

DOI: <https://doi.org/10.30749/2594-8261.v9n2p45-75>

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE ÀS MORTES
DECORRENTES DA ATIVIDADE POLICIAL**

***THE STATE'S CIVIL RESPONSIBILITY IN CASES OF DEATHS RESULTING
FROM POLICE ACTIVITY***

**Bruno Marini¹
Luiza Saad dos Santos²**

RESUMO: O presente artigo examina a aplicação da responsabilidade civil do Estado em relação aos danos, incluindo mortes, causados por agentes policiais no exercício da função. Considerando a complexidade das ações policiais e o impacto no direito à vida e à integridade física dos indivíduos, analisa-se a responsabilidade estatal à luz das teorias da responsabilidade civil e da legislação aplicável, buscando esclarecer em que medida o Estado pode ser responsabilizado nesses contextos. Para tanto, adota-se o método dedutivo, com base em análise de fontes bibliográficas, legislativas e jurisprudenciais. Inicialmente, são discutidas as fundamentações teóricas da responsabilidade civil do Estado; em seguida, analisa-se a legislação e os parâmetros aplicáveis a casos de violência policial, considerando as condições para a responsabilização objetiva ou subjetiva do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil do Estado. Violência Policial. Direitos Fundamentais. Segurança Pública.

ABSTRACT: This article examines the application of the State's civil responsibility regarding damages, including deaths, caused by police officers in the exercise of their duties. Given the complexity of police actions and their impact on individuals' rights to life and physical integrity, this study analyzes state liability through the lens of civil responsibility theories and applicable legislation, seeking to clarify the extent to which the State may be held accountable in these contexts. To this end, a deductive method is employed, based on an analysis of bibliographic, legislative, and jurisprudential sources. Initially, the theoretical foundations of State civil responsibility are discussed; subsequently, the legislation and standards applicable to cases of police violence are analyzed, considering the conditions for the State's objective or subjective liability.

KEYWORDS: State Civil Responsibility. Police Violence. Fundamental Rights. Public Security.

¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

² Doutorando em Saúde pela UFMS, mestre em Desenvolvimento Local (com foco em Saúde Pública e Direitos Humanos) pela UCDB e especialista em Direito Constitucional (UCDB) Professor de Direito na UFMS.

*A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO
FRENTE ÀS MORTES DECORRENTES DA
ATIVIDADE POLICIAL*

*Bruno Marini
Luiza Saad dos Santos*

Recebido em: 23/11/2024
Aceito em: 22/05/2025

1 INTRODUÇÃO

A Responsabilidade Civil do Estado em face das mortes decorrentes de atividade policial é uma temática de muita relevância no Brasil. Abarcando, questões de inegável problemática em diversos âmbitos da ciência social e jurídica, o intuito do presente artigo é delimitar a evolução da Teoria Administrativa no que concerne à Responsabilidade Civil do Estado e sua aplicabilidade dentro da realidade brasileira, abordando assim os intrincados elementos que envolvem os conceitos de dano e omissão estatal, frente a conjuntura de violência vivenciada no país.

Para tanto, tratando-se de um recorte o qual suscita debates interdisciplinares sobre os seus resultados, tem-se que atividade policial, por si só, deve ser analisada sob ótica ético-jurídica, envolvendo as noções sociopolíticas da estrutura de poder do Estado, quais sejam: a segurança pública; o poder de polícia e a utilização de suas ferramentas coercitivas; bem como a própria garantia à dignidade da pessoa humana e dos Direitos Fundamentais.

Os agentes policiais, na qualidade de representantes do Estado, possuem a responsabilidade constitucional de zelar pela ordem pública, pela segurança das pessoas e pela proteção do patrimônio. No entanto, os riscos a terceiros e os danos resultantes de tal exercício devem ser juridicamente amparados, configurando, assim, o fundamento para a Responsabilidade Civil do Estado.

Além disso, o estudo da Responsabilidade Civil decorre não apenas da necessidade de assegurar a manutenção da ordem jurídica e a proteção dos Direitos Fundamentais, mas também da premente demanda por soluções justas para as vítimas de violência estatal, cujas ocorrências são vastas e frequentes.

Nesse sentido, desdobram-se em Responsabilidade Civil Objetiva e Subjetiva. A Responsabilidade Civil Objetiva encontra fundamento na Teoria do Risco Administrativo, pela qual a responsabilização do Estado dá-se independentemente da comprovação de culpa. Em contrapartida, a Responsabilidade Civil Subjetiva requer a demonstração de dolo ou culpa por parte do agente público para que se configure a obrigação de indenizar.

Destarte, o exame da responsabilidade civil do Estado, revela-se

imprescindível para a compreensão de como o ordenamento jurídico busca harmonizar a preservação da ordem pública com a tutela dos direitos individuais. A atuação estatal, nesse cenário, situa-se em um campo sensível, que envolve tanto a proteção da coletividade quanto a possível exposição a danos daqueles que deveriam ser resguardados, complexidade essa que é corroborada por dados recentes.

As evidências demonstram que, nas últimas décadas, o Brasil tem se deparado com a ascensão vertiginosa da criminalidade, o que tem elevado este assunto ao centro dos debates sociais, políticos e jurídicos, e levantando questionamentos sobre a efetividade das políticas de segurança pública adotadas pelo Estado. A fragilidade das relações econômicas, aliada à omissão do poder público na preservação e defesa dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, como o direito ao trabalho, à saúde e à segurança, pode ser apontada como um dos principais fatores responsáveis pela crescente insegurança social que se observa atualmente.

Além disso, a evolução histórica do conceito de Responsabilidade Civil Do Estado constitui uma trajetória marcada por profundas transformações e intensos debates doutrinários. Em seu estágio inicial, prevalecia a concepção de que o Estado era imune a qualquer forma de responsabilização pelos atos praticados por seus agentes, alicerçado nos princípios da soberania e do interesse público. Todavia, com o desenvolvimento da teoria administrativa, notadamente a partir do século XX, emergiram novas perspectivas, reconhecendo a necessidade de responsabilizar o Estado pelos danos causados a particulares, com vistas à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. No Brasil, essa mudança paradigmática foi consolidada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabelece que as pessoas jurídicas de direito público, bem como as de direito privado prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, sendo assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A delimitação da evolução da Teoria Administrativa no âmbito da Responsabilidade Civil do Estado e sua aplicabilidade no contexto brasileiro, com especial destaque nos casos de mortes e lesões decorrentes de ações policiais,

abrange tanto os elementos fáticos quanto a construção de um entendimento jurídico sobre o dano e a omissão estatal diante da violência recorrente no Brasil.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca responder: em que medida a responsabilidade civil do Estado pelas mortes decorrentes de ações policiais contribui para enfrentar os desafios sociais e jurídicos envolvidos? Tendo em vista o caráter sistêmico e multifacetado da violência policial, esta pesquisa utilizará uma abordagem interdisciplinar para analisar o impacto das políticas públicas, decisões judiciais e instrumentos normativos na responsabilização estatal.

Rompendo com a visão puramente punitiva, consideramos as implicações sociais e a necessidade de uma política de segurança pública baseada em direitos humanos e na preservação da vida. Portanto, compreender o seu conceito, e as suas implicações práticas é não apenas um exercício acadêmico, mas uma ferramenta de transformação social urgente.

Com base nessas considerações, o presente trabalho se debruçará sobre casos concretos e jurisprudência relevante, com o intuito de mapear as principais tendências e desafios na responsabilização civil do Estado. Além disso, será examinada a omissão estatal diante da violência policial, buscando compreender como a inércia ou conivência do poder público contribuem para a perpetuação do ciclo de violência.

Nesse contexto, o estudo prosseguirá com a identificação dos problemas causados pelo uso excessivo da força policial, sobretudo em relação aos casos de morte e lesões provocadas pelo emprego de armas de fogo. A partir dessa análise, a ciência jurídica buscará compreender a legalidade e legitimidade dessas ações, considerando a periculosidade de suas inferências quando apreciado o papel necessário da polícia para manutenção da ordem pública, e da segurança da sociedade, restando a análise dos limites da atuação estatal quando a proteção à vida se torna uma ameaça a ela mesma

2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

O instituto da Responsabilidade Civil ocupa papel fundamental no ordenamento jurídico contemporâneo, configurando-se como o instrumento

mediante o qual se objetiva reparação dos danos causados a terceiros, com vistas a restabelecer, tanto quanto possível, o *status quo*, antes desestabilizado.

Esse mecanismo tem sua relevância evidenciada ao surgir como verdadeira ferramenta de equilíbrio entre os direitos individuais e os deveres inerentes à convivência social. Sobretudo, seu caráter interdisciplinar implica a necessidade de, não apenas compreender seu conceito de maneira específica, como também compreender sua evolução histórica, fundamentos e pressupostos essenciais.

Para tanto, sua noção deriva diretamente do termo em latim *respondere*, que significa “responsabilidade”. Por definição, o conceito se refere à obrigação de responder pelos próprios atos, assumindo as consequências sociais e jurídicas que derivam destes.

Ressalta-se, sobretudo, sua disciplina como instituto de direito privado, no Código Civil, consagrado no Título IX, nos Capítulos I e II, *in verbis*:

Art. 92. Aquele que, por ato ilícito (...) causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Conforme versa Maria Helena Diniz, a responsabilidade civil corresponde à:

(...) aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato do próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda ou, ainda, de simples imposição legal (DINIZ, 2011, p. 50).

Não somente, dentre outras muitas conceituações relevantes que podem-se extrair sobre a matéria, Serpa Lopes a define como “a obrigação de reparar um prejuízo, seja por decorrer de uma culpa ou de uma outra circunstância legal que a justifique, como a culpa presumida, ou por uma circunstância meramente objetiva” (LOPES, 1995, p. 188).

Ocorre que, exige-se, para que se configure a responsabilidade civil, a observância de certos pressupostos, quais sejam a conduta; o dano; o nexo de causalidade; e a culpa.

Corroborando esse entendimento, Inácio de Carvalho Neto, em sua obra, afirma que “os pressupostos para se impor a alguém a obrigação de reparar um

dano são, em regra, a ação ou omissão do agente, sua culpa, o dano experimentado pela vítima e a relação de causalidade entre aquela ação ou omissão e este dano.” (CARVALHO NETO, 2000, p. 59).

Assim, para devida fixação desse entendimento, passa-se a análise inicial de tais fundamentos essenciais à proposta deste estudo. Destarte, define-se a conduta (comissiva ou omissiva) como prática contrária a alguma determinação legal, ou ainda, o fato jurídico antecedente — que é mais abrangente que a mera conduta, pode ser considerado o gerador do dano — como o primeiro pressuposto da Responsabilidade Civil.

Silvio Neves Baptista define fato jurídico antecedente como:

(...) a ação ou omissão do agente, lícita ou ilícita, a atividade de risco, ou, excepcionalmente, o caso fortuito e a força maior, constituem os fatos antecedentes geradores do dano. Para que haja o dever de reparação, é preciso que o fato lesivo produza o fato danoso (BAPTISTA, 2003, p. 59).

Ou seja, sendo esse o primeiro pressuposto digno de análise, tem-se que a conduta diz respeito ao comportamento humano voluntário que se expressa por meio de ações ou omissões, as quais podem ser juridicamente classificadas como atos ilícitos ou lícitos.

Outrossim, segundo a definição de Maria Helena Diniz, a conduta humana é caracterizada como:

(...) o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável, do próprio agente ou de terceiros, que cause danos a outrem, gerando o dever de satisfazer os direitos do lesado (DINIZ, 2011, p. 54).

Não somente, expressa o Código Civil Brasileiro, nesse sentido:

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

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.

Não obstante a presença de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais

divergentes a respeito da responsabilidade civil estatal e seus elementos, é incontroverso que a caracterização do dano constitui condição essencial para que se estabeleça a obrigatoriedade de reparação, ou seja, a responsabilização. Assim sendo, para que se possa invocar a responsabilidade estatal em uma demanda indenizatória, é imprescindível que o dano esteja presente. Isto porque, primariamente, não se pode cogitar da existência de uma pretensão indenizatória na ausência da verificação de um prejuízo.

A priori, prejuízo e dano são termos utilizados pela doutrina com significados equivalentes, e configuram o segundo pressuposto da Responsabilidade Civil, sendo que, na ausência de sua presença, não há qualquer dever de reparação. O conceito de dano, no contexto jurídico, designa uma lesão ou prejuízo que decorre de conduta que infringe normas jurídicas. De maneira geral, a antijuridicidade — entendida como a qualidade de ser contrário ao direito — caracteriza o dano, evidenciando a ocorrência concreta de uma violação a uma norma legal.

Entretanto, a noção de dano no Direito atualmente apresenta-se de forma multifacetada, abrangendo não apenas situações que configuram infrações normativas, mas também contextos e circunstâncias nos quais, ainda que não configuradas como ilícitas, demandam a necessidade de reparação. No que concerne ao dano material, diz respeito aos prejuízos incidentes sobre bens jurídicos com valor econômico, possibilitando ao Poder Judiciário, no momento da reparação, quantificar a indenização conforme o valor que o bem possuía antes do ato ilícito.

O dano imaterial, por sua vez, não se relaciona ao patrimônio da vítima, mas sim aos direitos da personalidade, que estão sob a proteção da Constituição, abrangendo atributos fundamentais à dignidade humana e demais valores extrapatrimoniais. Colaciona-se, para tanto, entendimento de Sérgio Cavalieri Filho, definindo dano como:

(...) a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trate de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc. Em suma, dano é lesão de um bem jurídico, tanto patrimonial como moral, vindo daí a

conhecida divisão do dano em patrimonial e moral (CAVALIERI FILHO, 2005, p. 95-96).

Ainda que exista, contudo, uma vasta abrangência da definição, para que um dano seja indenizável, acrescentam-se dois requisitos essenciais: certeza e atualidade. O dano é considerado atual quando já existe ou ocorreu no momento da ação de responsabilidade civil, enquanto é classificado como certo quando se baseia em um fato, e não em uma hipótese. Na ausência de atualidade e certeza, a indenização pelo dano não será viável.

Além disso, na Responsabilidade Civil, o dano e a culpa relacionam-se de maneira essencial para a atribuição do dever de indenizar. A culpa, entendida como a conduta negligente, imprudente ou imperita do agente, estabelece o critério de avaliação da Responsabilidade Subjetiva, exigindo-se a comprovação de que o prejuízo decorre diretamente dessa ação ou omissão culposa. Logo, apenas diante de um nexos comprovado entre o dano e a culpa imputável ao agente, é que se configura a obrigação de reparação.

Por fim, o último requisito para configurar a responsabilidade que enseja indenização reside na exigência do nexos causal, que se justifica pelo princípio de que, embora possa haver ato ilícito, a obrigação de reparação do dano só se impõe caso este decorra diretamente da conduta em questão. Sem essa relação de causa e efeito, não se pode imputar ao agente o dever de indenizar prejuízo cujo vínculo não foi comprovadamente estabelecido.

A avaliação minuciosa do nexos causal reveste-se de extrema relevância nesse contexto, uma vez que é a base fundamental para a atribuição de responsabilidade e a consequente obrigação de reparação.

2.1 Evolução Teórica da Responsabilidade Civil do Estado

O princípio que norteia a responsabilidade civil na atualidade é o da *restitutio in integrum*, o qual estabelece a obrigação de indenização ao prejudicado na medida do possível, buscando a reparação do dano na extensão e proporção em que este foi efetivamente causado.

Todavia, é relevante destacar o desenvolvimento do instituto da

Responsabilidade Civil, o qual refletiu as significativas transformações que acompanhavam a evolução da sociedade. No interesse de iniciar a análise, evidencia-se a princípio a “Teoria da Irresponsabilidade do Estado”, qual se fundamenta nas premissas do período absolutista, compreendido entre os séculos XVI e XIX.

In casu, deve-se observar à época, que os agentes públicos, ao atuarem como representantes do soberano, estavam isentos de qualquer responsabilidade por suas ações, uma vez que estas eram consideradas atos do próprio monarca, o qual seria incapaz de cometer erros ou equívocos. A expressão “*The king can do no wrong*” encapsula o princípio fundamental do absolutismo, segundo o qual o monarca é visto como a fonte suprema do poder e da autoridade. Em sede do direito francês durante o referido período, tal ideia traduzia-se na crença de que o soberano não poderia ser responsabilizado por suas ações, visto que suas decisões eram consideradas emanadas da vontade divina.

Historicamente, essa concepção era amplamente aceita, resultando em uma estrutura jurídica onde a discussão sobre a responsabilidade estatal era praticamente inexistente. Contudo, com o advento da Revolução Francesa, o avanço das ideias iluministas e o questionamento da legitimidade do Absolutismo, esse paradigma começou a ser desafiado, abrindo espaço para uma nova compreensão sobre a responsabilidade do Estado e a necessidade de um sistema jurídico que protegesse os direitos dos indivíduos, em contraste com a visão anteriormente predominante.

A partir de então, surgiu a abordagem da Teoria Civilista da Culpa, implicando o dever de indenizar os casos em que seus agentes atuassem com culpa ou dolo. Dividiram-se, nessa fase, em Atos De Império e Atos De Gestão: os primeiros referindo-se atos praticados pelo Estado com prerrogativas de autoridade e imposição unilateral, caracterizados por um exercício de poder estatal irrestrito sobre os administrados, como desapropriações e execuções fiscais.

Diferentemente, os atos de gestão, executados em condições de igualdade com os particulares, ocorriam sem envolvimento do poder coercitivo próprio das autoridades públicas, com evidente atuação segundo parâmetros próximos ao Direito Privado. Nesses casos haveria a possibilidade de indenização, a depender

da análise do dolo na realização da conduta.

Estabelecendo a diferença entre Atos De Império e Atos De Gestão, versa Maria Sylvia Di Pietro:

Os primeiros seriam os praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços (PIETRO, 2003, p. 246).

Em território nacional, a Constituição do Império do Brasil, promulgada em 1824, representou um marco significativo ao instituir a Responsabilidade Civil do Funcionário Público, em seu artigo 178. Tal disposição legal foi inserida no rol dos direitos políticos fundamentais, conferindo-lhe um caráter de garantia essencial ao cidadão frente aos possíveis abusos de poder perpetrados pelo Estado, não apenas refletindo um avanço na proteção dos direitos individuais, mas também configurando uma ruptura com a concepção absolutista do Estado,

Nos Tribunais Superiores, os primeiros pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a responsabilidade do Estado pelos atos de seus funcionários públicos que, no desempenho de suas funções, causarem prejuízo a terceiros ocorreram em 20 de abril de 1898 e em 27 de julho do mesmo ano.

Passo avante, a Teoria Da Culpa Administrativa, também denominada de "teoria da culpa ou falta do serviço," representa o estágio inicial de transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a responsabilidade objetiva, atualmente consagrada. Em tais moldes, pressupondo que o Estado, como representante do interesse público, deve fornecer serviços públicos de forma eficaz e de qualidade, qualquer falha na prestação de serviços implica em responsabilidade estatal, uma vez comprovada a ineficácia do serviço público.

Sob esse panorama, o dever de indenizar emerge diante da comprovação objetiva de falhas, caracterizadas por precariedade, inexistência, mau funcionamento, atraso ou inadequação dos serviços prestados, que resultem em danos ao particular. Nesta senda, a competência para julgamento e processamento

das demandas indenizatórias contra o Estado cabia ao Tribunal Administrativo, uma vez que as disposições do Código Civil não se aplicavam diretamente a tais hipóteses, exigindo-se, portanto, uma culpa administrativa, diversa da culpa subjetiva.

Com a Constituição de 1934, a Responsabilidade Civil Do Estado foi expressamente prevista no ordenamento jurídico brasileiro, sendo estabelecida pelo artigo 171, que disciplinou a responsabilização estatal em casos de negligência, omissão ou abuso de direito no exercício da função pública, prevendo a responsabilidade solidária do agente público com possibilidade de regresso pelo Poder Público após execução da condenação.

O Código Civil de 1916 disciplinava a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público sob o prisma da culpa, condicionando a responsabilização à comprovação de conduta ilícita ou ao descumprimento de dever legal por parte dos seus representantes, além de resguardar o direito de regresso contra os responsáveis diretos pela lesão. Com a promulgação da Constituição de 1946, houve uma reconfiguração substancial desse instituto, adotando-se a Teoria Da Responsabilidade Objetiva para as pessoas jurídicas de direito público, as quais passaram a responder pelos danos causados por seus agentes, prescindindo da demonstração de culpa.

Este entendimento foi reiterado nas constituições subsequentes de 1967 e 1988, solidificando a obrigação do Estado de indenizar independentemente de culpa, caracterizando a efetivação da Teoria Da Responsabilidade Objetiva, também conhecida como a Teoria do Risco Administrativo.

Com a promulgação da nova Constituição, a Teoria Do Risco Administrativo alcançou a legislação brasileira, e englobou como “agente público” não apenas aqueles investidos formalmente em funções públicas, mas todos os indivíduos que participam, de forma permanente, temporária ou acidental, nas atividades estatais.

Em suma, no âmbito dessa teoria, a responsabilidade do Estado é fundamentada na mera existência do dano e no nexo de causalidade, presumindo-se a culpa do Estado, enquanto o ônus de demonstrar a ausência de responsabilidade recai sobre a Administração, por meio das excludentes de

responsabilização, como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, dentre outros.

Ademais, a Teoria do Risco Integral, marca uma exceção dentro da Responsabilidade Civil Objetiva, pois propõe que aquele que realiza uma atividade intrinsecamente perigosa deve arcar com os riscos e os danos a ela associados, independentemente de qualquer demonstração de culpa ou falha no serviço.

Concebida para atender a contextos em que os riscos assumidos pela atividade representam um potencial ameaça ao direito alheio, essa teoria fundamenta-se no princípio da integralidade da reparação, onde o dever de indenizar decorre tão somente da própria prática da atividade de risco.

Em outras palavras, a distinção entre a Teoria do Risco Administrativo e a Teoria do Risco Integral reside essencialmente na extensão da responsabilidade civil do Estado em relação aos danos causados no exercício de suas funções. Enquanto a Teoria Do Risco Administrativo estabelece que o Estado deve indenizar o particular, condicionando a reparação à prova do mau funcionamento do serviço público e do nexo causal entre este e o dano, a Teoria Do Risco Integral amplia o espectro de responsabilidade do Estado, impondo-lhe a obrigação de indenizar independentemente de culpa ou da natureza do ato praticado, ou seja, abrangendo todos os danos ocasionados em decorrência de suas atividades, sem que seja necessário demonstrar a ocorrência de falhas no serviço.

Conforme leciona Carvalho Filho:

O mais importante, no que tange à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva da Administração, é que, presentes os devidos pressupostos, tem esta o dever de indenizar o lesado pelos danos que lhe foram causados sem que se faça necessária a investigação sobre se a conduta administrativa foi, ou não, conduzida pelo elemento culpa (CARVALHO FILHO, 2009, p. 532).

Pertinente essa diferenciação para estudo da aplicação das Teorias supramencionadas, na realidade fática.

2.2 Responsabilidade Civil do Estado no Brasil

A responsabilidade civil do Estado, consagrada pela Constituição Federal, não faz distinção entre atos omissivos e comissivos que possam gerar obrigação de reparação, razão pela qual essa avaliação resta-se em análises doutrinárias e jurisprudenciais pertinentes.

Em face do exposto, surgem numerosas controvérsias concernentes à aplicação das teorias da responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado em hipóteses de omissão, no que se refere ao tema ora em análise. Cumpre ressaltar que é pacífico e amplamente consolidado o entendimento de que a Teoria Objetiva se aplica aos atos comissivos. Assim sendo, são as situações de omissão que requerem uma análise mais minuciosa, à luz das divergências que permeiam a discussão sobre a matéria em foco.

Primeiramente, a Teoria Subjetiva (Culpa Anônima), é defendida por importantes doutrinadores, os quais sustentam sua aplicação nos casos de responsabilidade civil do Estado por atos omissivos. Nessa perspectiva, a responsabilidade estatal exige comprovação de culpa administrativa, isto é, da negligência ou imprudência na prestação do serviço público.

Diferente dos atos comissivos, onde prevalece a responsabilidade objetiva, os atos omissivos exigem uma análise mais detalhada sobre a conduta da Administração Pública, verificando se o Estado falhou ao não cumprir seu dever específico de agir, gerando, assim, danos ao particular. Sua aplicabilidade para esses casos está embasada no artigo 43 do Código Civil:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Outrossim, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello:

Por essa razão, acolhemos a lição daqueles que aceitam a tese da responsabilidade subjetiva nos casos de omissão do Poder Público. Com Celso Antônio Bandeira de Mello (2008:996), entendemos que, nessa hipótese, existe uma presunção de culpa do Poder Público. O lesado não precisa fazer a prova de que existiu a culpa ou dolo. Ao Estado é que cabe demonstrar que agiu com diligência, que utilizou os meios adequados e

disponíveis e que, se não agiu, é porque a sua atuação estaria acima do que seria razoável exigir; se fizer essa demonstração, não incidirá a responsabilidade (DI PIETRO, 2020. p. 837).

Conforme aduzem ambos os doutrinadores, em hipótese de responsabilidade subjetiva do Estado por omissão, deve haver a inversão do ônus da prova, cabendo ao próprio Estado a comprovação de inocência. Entretanto, nos casos atualmente observados, é entendimento majoritário que também se aplica o disposto no artigo 37,

§ 6º da Constituição Federal de 1988 aos atos omissivos, o qual estabelece a Responsabilidade Objetiva.

Assim sendo, não obstante a existência de divergências, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que a Responsabilidade Civil do Estado por omissão igualmente se fundamenta no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, conforme se extrai de seu julgado

Diante de tal indefinição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem se orientando no sentido de que a responsabilidade civil do Estado por omissão também está fundamentada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, ou seja, configurado o nexo de causalidade entre o dano sofrido pelo particular e a omissão do Poder Público em impedir a sua ocorrência - quando tinha a obrigação legal específica de fazê-lo - surge a obrigação de indenizar, independentemente de prova da culpa na conduta administrativa. (STF. Recurso Extraordinário n. 841.526. Repercussão Geral. Responsabilidade Civil do Estado por Morte de Detento. Art. 5º, XLIX, e art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, 30 mar. 2016)

Portanto, as variações acerca do assunto tornam crucial ressaltar que a análise de cada situação específica pode levar a interpretações diversas.

3 A POLÍCIA E A SEGURANÇA PÚBLICA

A obra cinematográfica *Cidade de Deus*, lançada em 2002 ambientada na favela homônima do Rio de Janeiro, retrata em múltiplas camadas a situação de calamidade e tensão na qual se perpetua o ciclo de violência. O filme retrata a violência urbana e a desigualdade social no Brasil tendo sido indicado a quatro prêmios Oscar em 2004, bem como a conquista do Prêmio de Melhor Filme

Estrangeiro no Prêmio Globo de Ouro.

As políticas públicas, frequentemente marcadas por ações inadequadas e falta de planejamento, não apenas falham em oferecer proteção adequada à população, mas também alimentam um ciclo vicioso de insegurança e desconfiança, resultando em um estado generalizado de vulnerabilidade social nesses núcleos.

Em tal conjuntura, é imperativo intensificar a discussão acerca da segurança no contexto estrutural, visto que esta se configura como um dos fundamentos essenciais da sociedade, equiparada à saúde e à educação. A segurança é crucial para assegurar uma maior estabilidade que favoreça o desenvolvimento da população em suas diversas dimensões — econômica, cultural, entre outras.

3.1 Da Segurança Pública

Em primeira análise, insta consignar que o direito à segurança pública, em sua acepção contemporânea, encontra previsão expressa na Constituição Federal, mais especificamente em seu artigo 5º, 6º e 144, derivando dos princípios que norteiam o Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República.

Sob esse prisma, a segurança pública configura-se como dever inalienável do Estado, bem como direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo imprescindível ao pleno desenvolvimento social, estando resguardada como cláusula pétrea, nos moldes do artigo 60, § 4º, inciso IV, o que a torna insuscetível de supressão por meio de Emenda Constitucional.

Tratando-se de matéria inegavelmente relevante, inúmeras definições já foram elaboradas para o conceito de "segurança pública", entre elas, muito pertinente destacar ensinamento de Clóvis Henrique Leite de Souza, o qual a conceitua a segurança pública como o conjunto de processos destinados a garantir o respeito às leis e a manutenção da paz social e ordem pública. Inclui ações para prevenir e controlar manifestações de criminalidade e de violência, visando à

garantia do exercício de direitos fundamentais (SOUZA, 2008, p.6).

Por conseguinte, a segurança pública envolve mecanismos destinados à prevenção, monitoramento, repressão, reparação, bem como à garantia das liberdades individuais e à proteção dos direitos sociais, e deve ser integrada a políticas sociais, com ênfase na prevenção e no enfrentamento das causas que originam a violência.

O Estado configura-se como o agente primordial responsável pela execução de tais serviços, utilizando-se dos órgãos policiais para o cumprimento de suas incumbências funcionais. A polícia civil possui a competência para o exercício da polícia judiciária, atuando como apoio na coleta de provas que instruem o processo criminal, conforme delineado no artigo 4º do Código de Processo Penal e no artigo 144, § 4º, da Constituição Federal. Por sua vez, a polícia militar exerce funções ostensivas, com a incumbência de preservar a ordem pública e a segurança coletiva, realizando suas atividades de maneira discricionária, sempre em conformidade com o ordenamento jurídico, conforme estipulado no artigo 144, § 5º, da Constituição Federal.

Entretanto, a insuficiência na prestação dos serviços de segurança pública revela que o Estado não está cumprindo sua obrigação constitucional em uma das áreas mais relevantes de sua atuação, fato que demanda alteração significativa em sua postura. Para tanto, é imprescindível que o Estado promova uma reestruturação e implemente medidas adequadas para a melhoria desse serviço, sob pena de incorrer em responsabilidade por sua ineficiência.

Nesse sentido, a eficiência almejada na prestação dos serviços de segurança pública deve ser norteada pelo Princípio Geral Da Administração Pública, conforme disposto no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como pelo princípio específico da eficiência consagrado no artigo 144, § 7º, do mesmo diploma legal. Essa eficiência é, portanto, uma decorrência lógica do dever primário do Estado de garantir a segurança, implicando a atuação eficaz dos órgãos policiais no exercício de suas funções.

Destarte, a atividade de segurança pública se caracteriza pela preservação da ordem pública e pela proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo essencial para a manutenção da estabilidade e do desenvolvimento social.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro analisa o princípio da eficiência sob a ótica da atuação dos servidores públicos e da organização da Administração Pública. Ela enfatiza que a eficiência não se restringe apenas ao resultado das ações administrativas, mas também abrange a forma como estas são conduzidas, implicando um compromisso com a otimização dos recursos e a promoção do melhor atendimento ao cidadão (DI PIETRO, 2011, p. 83.)

Na atuação do agente público, refere-se ao melhor desempenho possível de suas atribuições, para almejar os melhores resultados. Em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública salienta a finalidade de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2011, p. 83.)

A realidade social, contudo, revela que a administração nem sempre age em conformidade com o princípio da eficiência. Ao contrário, é frequente observar-se uma atuação deficitária por parte da administração pública, evidenciada pela sua ineficiência em diversos setores, evidenciando a situação caótica na qual oportuniza-se buscar a sua atribuição e origem.

3.2 Da Atividade Policial

Os dados fornecidos pela Agência Brasil (2024) revelam um cenário preocupante: em 2023, o país registrou 6.393 mortes decorrentes de intervenções policiais, o que corresponde a 3,1 mortes por 100 mil habitantes. Embora represente uma leve queda de 1% em relação ao ano anterior, essa redução pontual não reflete uma tendência de contenção da violência institucional. Ao contrário, quando observada sob uma perspectiva histórica de dez anos, entre 2013 e 2023, constata-se um aumento de 188,9% na letalidade policial.

Contudo, referida evolução quantitativa exige uma análise qualitativa, uma vez que os números não apenas revelam a frequência das mortes, mas expõem o perfil das vítimas e os padrões estruturais de desigualdade embutidos nas ações estatais. A imensa maioria das vítimas são jovens negros do sexo masculino, localizados em áreas periféricas urbanas, fator esse que revela um recorte racial e territorial claro na atuação repressiva do Estado.

Neste ponto, cumpre salientar que a realidade escancara o caráter da violência estatal dirigida, sobretudo, a grupos historicamente marginalizados, especialmente ao notar que 82,7% das vítimas são pessoas negras. Sendo assim, é nítido o descompasso entre o ideal constitucional de igualdade e a prática institucional das forças de segurança, tratando-se de uma violação sistemática dos direitos fundamentais, especialmente do direito à vida, à igualdade e à dignidade da pessoa humana.

Imprescindível ressaltar, também, que entre os policiais mortos em decorrência da violência, a maioria também é composta por pessoas negras, reproduzindo uma lógica de vulnerabilidade mesmo dentro das instituições. Ou seja, o problema não se reduz ao conflito entre Estado e população, mas envolve também relações de exclusão dentro da própria estrutura do Estado, onde os agentes mais expostos à violência — e com menos proteção — pertencem aos mesmos grupos sociais que as vítimas civis.

Sob a perspectiva geopolítica internacional, levantamento realizado pelo UOL, indicou que os policiais civis e militares do Brasil matam quase o triplo do que os agentes de segurança de 15 países do G20 somados. Proporcionalmente, a letalidade policial brasileira é 36 vezes maior do que a média desses países, sendo 7,5 vezes superior à da África do Sul, que ocupa a segunda posição no ranking de letalidade policial por habitantes.

Tais dados revelam não apenas o uso excessivo da força pelas corporações brasileiras, mas também a falência de políticas públicas voltadas à segurança baseada em prevenção, inteligência e respeito aos direitos humanos. Ademais, ao analisar sob a ótica comparativa, demais países do G20 possuem sistemas políticos e níveis de desenvolvimento diversos, evidenciando que a violência estatal no Brasil não pode ser naturalizada nem justificada pelo contexto de criminalidade.

Em contrapartida, é cristalino que os agentes policiais exercem uma função primordial na preservação e manutenção do Estado democrático de Direito e a ausência de tais instituições comprometeria a convivência harmoniosa e pacífica em uma sociedade civilizada, especialmente em um contexto contemporâneo caracterizado por uma multiplicidade de conflitos e interesses difusos (GRECO,

2009, p.3).

Sucedem que no desempenho de suas funções, são conferidas aos agentes algumas prerrogativas, como a utilização de armamentos, algemas e outros dispositivos que auxiliam na manutenção da ordem pública e na proteção da coletividade. Contudo, também podem ser facilmente desviadas quando utilizadas essas ferramentas de maneira inadequada, culminando em resultados potencialmente catastróficos, como comumente é visto.

Este cenário suscita uma indagação relevante no campo jurídico e político: estaria a atual conformação da segurança pública em desacordo com os direitos humanos e fundamentais? A dicotomia frequentemente estabelecida entre a preservação da ordem pública e a proteção dos direitos humanos alimenta um discurso segundo o qual estes últimos representam um obstáculo à eficácia da atividade policial.

Contudo, essa aparente antinomia configura um falso dilema. A observância dos direitos humanos não enfraquece a segurança pública, mas constitui elemento estruturante de sua legitimidade e efetividade, ao estabelecer limites normativos para o uso da força pelo Estado. Da mesma forma, a segurança pública, enquanto dever estatal e direito de todos, revela-se imprescindível à concretização dos próprios direitos fundamentais, na medida em que assegura as condições materiais para seu exercício. Nesse sentido, impõe-se repensar o modelo de segurança adotado, de forma a compatibilizar sua atuação com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da legalidade e da proporcionalidade, afastando-se de práticas seletivas e discriminatórias que perpetuam a exclusão social e a violência institucional.

Em relação à ineficácia dos serviços de segurança pública, é fundamental conceber essa ineficácia como uma falha, seja por omissão ou por ação que contrarie os preceitos legais, assim como a conduta esperada dos servidores que integram as forças de segurança, podendo ser interpretada como um abuso de poder, no contexto do Direito Administrativo.

Quanto às razões para tal ineficiência da atividade policial, a falta de investimento público no setor de segurança é fator que contribui. Alexandre de Moraes, ministro no Supremo Tribunal Federal, afirma que:

O combate ao crime organizado exige racionalidade instrumental e priorização de recursos financeiros e humanos direcionados diretamente para a persecução da macro criminalidade. As organizações criminosas ligadas aos tráficos de drogas, armas, pessoas, têm ligações interestaduais e transnacionais e são responsáveis direta ou indiretamente pela grande maioria dos crimes graves, praticados com violência e grave ameaça à pessoa, como o homicídio qualificado, latrocínio, roubos qualificados com arma de uso restrito ou proibido, entre outros, com ostensivo aumento da violência urbana e insegurança na sociedade. Esse quadro tornou imprescindível uma clara e expressa opção de combate à macro criminalidade, pois seu crescimento é atentatório à vida de dezenas de milhares de brasileiros e ao próprio desenvolvimento socioeconômico do Brasil. O combate à criminalidade organizada e transnacional vem sendo aperfeiçoado nos diversos países europeus e americanos, uma vez que as antigas formas de investigação, atuação e interação Polícia/Justiça demonstraram baixa eficácia para sua repressão. Entre outros importantes pontos, fortalece-se a cooperação entre Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário, bem como os modernos mecanismos de investigação – principalmente com relação à inteligência, combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos financeiros (MORAES, 2021. p. 934).

Por essa razão, os órgãos internacionais de direitos humanos vinculados à Organização das Nações Unidas e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos têm enfatizado a urgência de adotar medidas mais eficazes para o enfrentamento da violência policial.

Entre as ações imprescindíveis para o enfrentamento de tal ineficácia, destaca-se, contudo, não apenas a necessidade de um aumento nos investimentos públicos no setor, mas também a importância da colaboração entre as instituições judiciais.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO FRENTE ÀS MORTES DECORRENTES DA ATIVIDADE POLICIAL

Sabendo que, a doutrina e jurisprudência revelam divergências quanto à eficácia das ações do Estado na mitigação da violência institucional, a questão da ineficácia da segurança pública, especialmente no que tange às ações comissivas, revela-se menos controverso possível afirmar que qualquer ato que resulte em

dano, praticado por agente público no exercício de suas funções, que demonstre um nexo de causalidade, implicará na responsabilização civil objetiva do Estado.

Além disso, a análise de dados aponta para uma dualidade: enquanto algumas políticas têm se mostrado eficazes na redução da letalidade, outras se revelam extremamente insuficientes. Ou seja, conforme exposto anteriormente, a problemática da violência e da criminalidade no Brasil constitui uma constante no cenário social, sendo que a atuação dos órgãos policiais, em diversas ocasiões, revela-se falha e ineficaz, em virtude de dois motivos centrais: a natureza imprevisível das atividades que lhes são atribuídas e o ciclo vicioso de impunidade e violência ora apresentado.

Dessa forma, diante de situações que evidenciem a ineficácia da atuação dos órgãos de segurança pública, e que se enquadrem nas modalidades de responsabilização estatal delineadas pelo ordenamento jurídico vigente, deverá ocorrer a aplicação das sanções pertinentes, bem como a devida responsabilização dos órgãos e agentes envolvidos.

Mais especificamente, é válido salientar que tal responsabilização ocorre em três esferas distintas: civil, administrativa e penal. No âmbito da responsabilidade civil, esta decorre de atos omissivos ou comissivos, seja de forma dolosa ou culposa, que resultem em prejuízo.

A responsabilidade administrativa, por sua vez, decorre de atos praticados no exercício do cargo ou função, enquanto a responsabilidade penal envolve crimes e contravenções atribuídas ao servidor público no desempenho de suas atividades. Logo, nas situações em que se elenque os requisitos que ensejam as sanções cabíveis, deve ser procedida a devida responsabilização dos agentes, em circunstância de ineficácia estatal.

Pesquisas apontam que a responsabilização do Estado nesse campo não apenas assegura a justiça para as vítimas e seus familiares, mas também se configura como um instrumento de controle e mitigação do uso excessivo da força por parte dos agentes de segurança pública. Nesta toada, apresentam-se exemplificações sustentadas Na Teoria Do Risco Administrativo:

**APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS
MORAIS E MATERIAIS – MORTE DE FILHO DOS APELANTES**

DURANTE ABORDAGEM POLICIAL – DISPARO DE ARMA DE FOGO – DESPROPORCIONALIDADE – RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO – DANO MORAL DEVIDO – PENSÃO MENSAL CONFORME ENTENDIMENTO DO STJ - RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 01. Nos

termos do artigo 37, § 6º, da Constituição da República, a responsabilidade do Estado é objetiva, sob a modalidade do risco administrativo respondendo a Administração Pública pelos danos que seus agentes, nessa condição, causarem a terceiros sendo, para tanto, suficiente a prova do nexo de causalidade entre o ato praticado e o dano dele advindo, e desnecessária a comprovação o da culpa. 02. Demonstrada, nos autos, a desproporcionalidade na conduta do policial, que efetuou disparo de arma de fogo em abordagem, sem que a vítima tenha esboçado anteriormente qualquer reação, deve o Estado ser condenado ao pagamento de indenização, haja vista a inexistência de excludente de responsabilidade civil, tal qual legítima defesa ou estrito cumprimento do dever legal. 03. Evidenciado o dano moral, consistente na morte do filho dos apelantes, o valor deve observar o mesmo parâmetro de situações semelhantes julgadas e confirmadas pela jurisprudência de Tribunais Superiores. 04. Segundo a jurisprudência do STJ, a pensão mensal devida aos pais, pela morte do filho, deve ser estimada em 2/3 (dois terços) do salário-mínimo até os 25 (vinte e cinco) anos de idade da vítima e, após, reduzida para 1/3 (um terço), haja vista a presunção de que o empregado constituiria seu próprio núcleo familiar, até a data em que o de cujus completaria 65 (sessenta e cinco) anos. 05. Recurso conhecido e provido. (TJ-MS - AC: 08083397420158120002 Dourados, Relator: Des. Vladimir Abreu da Silva, Data de Julgamento: 18/04/2023, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 20/04/2023)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO, CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA. JUÍZO DO DOMICÍLIO DO AUTOR DA AÇÃO. ART. 52 DO CPC. ADI 5492/DF. AUSÊNCIA DE DECISÃO DE SUSPENSÃO OU JULGAMENTO DO MÉRITO. HIGIDEZ DA REGRA PREVISTA NO CPC. PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO. TERMO A QUO DE CONTAGEM. TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA CRIMINAL. MORTE CAUSADA POR AGENTES DO ESTADO. DIREITO À INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. QUANTUM INDENIZATÓRIO. RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. A ação de indenização movida em face de estado da federação pode ser ajuizada e processada no domicílio do autor, conforme faculta o artigo 52 do CPC, mormente em razão da ausência de julgamento ou determinação de suspensão do citado artigo no bojo da ADI 5492/DF, na qual se pede a declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo legal. 2. A contagem do prazo quinquenal da prescrição da pretensão indenizatória em face de ente federativo possui como termo a quo o trânsito em julgado da sentença penal

condenatória, quando o fato necessita de instauração de inquérito policial ou o processamento de ação penal, não se aplicando o termo inicial previsto no Decreto nº 20.910/32, ma a disciplina do art. 200 do Código Civil. 3. O art. 37, § 6º, da Constituição Federal, prevê a responsabilidade civil do estado na hipótese de ação ou omissão de agente do estado que cause danos a terceiros, notadamente, em caso de morte da vítima provocada por ação de policiais militares, o que gera o direito dos parentes próximos à indenização a título de dano moral pela perda do ente querido. 4. O quantum indenizatório no dano moral deve observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade de modo a não incorrer em enriquecimento ilícito por parte dos autores, parâmetros que foram bem observados pelo juízo a quo. 5. Negou-se provimento ao recurso. (TJ-DF 07065940420208070006 DF 0706594-04.2020.8.07.0006, Relator: FABRÍCIO FONTOURA BEZERRA, Data de Julgamento: 16/02/2022, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 14/03/2022. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR. MORTE DA VÍTIMA. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ATO COMISSIVO DE SEUS AGENTES. Cedição que a responsabilidade da administração pública, em se tratando de ato comissivo imputado aos seus agentes, é objetiva, bastando à vítima a comprovação do evento lesivo e do nexu etiológico entre este e a conduta do agente estatal, independentemente de culpa, nos termos do art. 37, § 6º, da CF. \atuação DOS POLICIAIS. NÃO COMPROVAÇÃO DE EXCESSO. Hipótese em que não restou comprovada arbitrariedade ou excesso na conduta dos policiais militares, ônus que competia à parte autora, do qual não se desincumbiu. Dever de indenizar não configurado. Sentença mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. (TJ-RS - AC: 70075490854 RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Data de Julgamento: 28/06/2018, Décima Câmara Cível, Data de Publicação: 24/07/2018)

Assim sendo, ao se proceder à análise das decisões, observa-se que foi reconhecida a responsabilização civil objetiva do Estado em decorrência do ato omissivo praticado pelos agentes policiais.

Afinal, a problemática atinente à ineficácia da segurança pública, especialmente no tocante às condutas comissivas, revela-se relativamente pacificada, permitindo-se afirmar que qualquer ação causadora de dano, praticada por agente público no exercício de suas funções e dotada de nexu de causalidade,

enseja a responsabilização civil objetiva do Estado, salvo quando se configurem causas excludentes de responsabilidade.

De modo geral, as condutas comissivas apresentam-se com limites mais definidos, em oposição às condutas omissivas, cuja variedade de manifestações suscita questionamentos. Em que pese, tal pluralidade de quesitos, nos casos de omissão, possibilita tanto a responsabilização objetiva quanto a subjetiva do Estado, conforme as particularidades do caso concreto.

Isto porque, os atos omissivos não se apresentam, em regra, como práticas diretas do Estado, mas são oriundos de fatos da natureza ou de terceiros, apesar de, situações danosas poderiam ser prevenidas ou atenuadas caso o Estado, a quem compete o dever de agir, houvesse desempenhado adequadamente sua função.

Ainda assim, deve ser preservado debate sobre a atividade exercida pelos órgãos de segurança pública, no tocante a desigualdade e instabilidade, também entendendo que, embora imprescindível para a proteção coletiva, sua atuação é limitada; não se espera que sua presença ostensiva seja constante em todos os locais e tempos, fato que seria impraticável.

A responsabilização civil do Estado pelas mortes decorrentes de ações policiais levanta uma série de implicações práticas que transcendem o mero reconhecimento jurídico do dever de indenizar.

No plano imediato, observa-se que a existência de responsabilização objetiva pode produzir efeitos inibidores sobre a atuação policial, especialmente quando não acompanhada de parâmetros claros sobre o uso legítimo da força. Por outro lado, o avanço da judicialização das condutas policiais tem se mostrado uma importante via de acesso à justiça para as vítimas e seus familiares. As ações indenizatórias, além de promoverem a reparação material e moral, cumprem função simbólica e pedagógica, ao reafirmarem a ilicitude de práticas abusivas e reforçarem os limites legais da atuação estatal. No entanto, questiona-se até que ponto essas medidas são, de fato, eficazes do ponto de vista estrutural. As indenizações, ainda que necessárias sob o enfoque reparatório, apresentam eficácia limitada na contenção da violência sistêmica, pois atuam apenas *a posteriori*, sem atingir as raízes do problema, soma-se a isso o fato de que a

judicialização, por si só, não altera as práticas institucionais das corporações policiais nem reestrutura o modelo de segurança pública.

Diante desse cenário, impõe-se reconhecer que a prevenção dos abusos é mais eficaz do que a reparação posterior dos danos, sendo certo que a contenção da letalidade policial e a efetividade dos direitos fundamentais somente poderão ser alcançadas mediante uma mudança estrutural no sistema de segurança pública brasileiro, que passe pela valorização da vida, pelo uso proporcional da força e pelo respeito à legalidade.

Essa transformação exige investimentos robustos e permanentes em políticas públicas de prevenção, como a formação continuada dos agentes em direitos humanos, o uso de tecnologias de controle (como câmeras corporais), o fortalecimento das corregedorias independentes e a transparência das estatísticas operacionais. Em suma, mais do que compensar financeiramente os efeitos da violência estatal, é necessário repensar os fundamentos da atuação policial no Brasil, orientando-a por uma lógica de proteção cidadã e não de repressão seletiva.

Segundo relatório publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo UNICEF (2023), entre 2019 e 2022, o número de mortes decorrentes de intervenção policial em serviço caiu 62,7% em todo o estado, mas de forma desproporcional. Enquanto batalhões que não utilizam câmeras corporais apresentaram uma redução de 33,3%, as unidades que passaram a utilizar as câmeras operacionais portáteis (COPs) registraram uma queda muito mais significativa, de 76,2%. Esses dados reforçam a importância de mecanismos de controle e transparência na atuação policial, demonstrando que o uso de tecnologias de monitoramento pode ser uma ferramenta eficaz para a redução da letalidade e para o fortalecimento da responsabilização dos agentes do Estado.

Destarte, depreende-se que a Administração Pública, através de seus órgãos e agentes, não pode evitar a totalidade dos eventos danosos, o que, isoladamente, não configura omissão estatal. Todavia, quando a inação ocorre de forma deliberada ou negligente, em situações nas quais a atuação era devida e possível, resta configurada a responsabilidade civil do Estado, desde que presentes os requisitos exigidos para sua caracterização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revela-se, por fim, que o Estado o qual, ao empregar o uso ostensivo da força, revela-se mais propenso a adotar práticas cruéis e desorganizadas na tentativa de estabelecer um controle social, do que a utilizar métodos efetivos para garantir a proteção da sociedade.

A conclusão do trabalho sobre a responsabilidade civil do Estado frente às mortes causadas pela atividade policial evidencia a complexidade do tema e a necessidade da constante análise jurídica e social dos atos policiais. De acordo com os estudos realizados, observou-se que a atuação desproporcional e uso excessivo de força pelos agentes da segurança pública frequentemente resulta em violações dos direitos humanos e civis, configurando-se como área de relevante interesse para a responsabilização e melhoria das práticas policiais.

A análise dos casos de violência policial indica que as vítimas geralmente pertencem a grupos sociais vulneráveis, como jovens moradores de periferias urbanas e minorias étnicas e raciais, um padrão de vitimização aponta para um problema estrutural e sistêmico, que vai além das falhas individuais dos agentes de segurança.

Outrossim, restou evidente que a responsabilização civil do Estado funciona como um importante mecanismo de controle e prevenção de abusos, além de ser essencial para a reparação dos danos sofridos pelas vítimas e suas famílias.

Em matéria legislativa, destaca-se que a Constituição Federal brasileira e o Código Civil estabelecem a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados a terceiros por seus agentes, seguindo a Teoria Do Risco Administrativo, implicando que, em caso de abuso de poder ou uso excessivo da força por parte de agentes policiais, o Estado deve ser responsabilizado independentemente da comprovação de dolo ou culpa individual dos agentes envolvidos.

No cenário jurídico atual, subsiste relevante dissenso, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, no que concerne à aplicabilidade da responsabilidade civil objetiva do Estado em face dos danos decorrentes da atuação dos órgãos de segurança pública. Parte considerável da doutrina e de tribunais pátrios posiciona-se no sentido de que a responsabilização estatal deve ser, invariavelmente, objetiva; em contraponto, uma corrente minoritária defende que, LexCult, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 45-75, maio/ago. 2025

em determinadas hipóteses específicas, especialmente no caso de condutas omissivas, deve-se aplicar a responsabilidade de cunho subjetivo.

Não obstante tal controvérsia, inexistente óbice para a responsabilização civil do Estado quando presentes, no caso concreto, os elementos ensejadores dessa responsabilidade. Assim, em hipóteses que acarretem dano efetivo e anormal ao administrado, configurado o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo experimentado, e ausentes as causas excludentes de responsabilidade, estará configurado o dever de reparação por parte do Estado. Quanto aos atos comissivos, em que há ação positiva e direta da Administração Pública, a responsabilidade estatal será, via de regra, de caráter objetivo, não demandando prova de dolo ou culpa.

Em suma, o presente estudo destaca a imperiosa necessidade de reformas nas práticas policiais e na estrutura institucional do Estado, com vistas a assegurar o pleno cumprimento dos direitos humanos. A responsabilização civil do Estado configura etapa fundamental nesse processo, devendo, contudo, ser acompanhada de ações preventivas e educativas no âmbito das forças de segurança. Ressalta-se, nesse contexto, a relevância de um debate público contínuo e fundamentado, que promova a justiça e a equidade nas políticas e práticas de segurança pública, bem como a análise aprofundada dos casos para sua aplicação conforme as normas legais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Mortes por intervenção policial quase triplicam em 10 anos no país.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-07/mortes-por-intervencao-policial-quase-triplicam-em-10-anos-no-pais>. Acesso em: 24 out. 2024.

BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano: de acordo com o novo Código Civil brasileiro.** São Paulo: Atlas, 2003.

BRASIL. **Código de Processo Penal.** Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

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

BRASIL. Constituição de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1967.

BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 198

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

CAHILI, Yussef Said. **Dano Moral**. 3. ed. rev., ampla. e atual., conforme o Código Civil de 2002. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Responsabilidade do Estado por atos de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

CIDADE DE DEUS. Direção de Fernando Meirelles e Kátia Lund. Rio de Janeiro: O2 Filmes, 2002. 130 min.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. rev. e ampla. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. 7. ed. rev. e ampla. São Paulo: Saraiva, 2011.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo – 2ª edição**. Brasília, DF: UNICEF, 2023. Disponível em:
<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cameras-corporais-na-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo-2a-edicao>. Acesso em: 20 maio 2025.

GIORDANI, José Acir Lessa. **A responsabilidade civil objetiva genérica no Código Civil de 2002**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

GRECO, Rogério. **Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais**. Niterói: Impetus, 2009.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. **Curso de Direito Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

MENDES, João Guilherme Lages. **"Violência policial: o uso da força letal pela Polícia Militar do Amapá"**. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/47298>. Acesso em: 24 out. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 37. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2021.

PEREIRA, Luís Alberto Vasconcelos. **A percepção de membros da polícia militar acerca da relação entre segurança pública, os direitos fundamentais e o uso da força letal, 2019**. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30035>. Acesso em: 24 out. 2024.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
SILVA, Jorge da. **Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **A segurança pública nas conferências brasileiras. Ministério da Justiça, 2008**.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TJ-MS. Apelação Cível n. 08083397420158120002. Relator: Des. Vladimir Abreu da Silva. **Julgado em: 18 abr. 2023**. 4ª Câmara Cível. Publicado em: 20 abr. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ms/1818279180>. Acesso em: 24 out. 2024.

TJ-DF. Apelação Cível n. 07065940420208070006. Relator: Des. Fabrício Fontoura Bezerra. **Julgado em: 16 fev. 2022**. 7ª Turma Cível. Publicado no DJE em: 14 mar. 2022. Pág.: Sem Página Cadastrada. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-df/1414540687>. Acesso em: 24 out. 2024.

TJ-RS. Apelação Cível n. 70075490854. Relator: Des. Paulo Roberto Lessa Franz. LexCult, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 45-75, maio/ago. 2025

Julgado em: **28 jun. 2018. 10ª Câmara Cível.** Publicado no DJE em: 24 jul. 2018.
Acesso em: 20 maio 2025.

UOL. **Policiais brasileiros matam mais do que os de 15 países do G20.** Notícias UOL, 18 dez. 2024. Disponível em:
<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/12/18/dados-policia-letalidade-g20.htm>. Acesso em: 19 maio 2025.