutrinárias da responsabilidade estatal, destacando-se a superação da teoria da irresponsabilidade do Estado, ancorada no velho brocardo de que *the king can do no wrong*, pelas correntes subjetivas (culpa do serviço) e, finalmente, pela responsabilidade objetiva, positivada na Constituição brasileira, não obstante as hipóteses da responsabilidade integral, também de ordem constitucional. Esse trajeto pôde demonstrar que a adoção do risco administrativo foi decisiva para deslocar o debate da averiguação subjetiva de culpa para a proteção efetiva da vítima, bastando a comprovação do clássico tripé da responsabilidade: conduta estatal, dano e nexo causal entre a conduta e o dano.

Há que se considerar, no entanto, as excludentes de responsabilidade, força maior, culpa concorrente, ou culpa exclusiva da vítima ou de terceiro, institutos que visam equilibrar a relação do estado com o dano sofrido pelo particular, ao ponto, até

mesmo, no caso da culpa exclusiva, de afastar qualquer responsabilidade estatal, evitando transformar o Estado em uma espécie de segurador universal.

No que se refere à segurança pública, atividade híbrida do Estado, que ora se revela como serviço público propriamente dito, ora manifestação do poder de polícia, as forças estatais operam simultaneamente dotadas das prerrogativas da supremacia do interesse público, mas da indisponibilidade do serviço público, sujeições, como à legalidade, proporcionalidade, eficiência, exigindo dessa atividade a devida diligência para a mitigação de danos inerentes às atividades de repressão. A organização, o planejamento, com a devida previsão e a prevenção de riscos, devem estar presentes, mas em especial, quando executadas em áreas densamente povoadas.

À luz da jurisprudência do STF que, no Tema 1.237 da Repercussão Geral (ARE 1.385.315), fixou a tese de que a inconclusividade pericial sobre a origem do projétil não ilide o dever de indenizar do Estado, cabendo ao poder público demonstrar que seus agentes não deram causa ao resultado, consolidou a inversão do ônus probatório em favor da vítima, mesmo que discrepante do que até então se defendia, em tese administrativista, quando relacionavam-se cidadão e a Administração Pública. Tal correção, se é que assim podemos defini-la, trouxe maior segurança àqueles cidadãos já vulnerabilizados.

Viu-se, ainda, em análise jurisprudencial pretérita, que já convergiam, na maior porção, as decisões dos tribunais, ao encontro da tese firmada pelo Supremo. Algumas divergências foram encontradas no sentido do não reconhecimento da responsabilidade quando de resposta imediata da força policial, ações que não decorriam de grandes operações, mas do dia-a-dia do policial que muitas vezes é surpreendido pelas ações criminosas.

No confronto doutrinário, esta posição ainda é defendida, mesmo que minoritariamente, sob a justificativa de que o estado não poderia atuar como garante universal, cabendo ainda o ônus probatório à vítima a fim de que seu pleito seja atendido. No entanto, a doutrina majoritária confirma o entendimento emanado pelo Supremo Tribunal Federal, defendendo a reparação independentemente da prova de autoria do disparo, assim como a reparação à vítima inocente de confrontos, mesmo nos casos de confrontos reativos, aqueles não planejados. Este último, portanto, atuando como verdadeiro catalisador do risco social.

Como se trata de interesse público, onde eventuais reparações oneram o patrimônio de toda a coletividade, no plano econômico, haja vista a possibilidade do

excesso reparatório, há o risco do desincentivo à entrada de forças de segurança em espaços dominados por facções criminosas. Todavia, o verdadeiro desafio encontra-se, não na reparação, ou nas excludentes da responsabilidade estatal, mas na preparação, treinamento, inteligência, equipamentos e protocolos das forças que atuem preventivamente a fim de reduzir os impactos negativos das suas ações, diminuindo ou anulando possíveis litígios com vítimas inocentes. Portanto, o risco administrativo mais gravoso no caso da responsabilização estatal pelas chamadas “balas perdidas” decorrentes das ações policiais, revela-se como verdadeiro reforço ao imperativo de um serviço público tecnicamente competente e eficaz, responsabilidade do Estado de prestar a segurança pública com eficiência, respeitando os direitos fundamentais.

De todo o exposto, mesmo que recente a repercussão geral do tema tratado, devido a sua importância, insuficiente é o tratamento jurídico e doutrinário ao tema, carecendo de maior participação o legislativo, aperfeiçoando e regulamentando a atuação padrão das forças militares com capacitação permanente, mas, principalmente, como sugestão, a criação de fundos de compensação que permitam a rápida reparação de danos, sem a interrupção da prestação dos serviços de segurança pública.

Ainda em relação à esta novidade, carece de maior acompanhamento, de pesquisas, de estudos, atendendo ao princípio da prudência, a destinação e a efetivação da reparação social, se as verdadeiras vítimas, os vulneráveis, serão confortados em relação às suas perdas, ou se a medida, quando de maior divulgação, tornar-se-á uma fonte de financiamento de práticas ilícitas, com o desvio da sua precípua finalidade.

Em sintéticas considerações, não se reflete a responsabilidade civil do Estado em mero encargo financeiro, mas como instituto inerente a um Estado Democrático de Direito, de se submeter ao próprio poder, reforçando o compromisso com os direitos fundamentais. A consolidação do entendimento jurisprudencial emanado pelo Supremo, portanto, não representa obstáculo à segurança pública, mas verdadeiro estímulo à sua profissionalização.

Desse modo, pode-se concluir que a reparação civil decorrente de operações policiais que resultem em balas perdidas não é apenas exigência do ordenamento jurídico, mas manifestação do princípio da centralidade da pessoa humana, pedra angular do Estado Democrático de Direito.

6. REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional** - 6ª Edição 2025. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.Capa. ISBN 9788530995683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995683/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm . Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.744, de 9 de outubro de 2003. **Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10744.htm#:~:text=1o%20Fica%20a%20Uni%C3%A3o,correlatos%2C%20ocorridos%20no%20Brasil%20ou . Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Jurisprudência em Teses. Edição n. 61**. Brasília, 6 de julho de 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetPDFJT?edicao=61>. Acesso em: 05 maio 2025.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF. Vocabulário Jurídico (Tesauro). **Teoria do Risco**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=TEORIA%20DO%20RISCO#:~:text=TEORIA%20DO%20RISCO%20ADMINISTRATIVO,-NOTA%3A&text=NOTA%3A-,Teoria%20segundo%20a%20qual%20a%20responsabilidade%20civil%20do%20Estado%20%C3%A9,atenuar%20ou%20excluir%20a%20indeniza%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em: 24 de mar. de 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1385315**. Relator: Relator: Min. Edson Fachin, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6411925>. Acesso em: 04 maio 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Apelação Cível nº 1.691.782-1, de Ivaiporã**. Relator: Juiz Subst. em 2º Grau Fernando César Zeni (Des. Guilherme Luiz Gomes). Curitiba, 27 de junho de 2017. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12388656/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-#integra_12388656. Acesso em: 05 maio 2025.

CAVALIEIRI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559775217. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775217/>. Acesso em: 18 mai. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** - 38ª Edição 2024. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. p.Capa. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** - 38ª Edição 2025. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

GLINA, Nathan. **Segurança pública: direito e dever**. São Paulo: Almedina, 2020. E-book. ISBN 9786556270944. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556270944/>. Acesso em: 16 mar. 2025.

GONÇALVES, Carlos R. **Responsabilidade Civil** - 24ª Edição 2025. 24. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788553624973. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553624973/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

HACH PRATTS, . R.; APPELT, . V. **A análise econômica da responsabilidade civil do Estado**. Revista Avant, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 116–143, 2024. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/7317>. Acesso em: 14 nov. 2024.

HELENE, Hélio. **Responsabilidade do Estado por Ato Legislativo**, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva, 2011. ISBN 9788502105546. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502105546/>. Acesso em: 14 nov. 2024.

JÚNIOR, André P. **Omissão legislativa inconstitucional e responsabilidade do Estado legislador, 2ª edição**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502206441. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502206441/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo** - 16ª Edição 2025. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

KELNER, Lenice; MUELLER, Iravel Andrey. **A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RELAÇÃO À SEGURANÇA PÚBLICA POR BALA PERDIDA**. Revista Jurídica (FURB), [S. l.], v. 15, n. 30, p. 39–83, 2011. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/2983>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de Direito Constitucional** (Série IDP. Linha doutrina). São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620506. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em: 19 mai. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo** - 14ª Edição 2025. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p.Capa. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

PUC-SP, Enciclopédia Jurídica da PUCSP. **Estado de Direito**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>. Acesso em: 24 de mar. de 2024.

RANIERI, Nina. **Teoria do Estado: Do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Grupo Almedina, 2023. E-book. ISBN 9786556278032. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556278032/>. Acesso em: 25 mai. 2024.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**, 8ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530986087. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986087/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

SILVA, Felipe Salabert Ferreira da. **A responsabilidade civil do Estado nos casos de bola perdida: uma análise a partir da crise de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro**. 2022. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/20386>. Acesso em: 15 nov. 2024

SIMÕES, Carlos. **Teoria & Crítica dos Direitos Sociais: O Estado Social e o Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Cortez, 2014. E-book. ISBN 9788524922558. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788524922558/>. Acesso em: 18 mai. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. São Paulo: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647910. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647910/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

ZVEITER, Lucas de Souza. **Análise do nexó de causalidade na responsabilidade civil do Estado: jurisprudência do STF nos últimos 10 anos**. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2024. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/17466>. Acesso em: 16 nov. 2024.