



FACULDADE SANTÍSSIMA TRINDADE

BACHARELADO EM DIREITO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O FENÔMENO DA BALA PERDIDA À
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Leidson Jisseli Evaristo

**Nazaré da Mata - PE
2025**



Leidson Jisseli Evaristo

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O FENÔMENO DA BALA PERDIDA À
LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a disciplina de TCC II, ministrada pelo Prof^o Dr^o Mádson Francisco da Silva, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Santíssima Trindade.

Linha de pesquisa: Direito Público, Direitos Humanos e Direito Internacional

Orientador(a): Prof^o Me Ulisses Matheus Braga de Freitas Melo

**Nazaré da Mata - PE
2025**



DEDICATÓRIA

Ao meu Senhor e Salvador Jesus Cristo, para quem vivo e sem O qual nada conseguiria. À minha amada e querida esposa Fernanda, por todo amor, incentivo, companheirismo e compreensão. Aos meus pais, Djalma e Maria, por tudo que fizeram por mim.



AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, autor e consumidor da minha fé, que sempre está presente comigo, em todos os momentos da minha vida, com sua mão forte, para me guiar e ajudar. Sem Ele, absolutamente nada conseguiria. Por isso, à Ele seja toda honra e toda glória pelos séculos dos séculos!

Também externo minha profunda gratidão à minha querida esposa Fernanda por todo amor, incentivo, carinho, compreensão e por sempre estar ao meu lado, quer nos momentos bons da vida e mais ainda nas horas difíceis.

Agradeço imensamente aos meus pais, Djalma e Maria, por todos os esforços empreendidos e sacrifícios feitos para me criar e educar, bem como pelos preciosos valores inculcados em mim.

Também externo minha sincera gratidão ao professor e meu orientador Ulisses Matheus, pelas observações pontuais, sugestões e toda a colaboração nesta pesquisa.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a todos os professores e professoras do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Santíssima Trindade, por todo o conhecimento compartilhado e experiências repassadas, amorosa e pacientemente, ao longo de toda a graduação.

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	6
1 INTRODUÇÃO.....	7
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	9
2. 1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 EM CONTRASTE COM A REALIDADE BRASILEIRA E A PROBLEMÁTICA DA BALA PERDIDA	9
2. 2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A TEORIA ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA REPARAÇÃO DE DANOS AOS ADMINISTRADOS	12
2. 3 ANÁLISE DA TESE FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1.237 COM REPERCUSSÃO GERAL SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PARA COM AS VÍTIMAS DE BALA PERDIDA	17
3 METODOLOGIA.....	22
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23



A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E O FENÔMENO DA BALA PERDIDA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Leidson Jisseli Evaristo¹

Me Ulisses Matheus Braga de Freitas Melo²

¹ Discente do curso de Bacharelado em Direito pela Faculdade Santíssima Trindade.

E-mail: leidson.j.e7@gmail.com

² Docente do curso de Bacharelado em Direito da Faculdade Santíssima Trindade.

E-mail: ulissesgdm@live.com

Resumo: A presente pesquisa buscou investigar a responsabilidade civil do Estado para com as vítimas de perda no Brasil à luz da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A responsabilidade civil do Estado tem fundamento na Constituição e acontece de forma objetiva, com base na teoria do risco administrativo. Essa modalidade de responsabilização se aplica ao Estado em face de danos causados aos administrados, decorrentes da atuação estatal, sendo aplicável aos casos de vitimação por bala perdida, fenômeno cada vez mais comum na realidade brasileira, consequência da crise de segurança pública que afeta o país. O problema da bala perdida decorre tanto do confronto entre os órgãos de segurança pública do Estado com os criminosos como do confronto entre os próprios criminosos, em busca de expansão territorial, em que dezenas de pessoas inocentes acabam sendo vitimados por isso. A jurisprudência do país era divergente quando tratava-se da questão, sobretudo quando o resultado pericial era inconclusivo. Então, o Supremo Tribunal Federal firmou novo entendimento, a partir da Tese de repercussão Geral no Tema 1.237, reconhecendo a responsabilidade objetiva do Estado por morte ou ferimentos, decorrentes de operações de segurança pública, o dever do ônus probatório recair sobre o ente federativo e a perícia inconclusiva por si só não ser suficiente para afastar a responsabilidade civil do Estado para com as vítimas, atingido dessa forma o princípio da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica no país.

Palavras-chave: responsabilidade civil; bala perdida; risco administrativo; jurisprudência; repercussão geral.

Abstract: The present research sought to investigate the civil liability of the State toward victims of loss in Brazil in light of the current jurisprudence of the Supreme Federal Court. The civil liability of the State is grounded in the Constitution and occurs objectively, based on the theory of administrative risk. This form of accountability applies to the State in the face of damages caused to the administered, resulting from state action, being applicable to cases of victims of stray bullets, an increasingly common phenomenon in Brazilian reality, a consequence of the public security crisis affecting the country. The problem of stray bullets arises both from confrontations between state public security agencies and criminals, as well as from confrontations between the criminals themselves, in search of territorial expansion, where dozens of innocent people end up being victimized. The country's jurisprudence was divergent when it came to the issue, especially when the forensic result was inconclusive. Then, the Supreme Federal Court established a new understanding, based on the General Repercussion Thesis in Topic 1,237, recognizing the objective responsibility of the State for death or injuries resulting from public security operations, the duty of the burden of proof to fall on the federative entity, and the inconclusive expertise alone not being sufficient to remove the civil liability of the State toward the victims, thus achieving the principle of human dignity and legal certainty in the country.

Keywords: civil liability; stray bullet; administrative risk; case law; general repercussion

Data de Aprovação: 12 de Dezembro de 2025

1 INTRODUÇÃO

A violência urbana é crescente no país. De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, em 2023 foram 937.294 ocorrências de roubo e furto de celular registradas em delegacias de todo o país, correspondendo a quase 2 celulares subtraídos por minuto. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Além disso, a taxa de mortes violentas no país é quatro vezes maior que a média global, respondendo o Brasil sozinho por 10% de todos os homicídios cometidos no planeta, embora a sua população represente apenas 3% do contingente mundial (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

Somado a tudo isso, existe outro grave problema de segurança pública que são as balas perdidas, decorrentes tanto do confronto policial, no enfrentamento a criminalidade, quanto do confronto entre os próprios criminosos. Em 2010, de acordo com estudo realizado pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, com base em dados referentes aos registros de ocorrências das delegacias de Polícia, feitos de janeiro a setembro do referido ano, constatou-se 108 vítimas de bala perdida no Estado, sendo 12 fatais e 96 não-fatais (Teixeira et al., 2010).

Lamentavelmente, a realidade atual continua preocupante. Segundo levantamento realizado pelo Instituto Fogo Cruzado, uma instituição sem fins lucrativos que compila dados de tiroteios em diferentes capitais brasileiras, nos primeiros nove meses de 2025, o Brasil registrou 170 vítimas de balas perdidas, representando 8% a mais que em 2024. Os dados ainda revelam que entre janeiro e março do mesmo ano, 41 pessoas foram vítimas de bala perdida apenas no Estado do Rio de Janeiro, que em termos percentuais representa um aumento de 58% em relação ao mesmo período do ano anterior (Instituto Fogo Cruzado, 2025)

No entanto, de acordo com os artigos 5º e 6º da Constituição, segurança pública é direito fundamental de cada membro da sociedade brasileira, e é dever do Estado a prestação desse serviço, nos termos do artigo 144 do mesmo diploma. Nesse contexto, cabe uma reflexão sobre a responsabilidade civil do Estado frente à problemática e qual o entendimento firmado pela Suprema Corte brasileira em relação às vítimas de bala perdida.

Desse modo, a presente pesquisa tem por objetivo geral investigar a responsabilidade civil do Estado em relação às vítimas de bala perdida à luz da atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. E como objetivos específicos 1) analisar a segurança pública na Constituição Federal de 1988 em contraste com a realidade brasileira e a problemática da bala perdida 2) examinar a



evolução histórica da responsabilidade civil do Estado e a teoria adotada pela Constituição Federal para reparação de danos aos administrados e 3) analisar a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.237 com repercussão geral sobre a responsabilidade civil do Estado para com as vítimas de bala perdida.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A responsabilidade civil sempre foi temática de bastante relevância e vasta discussão, acentuando-se na realidade jurídica atual, devido ao surgimento de novas categorias de danos, em função das novas relações jurídicas na esfera privada e a ampliação das funções e deveres do Estado no âmbito público, sobretudo a partir da vigência da Constituição de 1988, que fizeram surgir novas modalidades de responsabilização (Tartuce, 2020).

Nesse contexto, faz-se necessário analisar os fundamentos jurídicos do instituto da responsabilidade civil, os aspectos históricos, normativos, doutrinários e jurisprudenciais da responsabilidade civil do Estado e as principais teorias de responsabilização, aplicadas no ordenamento jurídico brasileiro, em face de danos provocados aos administrados, oriundos da atuação ou omissão estatal, principalmente no que tange às vítimas do fenômeno da bala perdida.

Além disso, cabe investigar qual o entendimento adotado pela Suprema Corte brasileira quanto a matéria, considerando ter a questão natureza constitucional, a partir de uma reflexão do tema segurança pública na Constituição Federal de 1988 e a sua relação com a problemática da bala perdida, passando por uma análise dos modos de responsabilização do Estado e a forma como os Tribunais entendiam a matéria até ao novo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal para com as vítimas de bala perdida no país.

2.1 A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 EM CONTRASTE COM A REALIDADE BRASILEIRA E A PROBLEMÁTICA DA BALA PERDIDA

Segurança é uma palavra com múltiplos significados. E no contexto jurídico também é assim. Já no preâmbulo da Carta Maior surge como um valor. Valor este classificado como supremo, sob o qual está construído o Estado brasileiro. Além disso, segurança também aparece como um direito, tanto de natureza individual, integrando o rol de direitos e garantias fundamentais, conforme o caput do artigo 5º da Constituição, como um direito social e coletivo, nos termos do artigo 6º do mesmo diploma.

De modo que, embora o preâmbulo da Constituição não seja dotado de força normativa a luz do atual entendimento do Suprema Corte, segundo a doutrina, a exemplo do professor Bernardo Gonçalves (2022), ele é parte integrante da estrutura do texto constitucional e deve ser visto como

uma carta de intenções e a síntese da normatividade e dos princípios consubstanciados na Lei Maior. Nesse sentido, Lenza (2022) conclui que o preâmbulo pode servir como parâmetro de interpretação dos dispositivos constitucionais. Assim, como um valor, deve ser perseguido pelo Estado, orientar a atividade legiferante, servir como vetor para o aplicador do Direito e guiar os administradores na condução das políticas públicas.

Por outro lado, como um direito, segurança compõe o bloco de normas fundamentais, integrando as cláusulas pétreas da Constituição, e é garantido a todos individual e coletivamente, com distintas espécies, quer jurídica, social ou pública. De maneira que, quando se fala em segurança jurídica, se faz alusão ao princípio constitucional e direito básico de cada indivíduo de conhecer previamente as regras do ordenamento jurídico ao qual está vinculado e objetiva proporcionar a certeza de que não será surpreendido por mudanças arbitrárias. Além disso, o princípio em tela busca garantir a todos o respeito as situações jurídicas já consolidadas por parte do Estado e pelos particulares.

De outro modo, ao se falar de segurança social, para Sylvio Motta (2019), faz-se referência a efetivação dos direitos que garantam a cada cidadão em particular as condições mínimas de uma existência com dignidade.

Concernente a segurança pública, o termo alude a atividade estatal de proteção à incolumidade das pessoas e do patrimônio e de combate à criminalidade, buscando garantir a paz social. Nesse sentido, se fundamenta no artigo 144 da Constituição e tem tríplice natureza, emergindo como dever, direito e responsabilidade.

Como um dever, recai sobre o Estado a prestação desse serviço, que o faz através dos órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública, constantes no artigo em comento. Como um direito, pertence a cada cidadão, independentemente da condição social, sexo, etnia, cor da pele ou qualquer outro fator. E como responsabilidade, compete a cada integrante do organismo social colaborar para sua promoção, se abstendo da prática de delitos e colaborando com os órgãos públicos na prevenção, repressão e elucidação de crimes.

Em contraste a isso, no entanto, embora seja um direito básico garantido a todos e conste com um dever constitucional imposto ao Estado, a segurança pública vem sendo, desde muito, um dos grandes problemas sociais enfrentados pela população brasileira, com o país apresentando altas taxas de homicídios, roubos, furtos e tráfico de drogas.



Neste cenário, surge outro grave problema, reflexo da crescente violência no país, que é o fenômeno da bala perdida, tanto por consequência do confronto entre a polícia e os criminosos, como também resultante do confronto entre as próprias facções na disputa por domínio territorial.

Em se tratando disso, não há atualmente um conceito legal de vítima de bala perdida. Porém, de acordo com estudo publicado no primeiro semestre de 2011 pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, intitulado Relatório Temático Bala Perdida, conforme a visão do senso comum, enquadra-se como vítima de bala perdida a pessoa que não tinha nenhuma participação ou influência sobre o evento no qual houve disparo de arma de fogo, sendo, no entanto, atingida por projétil e podendo vir a falecer ou não (Teixeira et al., 2011). Assim, os envolvidos no confronto armado não estão inclusos no conceito.

De maneira que, frequentemente, são veiculadas nos meios de comunicação notícias sobre pessoas atingidas por balas perdidas enquanto passeavam na rua, comiam em restaurante, treinavam na academia e até mesmo no conforto e aparente segurança oferecida por sua casa.

Com base em levantamento feito pelo Instituto Fogo Cruzado, uma instituição sem fins lucrativos que compila dados de tiroteios em diferentes capitais brasileiras, nos primeiros nove meses de 2025, o Brasil registrou 170 vítimas de balas perdidas, representando 8% a mais que em 2024 (Instituto Fogo Cruzado, 2025).

Dados do mesmo instituto revelam que, entre janeiro e março de 2025, 41 pessoas foram vítimas de bala perdida, apenas no Estado do Rio de Janeiro, que em termos percentuais representa um aumento de 58% em relação ao mesmo período do ano anterior (Instituto Fogo Cruzado, 2025).

O instituto ainda divulgou que a Região Metropolitana do Recife, apenas no mês de outubro de 2025, apresentou um aumento de 1200% nos casos de bala perdida em comparação ao mesmo período do ano anterior, com 13 pessoas atingidas de forma acidental (Instituto Fogo Cruzado, 2025).

Ressalte-se ainda que não são poucos os casos de crianças que tiveram a sua vida interrompida por causa de balas perdidas enquanto brincavam, inocentemente, em praças, no meio da rua ou dentro do próprio lar, como mostra dados do Instituto Fogo Cruzado, em que no ano de 2024 a cidade do Rio de Janeiro registrou 25 crianças atingidas por balas perdidas. Dessas, 4 não resistiram aos ferimentos e, infelizmente, vieram a óbito.



De modo que, as balas perdidas podem ocorrer em qualquer localidade. Contudo, se percebe que a maior incidência do fenômeno concentra-se em áreas mais vulneráveis, por serem locais praticamente sob o domínio dos criminosos, em que funciona um verdadeiro Estado paralelo gerido por traficantes, onde a incidência de confronto armado é mais frequente.

Além disso, examinando os dados divulgados pelo Instituto Fogo Cruzado e matérias publicadas nos meios de comunicação, constata-se que as principais causas de vitimação por balas perdidas são confrontos entre os órgãos de segurança pública e os criminosos como também em consequência de confronto entre as próprias facções em busca de domínio e expansão territorial.

Em relação as vítimas decorrentes de operações de segurança pública, cita-se a letalidade policial no confronto armado, em que inocentes acabam sendo atingidos acidentalmente como dano colateral da operação.

Outro fenômeno que tem influenciado diretamente nos números de vitimação por bala perdida, sobretudo nas capitais brasileiras, é o confronto armado entre as próprias facções criminosas em busca de expandir o território sob seu domínio. De acordo com o levantamento feito pelo Instituto Fogo Cruzado, das 170 vítimas de bala perdida em 2025, 69 delas foram atingidas durante operações policiais e 31 em meio a guerra declarada entre as próprias facções. (Instituto Fogo Cruzado, 2025).

Diante do exposto, considerando a dupla natureza da segurança pública evidenciada no artigo 144 da Constituição, emergindo como direito de todos e dever do Estado, e levando em conta a longa crise de segurança pública enfrentada pela sociedade brasileira, sobretudo, a partir dos elevados e crescentes números de vitimação por balas perdidas, que é outro aspecto atrelado a problemática da segurança pública existente no país, qual seria a responsabilidade do Estado frente a isso?

2.2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A TEORIA ADOTADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PARA REPARAÇÃO DE DANOS AOS ADMINISTRADOS

Responsabilidade traz a ideia de resposta. E, na perspectiva do Direito, de modo particular na esfera cível, ela se traduz em uma indenização como forma de compensação por um dano causado, seja por ação ou omissão, ou por ato ilícito ou lícito. Nesse ponto, para Carvalho Filho

(2025), a indenização não corresponde ao preço da dor, mas ela serve para trazer à vítima uma compensação pelo dano suportado, também possuindo caráter pedagógico.

A ideia de responsabilidade civil surge no Direito privado e tem relação com a ideia romana clássica de Justiça e Direito, sob a máxima de viver honestamente, não lesar a outrem e dar a cada um o que é seu.

De modo que, no ordenamento jurídico nacional, a responsabilidade civil está fundamentada tanto na Constituição, no artigo 5º, incisos V e X, como no Código Civil, no artigo 927, combinado com os artigos 186 e 187 do mesmo diploma, nos quais é possível encontrar a definição de ato ilícito e a hipótese de responsabilização também por ato lícito, respectivamente.

Para Roberto Gonçalves, (2021) a responsabilidade civil tem como pressupostos legais, basicamente, a violação de um dever e a obrigação de repará-lo. Por isso, ele considera a responsabilidade civil como um dever jurídico sucessivo, consequência da violação de um dever jurídico originário. Dessa forma, todas as vezes que houver violação de um dever jurídico originário, surgirá um dever jurídico sucessivo, que é a responsabilidade civil, dever de indenizar para compensar o prejuízo causado (Gonçalves, 2021).

Os elementos da responsabilidade civil são conduta, dano e nexo de causalidade. Assim, deve haver uma conduta, que pode ser comissiva ou omissiva, de maneira culposa ou dolosa; a existência de um dano, o qual pode ser de natureza patrimonial ou extrapatrimonial; e o nexo de causalidade que é o elemento imaterial da responsabilidade civil e estabelece a relação de causa e efeito entre a conduta e o dano, segundo o magistério de Flávio Tartuce (TARTUCE, 2020).

Ainda vale ressaltar que é possível a responsabilização em todas as esferas, seja cível, administrativa e criminal. Nesse ponto, Carvalho Filho (2025) explica que o fato gerador da responsabilidade dependerá da natureza da norma jurídica que o contempla. Ou seja, se a norma violada tem natureza penal, a responsabilidade será na esfera penal. Ao passo que, se a norma for administrativa, a responsabilidade acontecerá no âmbito administrativo. E se ela for de natureza civil, então a responsabilidade ocorrerá na seara civil. Outrossim, é a possibilidade de responder em todas as esferas ao mesmo tempo, já que elas não são excludentes entre si, podendo haver responsabilidade cumulada.

A doutrina ainda distingue a responsabilidade civil em contratual e extracontratual, em que esta deriva de qualquer dano causado por ato ilícito ou lícito sem que decorra de contrato, enquanto aquela se configura quando há dano decorrente de violação contratual (Tartuce, 2020).

Também há duas formas de responsabilização civil na realidade jurídica brasileira. Ela pode acontecer de forma subjetiva ou objetiva. A responsabilidade subjetiva fundamenta-se na teoria da culpa e está prevista de forma genérica no artigo 186 do Código Civil. Ela é típica da esfera privada, em razão da necessidade de apreciação e comprovação dos elementos subjetivos da culpa e do dolo, permitindo a exclusão da responsabilidade a partir das excludentes gerais da ilicitude do fato, como legítima defesa, estado de necessidade ou remoção de perigo iminente ou em função de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro ou caso fortuito ou força maior.

Por outro lado, a responsabilidade objetiva é um fenômeno surgido no final do século XIX e início do século XX e deve ser conceituada como modalidade de responsabilização que dispensa a demonstração de culpa para que se possa exigir a indenização do causador do prejuízo, estando prevista no parágrafo único do artigo 927 da Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

Flávio Tartuce (2010), falando sobre a responsabilidade objetiva, explica em sua tese de doutorado que a culpa deixou de ter o papel principal na responsabilidade civil e passou a ser coadjuvante, considerando a emergência da responsabilidade sem culpa, de caráter objetivo.

O Código Civil diz 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 (BRASIL, 2002, art. 927, parágrafo único)”. Assim, os fundamentos da responsabilidade objetiva são a lei ou o risco da atividade. Desse modo, a responsabilidade será objetiva quando a lei determinar, a exemplo das relações de consumo, ou pela natureza da atividade desenvolvida.

Quando se fala em responsabilidade civil do Estado, pelo ordenamento jurídico brasileiro, ela acontece de forma objetiva por imposição constitucional, conforme está previsto artigo 37 §6º, que diz: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).”

E essa responsabilização acontece com base na teoria do risco administrativo, considerando que as atividades desenvolvidas pelo Estado colocam em risco toda a coletividade, sobretudo a atividade de segurança pública.

José dos Santos Carvalho Filho (2025) leciona que, na adoção da teoria do risco administrativo em face do Estado, se considerou o fato de ser ele mais poderoso, sendo justo ter que arcar com um risco natural de suas múltiplas atividades, partindo do pressuposto que a maior

quantidade de poderes teria que corresponder a um risco na mesma proporção. Nesse contexto, Farias, Rosenvald e Braga Netto (2021) ainda pontuam que na teoria do risco a preocupação imediata é com a vítima e o reequilíbrio do patrimônio afetado pela lesão.

Entretanto, a responsabilização do Estado não surgiu de modo instantâneo. Ela evoluiu aos poucos até chegar aos moldes atuais, passando por fases distintas, segundo a doutrina (Carvalho Filho, 2025). De maneira que a possibilidade do Poder Público responder por danos causados aos administrados é uma conquista do Estado moderno, sobretudo a partir das revoluções liberais, em que foi superada a ideia de um Estado não sujeito a responsabilização por suas condutas, principalmente hoje em dia. E isso por alguns motivos.

Primeiro, por tutelar direitos, nada mais justo do que ser responsabilizado quando causar dano a direitos de algum administrado por ele protegido. Inclusive, nessa perspectiva, argumentando pela responsabilização do Estado, questiona Cavalieri Filho (2012): “se o Estado é o guardião do Direito, como deixar ao desamparo o cidadão que sofreu prejuízos por ato do próprio Estado?” (Cavalieri Filho, 2012, p. 253).

Segundo, por ter o Estado personalidade jurídica, sendo considerado um sujeito de direitos e obrigações, as quais também podem surgir a partir de danos causados. E terceiro, pelo princípio constitucional democrático do Estado de Direito, que é o império das leis, onde o próprio Estado sujeita-se ao direito por ele criado. Logo, se o direito impõe o dever de reparar danos por ação ou omissão, então deve o Estado também ser responsabilizado quando assim proceder.

No entanto, a ideia de responsabilização do Estado consolidou-se paulatinamente, passando por fases distintas. Inicialmente, era inconcebível responsabilizar o Estado, sobretudo no período das monarquias absolutistas europeias, em que prevalecia uma ideia religiosa de soberania, a qual não abria possibilidade ao súdito de contestação sob nenhuma hipótese, partindo da premissa equivocada de infalibilidade real (Meirelles, 2005). Por isso, esse período é denominado de fase da irresponsabilidade, pois não era possível exigir reparação do Estado pelos seus atos danosos, comissivos ou omissivos, causados aos administrados. Vale destacar que isso nunca vigorou no Brasil (Oliveira, 2021)

Em seguida, a partir da influência das revoluções liberais, o Estado assemelhou-se ao indivíduo e passou a ser responsabilizado pelos danos causados por ele aos seus administrados, período classificado pela doutrina de fase subjetiva ou da responsabilidade civilística do Estado, por ela acontecer nos moldes do direito civil, havendo a necessidade de apreciação do elementos

subjetivos da culpa e dolo na conduta estatal, cabendo a vítima do evento danoso o ônus probatório (Meirelles, 2005).

Nesse fase, Carvalho Filho (2025) explica que os comportamentos estatais eram divididos em atos de império e atos de gestão, em que só era possível responsabilizá-lo pelos atos de gestão, já que os atos de império eram coercitivos e decorriam da manifestação de sua soberania. Carvalho Filho (2025) considera essa fase como uma forma de atenuação da irresponsabilidade estatal, a qual provocava inconformismo entre as vítimas, pois na prática não era fácil distinguir a natureza do ato.

Posteriormente, a teoria evolui e se inicia a fase denominada pela doutrina de culpa anônima (Carvalho Filho, 2025). De modo que o lesado não precisava identificar o agente causador do prejuízo, como acontecia na fase subjetiva. Bastava a comprovação que o prejuízo era fruto da falta de um serviço, retardo ou seu funcionamento. No entanto, embora fosse uma evolução, ainda cabia à vítima o ônus da prova.

Após essa fase, chega-se ao período da responsabilidade objetiva, também chamada de responsabilidade sem culpa, em que se dispensa a análise dos elementos subjetivos da culpa e do dolo e a reparação ao lesado torna-se obrigatória apenas com a prova do dano e do nexo de causalidade entre o prejuízo e a conduta estatal.

De acordo com Tartuce (2010), a responsabilidade civil sem culpa entra na realidade jurídica nacional pelo artigo 194 da Constituição de 1946, considerado um divisor de águas no direito brasileiro (Mazza, 2021) e, desde então, as Constituições posteriores seguem no mesmo sentido, inclusive a atual, que foi ainda mais inovadora, abrangendo também as pessoas jurídicas privadas na mesma modalidade de responsabilização, desde que estejam na condição de prestadoras de serviço público.

Assim, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, com fundamento na teoria do risco, e abrange tanto atos comissivos quanto atos omissivos. Embora ainda exista debate quanto a possibilidade de responsabilização por atos omissivos, o entendimento predominante, inclusive firmado em acórdão pela Suprema Corte em 2020, no julgamento do Recurso Extraordinário 136.861, é de que a responsabilidade do Estado é objetiva também nas omissões.

No contexto de vitimação por bala perdida, Cavalieri Filho (2012) argumenta que o Estado deve responder, desde que o dano seja fruto da atividade administrativa. Assim, para o doutrinador, “se a vítima foi atingida na troca de tiros entre policiais e bandidos, não há dúvidas de que a ação

dos agentes contribuiu de forma decisiva para o evento, pelo que é indiscutível o dever de indenizar do Estado (Cavaliere Filho, 2012, p. 263).” E nesse ponto, a jurisprudência se coaduna com a posição doutrinária, reconhecendo a obrigação de o Estado reparar aqueles que são vitimados por bala perdida em operações de segurança pública.

No entanto, embora a responsabilidade civil do Estado seja objetiva, com base no risco administrativo, o entendimento adotado nos julgados era pela responsabilização do Estado apenas nos casos de bala perdida em que se identificava que o projétil havia partido da arma de integrante de alguma força de segurança pública estatal.

Por outro lado, quando isso não ficava provado, por não se localizar o projétil ou pelo laudo pericial ser inconclusivo, as decisões eram no sentido de improcedência, pois a falta de comprovação da origem do disparo caracterizava-se como rompimento do nexo de causalidade, isentando, por consequência, o Estado da obrigação de indenizar, conforme julgados a seguir:

Apelação. Ação de responsabilidade civil. Autora atingida por ‘bala perdida’. Sentença de improcedência. Inconformismo da autora/apelante que não merece prosperar. Disparo de arma de fogo de origem desconhecida. Ausência de provas a corroborar as alegações das autoras. **Nexo causal não demonstrado**. Inexistência de conduta de agente do Estado a ensejar o dever de indenizar. Impossibilidade de responsabilização da administração pública. Precedentes jurisprudenciais. Manutenção da sentença. Desprovemento do recurso” (TJRJ, Apelação 0282167-68.2012.8.19.0001, 19.^a Câmara Cível, Rel. Des. Valeria Dacheux, j. 19.07.2016, DORJ 27.07.2016, grifo nosso).

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. DISPARO DE ARMA DE FOGO. “BALA PERDIDA”. ORIGEM DO DISPARO DESCONHECIDA. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. MANUTENÇÃO DA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À UNANIMIDADE. 1. A questão em análise reside em verificar se deve ser mantida a sentença que julgou improcedentes os pedidos de indenização por danos morais e materiais formulados pela Apelante em decorrência de ter sido vítima de “bala perdida”, proveniente de atuação da Polícia Militar do Estado do Pará. 2. Para caracterização do dever de indenizar, faz-se necessária a comprovação do ato ilícito, do dano e do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano, elementos da responsabilidade civil. Sendo o Apelado Ente Estatal, é cediço que deve responder com base na Teoria do Risco Administrativo, ou seja, objetivamente pelos danos causados por seus agentes, nessa qualidade, a terceiros, sendo desnecessária a comprovação da existência de dolo ou culpa, bastando a demonstração da ação ou omissão, dano e o nexo de causalidade, nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 3. É incontroverso que não se pode afirmar que o disparo de arma de fogo que atingiu a Apelante tenha sido efetuado por agente da Polícia Militar do Estado do Pará, uma vez que tanto na petição inicial como nas razões recursais, a Apelante afirma que os pedidos indenizatórios devem ser deferidos “ainda que não seja possível provar que o disparo saiu de uma arma empunhada por policial. Como ocorre no caso em tela”. 4. Desta forma, não há como estabelecer o nexo causal entre a ação estatal e o dano alegado pelo Apelante, uma vez que é **inconclusiva a origem do disparo da arma de fogo** que atingiu o membro inferior esquerdo da Recorrente. 5. Ainda que se trate de responsabilidade civil objetiva, não estando demonstrado o nexo de causalidade entre o alegado dano e a conduta comissiva ou omissiva do Ente Estatal, deve ser mantida a improcedência dos pedidos



indenizatórios de danos morais e materiais. 6. Recurso conhecido e não provido à unanimidade. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Excelentíssimos Senhores Desembargadores componentes da 1ª Turma de Direito Público, à unanimidade, em CONHECER E NEGAR PROVIMENTO ao recurso de apelação, nos termos do voto da eminente Desembargadora Relatora. Julgamento ocorrido na 31ª Sessão Ordinária do Plenário Virtual da 1ª Turma de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, realizada no período de 11 a 18 de setembro de 2023. ELVINA GEMAQUE TAVEIRA Desembargadora Relatora (TJ-PA - APELAÇÃO CÍVEL: 00227626220138140301 16098656, Relator: MARIA ELVINA GEMAQUE TAVEIRA, Data de Julgamento: 11/09/2023, 1ª Turma de Direito Público, grifo nosso)

Nesse contexto, se percebe que o Estado é juridicamente responsável pelos danos que causar aos seus administrados, tanto em razão de ações quanto por omissões, por imposição legal, inclusive em relação às vítimas de balas perdidas. Porém, para que isso pudesse ocorrer, era necessário haver a comprovação de que o dano ocorreu não apenas em contexto de operação de segurança pública, mas que o disparo fatal ou que causou ferimentos efetivamente tenha partido da arma de agente de segurança pública, que, por vezes, quando isso não ficava comprovado, a responsabilidade estatal era afastada e a vítima ficava relegada a própria sorte.

2.3 ANÁLISE DA TESE FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1.237 DE REPERCUSSÃO GERAL SOBRE A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PARA COM AS VÍTIMAS DE BALA PERDIDA

O Supremo Tribunal Federal, considerando a escalada da violência no país, os números de letalidade das operações de segurança pública, o crescimento do fenômeno da bala perdida, as divergentes decisões no sentido de se reconhecer o direito à indenização para as vítimas de bala perdida, em 11 de abril de 2024, julgando o Recurso Extraordinário com Agravo 1.385.315 do Rio de Janeiro, de relatoria do ministro Edson Fachin, vinculado ao Tema 1.237, concernente a responsabilidade estatal por morte de vítima de disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, em razão da perícia que determina a origem do disparo ser inconclusiva, firmou a seguinte tese:

(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) A perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal ou que cause ferimento à vítima durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário. (BRASIL, 2024, Tema 1237)

A questão chegou ao Supremo por meio de agravo em recurso especial em face da decisão de inadmissão do recurso por meio de Acórdão da Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em que o Plenário da Suprema Corte brasileira entendeu ser a matéria dotada de repercussão geral, ficando sob a relatoria do ministro Edson Fachin. A apelação foi interposta por meio de ação originária contra sentença que julgou improcedente os pedidos autorais, fundamentado na ideia de que não se teria provado que o projétil havia partido de arma utilizada por integrante das forças de segurança durante uma operação das Forças de Pacificação do Exército, em uma comunidade do Rio de Janeiro, em junho de 2015.

A vítima veio a óbito após ser atingido por uma bala perdida dentro da sua casa, às 22h, durante uma operação de segurança pública realizada pela Força de Pacificação do Exército em uma comunidade do Rio de Janeiro, em junho de 2015.

O ministro relator, ao fundamentar o seu voto, trouxe questões como a letalidade das operações policiais, a infração ao dever de diligência do Poder Público, violação ao dever de investigar que recai sobre o Estado e isso em prazo razoável, a fim de que os familiares não fiquem prejudicados e tenham direito a devida compensação, sendo acompanhado pela maioria e firmando novo entendimento sobre a temática.

No item I, de modo acertado, a tese firmada pelo colegiado reconhece que o Estado é responsável tanto por mortes quanto por ferimentos ocasionados por balas perdidas, já que estes produzem lesões físicas, causando danos estéticos temporários ou permanentes às vítimas, gerando sofrimento, e podendo até incapacitar definitivamente para o trabalho.

Ainda nesse item, a tese deixa claro que a responsabilidade do Estado fica configurada quando o dano ocorre em contexto de operações de segurança pública. Assim, se há operação de segurança pública deflagrada por qualquer força de segurança estatal, e havendo dano por bala perdida, a responsabilidade do Estado deve ser reconhecida pelo Judiciário, pois a presença do Estado no ambiente de confronto já cria o nexo de causalidade, que pode ser afastado a partir do laudo pericial indicando que a origem do projétil não partiu de arma utilizada por agente do Estado. Nessa perspectiva, ainda é possível concluir que, quando não há a presença do Estado, como nos casos de balas perdidas decorrentes de confrontos entre os próprios criminosos, o Estado fica isento de responsabilidade, o que poderia ser diferente.

A Corte Constitucional ainda assentou no item I da tese que a responsabilidade do Estado na questão se dá nos termos da teoria do risco administrativo. Assim, a única forma de se eximir

da responsabilidade é quando se rompe o nexo de causalidade, ficando comprovada a culpa exclusiva da vítima ou caso fortuito e força maior. Ressalte-se ainda, que na teoria do risco administrativo o ônus probatório é invertido e cabe ao causador do dano alegar e provar as hipóteses de excludentes do nexo causal, o que é reforçado no item II da tese, transferindo o ônus da prova para o ente federativo. Assim, como no caso a partir do qual se originou a tese, por exemplo, o Colegiado afastou a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro, que também figurava no polo passivo, pois não havia a presença da Polícia Militar no local, apenas a Força de Pacificação do Exército, que é vinculada a União.

No entanto, a grande novidade trazida pela tese consta em seu item III, que diz o seguinte: “A perícia inconclusiva sobre a origem do disparo fatal ou que cause ferimento à vítima durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário” (BRASIL, 2024, Tema 1.237).

Assim, a partir do novo entendimento, o Estado não poder se eximir da responsabilidade de indenizar os prejudicados sob o argumento da inconclusividade da perícia na identificação da origem do disparo, como acontecia frequentemente. Dessa forma, ainda que o laudo pericial seja inconclusivo, não se identificando de onde partiu o disparo, o Estado deverá ser responsabilizado, desde que o episódio aconteça em contexto de confronto com a presença de alguma força de segurança estatal.

Nesse ponto, tese firmada pela Corte Constitucional harmoniza-se com a visão doutrinária em relação à matéria, pois desde muito, já havia vozes na doutrina que se erguiam na defesa dessa tese, a exemplo do que diz Sérgio Cavalieri Filho, em sua obra Programa de Responsabilidade Civil, publicada em 2012:

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 (CAVALIERI FILHO, 2012, p. 263, grifo nosso).

De maneira que, antes da tese, prevalecia o entendimento de que quando o laudo emitido pela perícia identificava que o projétil havia partido do armamento utilizado por agente estatal, ficava configurada a responsabilidade do Estado, devendo indenizar a vítimas, inclusive as reflexas, podendo o ente público mover ação regressiva em face do agente causador do dano, na

busca de reaver o valor pago a título de compensação ao lesado, nos termos do parágrafo §6º do artigo 37 da Constituição. Ressaltando que a ação regressiva é um direito das pessoas jurídicas públicas e privadas prestadoras de serviço público. E como direito, consubstancia-se como verdadeira faculdade, cabendo aos referidos entes dispor se fará ou não uso do citado instrumento legal.

Por outro lado, quando a perícia não conseguia identificar a origem do projétil, por não localizá-lo ou quando o laudo pericial resultava inconclusivo, os julgados eram no sentido de quebra do nexo de causalidade, isentando o Estado de qualquer tipo de responsabilização. Isso é o que se percebe ao analisar alguns julgados de diferentes Tribunais do país, entre os anos de 2020 e 2024, antes da nova tese, conclui-se que um dos motivos mais comuns de improcedência dos pedidos de indenização se dava por não ficar provado a origem do disparo, ou seja, se ele partiu da arma de um agente estatal de segurança pública ou não, conforme ementa dos julgados a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OPERAÇÃO POLICIAL. DISPAROS DE ARMA DE FOGO. ÓBITO DE FAMILIAR DOS AUTORES. AUSÊNCIA DE PROVA MÍNIMA DO NEXO CAUSAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MANUTENÇÃO. 1. Trata-se, na origem, de ação indenizatória em decorrência do óbito de familiar dos autores, vítima de bala perdida, possivelmente oriunda de confronto entre agentes estatais e elementos criminosos, durante incursão policial em comunidade carente. 2. Responsabilidade objetiva do Estado. Art. 37, § 6º, da Constituição da República. Necessidade de comprovação do nexo causal para configurar o dever de indenizar. **Projétil de origem desconhecida.** Inexistência de prova mínima de ato comissivo (que o disparo partiu de arma de policial) ou omissivo (que os agentes deixaram de prestar socorro ou que poderiam evitar o dano). 3. Ausência de nexo causal que leva à improcedência do pedido. Precedentes. Manutenção da sentença. DESPROVIMENTO DO RECURSO, POR MAIORIA." (0039369-66.2018.8.19.0001 - APELAÇÃO - Des(a). CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA Julgamento: 11/02/2020 - VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, grifo nosso).

APELAÇÃO CÍVEL. INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OPERAÇÃO POLICIAL. DISPAROS DE ARMA DE FOGO. ALEGADAS LESÕES E SEQUELAS DERIVADAS DA ATIVIDADE POLICIAL, VÍTIMAS DE "BALA PERDIDA". RESPONSABILIDADE OBJETIVA, PREVISTA NO § 6º, DO ARTIGO 37, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE NÃO POSSUI CARÁTER ABSOLUTO, SOB PENA DE IMPUTAR-SE AO ESTADO A QUALIDADE DE SEGURADOR UNIVERSAL. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO QUE NÃO ABRANGE O RISCO INTEGRAL. **INEXISTINDO CONTEÚDO PROBATÓRIO DE QUE O TIRO QUE ATINGIU A VÍTIMA HAJA EFETIVAMENTE PARTIDO DA ARMA DE FOGO DE UM DOS POLICIAIS, AFASTA-SE UM DOS ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A CARACTERIZAÇÃO DO DEVER DE INDENIZAR. ENTENDIMENTO DIVERSO QUE IMPORIA AO ESTADO RESPONSABILIDADE POR QUALQUER INFORTÚNIO, CULMINARIA POR INIBIR TODA E QUALQUER ATIVIDADE DE REPRESSÃO À**



CRIMINALIDADE PELAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. ACONTECIMENTO TRÁGICO, AUSENTES ENTRETANTO, ELEMENTOS QUE DEMONSTREM QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TENHA DADO CAUSA AO MESMO. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL QUE LEVA À IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. (0015313-32.2019.8.19.0001 APELAÇÃO - Des (a). MARCELO ALMEIDA - Julgamento: 24/05/2022 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL, grifo nosso).

Dessa forma, ainda que houvesse a presença do Estado no evento danoso, por meio das forças de segurança, a perícia inconclusiva era a brecha que ente público tinha para se esquivar da responsabilidade ou buscar reduzir o valor arbitrado a título de compensação.

Entretanto, a partir da tese de repercussão geral firmada pelo STF no Tema 1.237, cria-se novo entendimento, mais vantajoso para as vítimas, tanto diretas quanto reflexas. Assim, a jurisprudência nacional evolui no sentido de se priorizar a vítima do evento danoso, havendo duas situações favoráveis a esta quanto ao resultado da análise pericial. Primeiro, quando se constata que o projétil partiu da arma utilizada por agente vinculado às forças de segurança ou quando o laudo pericial for inconclusivo, sem que se identifique de onde partiu o projétil. Dessa maneira, em ambas as hipóteses, dentro do contexto de confronto envolvendo as forças de segurança, resta configurada a obrigação de o Estado reparar.

Nesse sentido, já há julgados aplicando a tese de repercussão geral firmada pela Suprema Corte brasileira, conforme as ementas a seguir:

DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. RESPONSABILIDADE ESTATAL POR MORTE DE VÍTIMA DE DISPARO DE ARMA DE FOGO DURANTE OPERAÇÕES POLICIAIS. BALA PERDIDA. PERÍCIA INCONCLUSIVA. TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL N.º 1 .237. DANOS MORAIS. EXCESSO. NÃO OCORRÊNCIA. JUROS MORATÓRIOS. TERMO INICIAL. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL. EVENTO DANOSO. 1. De acordo com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no mérito da Repercussão Geral n.º 1.237, "1. O Estado é responsável na esfera cível por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da teoria do risco administrativo. 2. É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil. 3. A perícia inconclusiva sobre a origem do disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário". (ARE n.º 1.385 .315, Rel. Min. Edson Fachin, j. 11.4.2024). 2. O valor fixado na primeira instância a título de danos morais em decorrência do falecimento do parente dos apelados não se demonstra excessivo. 3. Conforme a Súmula n.º 54, do Superior Tribunal de Justiça, na responsabilidade extracontratual, o termo inicial dos juros é a data do evento danoso. 4. **Apelo do Estado do Acre desprovido.** (...) (TJ-AC - Apelação Cível: 0714807-11.2022.8.01.0001 Rio Branco, Relator: Des. Laudivon



Nogueira, Data de Julgamento: 06/06/2024, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 12/06/2024, grifo nosso).

APELAÇÃO. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL. LESÕES CORPORAIS PROVOCADAS POR DISPARO DE PROJÉTIL DE ARMA DE FOGO DURANTE OPERAÇÃO POLICIAL. PRETENSÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS, MORAIS E ESTÉTICOS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. APLICAÇÃO DA TESE FIXADA PELO STF NO JULGAMENTO DO TEMA Nº 1.237 DA REPERCUSSÃO GERAL. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. 1. Ação de responsabilidade civil proposta com vistas à condenação do Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de indenização por danos materiais, morais e estéticos, tendo como causa de pedir lesões corporais sofridas pela autora em razão de disparo de projétil de arma de fogo durante operação policial. Sentença de procedência. 2. Não há dissenso acerca da dinâmica dos fatos narrados na inicial, tendo a demandante acometida de lesões físicas permanentes, detalhadas no laudo pericial, além de danos morais e materiais devidamente comprovados, estes advindos do custeio do tratamento de saúde. 3. À luz da Teoria do Risco Administrativo, deve o Ente Público suportar o ônus das atividades administrativas que possam ser potenciais causadoras de danos aos administrados, independentemente da comprovação de conduta culposa ou dolosa por parte de seus agentes, desde que demonstrado onexo causal. Inteligência do art. 37, § 6º da CRFB/88. 4. Aplicação da Tese qualificada, firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1.385.315/RJ - Tema nº 1.237 da Repercussão Geral: "1. O Estado é responsável na esfera cível por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da teoria do risco administrativo. 2. É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil. 3. A perícia inconclusiva sobre a origem do disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário." 5. **O Ente Público não se desincumbiu do seu ônus probatório de demonstrar a existência de eventuais excludentes de responsabilidade sendo certo que, havendo dúvidas acerca da origem dos disparos de arma de fogo durante operações policiais de segurança pública, como é o caso dos autos, persiste a responsabilidade estatal pelos danos causados a qualquer cidadão.** Precedentes. 6. Manutenção do valor da indenização fixada a título de danos morais e estéticos. Levando-se em consideração as circunstâncias do caso e as sequelas físicas e emocionais comprovadamente advindas da dinâmica dos fatos, o quantum indenizatório está em consonância com o princípio da razoabilidade, traduzindo-se em justa reparação à vítima. Inteligência da Súmula nº 343 desta Corte de Justiça. 7. Decisão Monocrática à luz do artigo 932, inciso V, alínea b, do Código de Processo Civil. Sentença ratificada na íntegra. 8. DESPROVIMENTO DO RECURSO (TJ-RJ - APELAÇÃO: 00041060220208190001, Relator: Des(a). FERNANDO CESAR FERREIRA VIANA, Data de Julgamento: 04/08/2025, SÉTIMA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 06/08/2025, grifo nosso).

Desse modo, o STF, ao firmar a tese de repercussão geral no Tema 1.237, efetiva o princípio da dignidade da pessoa humana, e alcança o princípio da segurança jurídica, uniformizando o entendimento a nível nacional, reconhecendo a responsabilidade do Estado para com os lesados, ainda que não seja possível identificar a origem do projétil fatal ou que causou



ferimentos, priorizando a reparação das vítimas, diretas ou reflexas, como filhos, pais, irmãos, entre outros, pelo dano colateral sofrido em contexto de confronto armado.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho consiste em uma pesquisa de natureza qualitativa, com o objetivo de fazer uma análise de qual a responsabilidade civil do Estado frente a problemática da bala perdida no Brasil à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do judiciário incumbido de fazer a guarda da Constituição. Segundo Gil (2002), a abordagem qualitativa proporciona maior familiaridade com o problema.

A pesquisa foi realizada através de uma revisão bibliográfica e documental, por meio de consulta à legislação vigente, a jurisprudências de diferentes Tribunais brasileiros disponibilizadas na rede mundial de computadores, a doutrina jurídica, artigos científicos publicados em revistas de caráter jurídico, dissertações de mestrado e teses de doutorado localizadas no repositório nacional de teses e notícias publicadas em sites de matéria jornalística.

A legislação é a fonte do Direito por excelência e se traduz por meio das normas positivadas no ordenamento jurídico nacional. Segundo Nader (2015), ela é ato do Poder Legislativo e são estabelecidas de acordo com o interesse social. Elas são dotadas de imperatividade e obrigam a todos indistintamente, constituindo, assim, a principal fonte normativa do Direito. Ademias, também se consultou as jurisprudências, que também são consideradas fontes do Direito, traduzindo-se nos julgados reiterados dos Tribunais.

Com relação as doutrinas, elas são consideradas fontes de consulta, que não vinculam os julgadores nem a sociedade, traduzindo-se nas pesquisas e opiniões dos estudiosos da ciência jurídica. Nelas, é possível encontrar conceitos e uma abordagem crítica e opnativa quanto as matérias integrantes da ciência jurídica, sendo importante fonte de consulta.

Quanto aos artigos científicos, como trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses de doutorado, são materiais resultantes de pesquisas distintas, sob enfoque investigativo, trazendo respaldo concreto em relação os temas analisados, em que buscou dados relacionados à problemática da violência e das balas perdidas no país.

Também se coletou informações em sites de matéria jornalística, os quais mostram a realidade vivenciada diariamente no país, sobretudo no que toca aos dados e levantamentos quanto ao aumento vertiginoso da violência no país, principalmente quanto aos números de vítimas de bala perdida na realidade brasileira.

Assim, foi empregada a técnica da análise de conteúdo, que na perspectiva de Bardin, consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, composta por fases distintas, na



busca por se interpretar o fenômeno da linguagem textual.

Assim, nesta pesquisa se buscou analisar a temática a partir do ponto de vista da legislação e da jurisprudência em diálogo com a perspectiva crítica doutrinária existente quanto a matéria, associados a realidade social do país quanto a problemática sob análise.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir dos resultados obtidos por meio desta pesquisa, percebe-se que a problemática está ligada intimamente ligada à crescente violência dominante no país. E violência é um problema social que dialoga com outros aspectos da vida em sociedade, como educação, emprego, lazer, cultura, esporte e outros temas de caráter social.

De modo que, de acordo com os resultados, também se constata que a problemática das balas perdidas tem produzido números cada vez maiores no Brasil, e isso em todas as faixas etárias. Nesse ponto, conforme os dados apresentados, foram analisados números de apenas algumas capitais, não abrangendo todas as regiões do país. Assim, considerando ser o Brasil um país de dimensões continentais, com uma das maiores extensões do planeta, e levando em conta que a criminalidade assola a todas as unidades federativas, o âmbito de coleta dos números de vítimas de bala perdida foi pequeno comparando com o todo. Logo, é possível concluir que a situação é ainda pior do que o constatado, pois se o levantamento abrangendo apenas quatro regiões metropolitanas trouxe números alarmantes, quem dirá coletando dados de cada local que não foi incluído na pesquisa?

Também se percebe que a problemática da bala perdida passa pelo modo de ação das forças de segurança no combate à criminalidade, o empenho das facções e organizações criminosas na busca por expansão do domínio territorial, a proliferação das armas entre os traficantes e questões sociais envolvendo educação, pobreza e marginalização.

Comumente se fala em letalidade das operações policiais, inclusive, em artigo constante no livro Bala Perdida, aponta-se para um conjunto de aspectos atrelados aos modos de operação dos agentes, em que aspectos educacionais, idades, e outros fatores, influenciam na conduta do operador de segurança. E no texto, também consta que o nível de estresse sob o qual os agentes trabalham é outro fator que afeta o seu comportamento nas operações (Cubas; Natal; Branco, 2015).

Assim, é importante considerar que, hoje em dia, as facções estão cada vez maiores e bem equipadas, inclusive, de posse de armamento de uso restrito. Dessa maneira, em confronto com as forças de segurança pública, mesmo os agentes seguindo os protocolos, por vezes, os danos colaterais terminam acontecendo.

Outro ponto importante a destacar é a proliferação das organizações criminosas pelo país e o esforço empreendido por elas em busca de expansão do domínio territorial. As facções travam

uma verdadeira guerra entre si pelo mercado do tráfico e acabam vitimando inocentes em seus confrontos armados. Desse modo, não se pode atribuir o fenômeno das balas perdidas unicamente ao contexto de operações policiais, já que os confrontos armados pelas organizações criminosas no país tem contribuído de forma significativa nos elevados casos de vitimação. Também vale ressaltar que é vítima de bala perdida a pessoa que não tem nenhuma relação com o confronto. Assim, os que estão envolvidos e forem atingidos estão excluídos do conceito.

Outro aspecto a se considerar é que a responsabilidade do Estado se configura quando o dano decorre de operações de segurança pública. Assim, balas perdidas oriundas do confronto entre os próprios criminosos não são abrangidos pela tese, não sendo juridicamente possível responsabilizá-lo nessa situação. Argumenta-se que se o Estado também fosse responsabilizado nessa hipótese, estaria sendo aplicada a teoria do risco integral, o que transformaria o Estado em um indenizador universal. Essa teoria é aplicada a casos excepcionalíssimos, a exemplo de danos ambientais. Porém, considerando que o avanço da criminalidade está relacionada com omissões do Estado no cumprimento do dever de proporcionar segurança pública, o que acarreta um dano social, a tese de responsabilização deveria ser repensada nesse ponto.

Também se percebe nas matérias publicadas nos noticiários que o fenômeno das balas perdidas afeta mais as populações vulneráveis, que residem em áreas carentes, onde a criminalidade impera, propiciando um ambiente de conflito constante. Assim, além de todas as privações sociais enfrentadas, essa camada da sociedade fica mais exposta a esse tipo de situação.

Sob a perspectiva jurídica, percebe-se uma verdadeira evolução na jurisprudência brasileira no tocante a responsabilização do Estado para com as vítimas de bala perdida, a partir da Tese de Repercussão Geral firmada pela Suprema Corte brasileira no Tema 1.237, no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 1.385.315, sendo um progresso quanto a temática, em que se prioriza a vítima do evento danoso.

Portanto, a tese efetiva a dignidade da pessoa humana, princípio basilar da República brasileira, sob o qual estão alicerçados direitos dos mais distintos ramos do ordenamento jurídico nacional. E pela natureza de Repercussão Geral, concretiza o princípio da segurança jurídica, vinculando o julgamento dos demais órgãos do judiciário, uniformizando as decisões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou investigar qual o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao modo de responsabilização do Estado para com as vítimas de bala perdida no país, fenômeno cada vez mais comum no cotidiano dos brasileiros, sendo mais uma forma de manifestação da acentuada crise de segurança pública instaurada na nação.

Verificou-se que a ideia de responsabilização civil do Estado pelos eventuais danos causados aos administrados se consolidou paulatinamente ao longo dos anos, passando por diversas teorias até chegar ao modelo atual, previsto na Constituição, de responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo.

Também se constatou que o fenômeno da vitimação por bala perdida está atrelado à situação de confronto entre os operadores de segurança pública com os criminosos, e ao confronto armado entre as próprias facções, que acabam vitimando civis inocentes em qualquer lugar. Quanto ao perfil das vítimas, conforme os dados coletados, são os mais diversos, desde crianças a idosos, com destaque para o grande número de crianças que estão vitimadas, por vezes, de forma fatal.

Diante da análise dos dados, a problemática da pesquisa foi respondida, ao se evidenciar o entendimento atual firmado pela Suprema Corte brasileira quanto as hipóteses que configuram a responsabilidade civil do Estado para com as vítimas de bala perdida no país, em que se identificou a existência de tese de Repercussão Geral no Tema 1.237, a qual inovou quanto a matéria em análise, firmando o entendimento de que o Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; que é ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; e que a perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal ou que cause ferimento à vítima durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário.

Assim, a presente pesquisa trará contribuições tanto para a prática profissional dos operadores do Direito bem como para toda a sociedade, por intermédio da análise da tese firmada.



6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. – 26. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 05 jun. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. ARE nº 1.385.315 (Tema 1.237)**. Questão constitucional. Disponível em: <<https://stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ARE1385315.BalaperdidaFSP.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2025.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Apelação n. 0282167-68.2012.8.19.0001. Rel. Des. Valeria Dacheux. 19ª Câmara Cível. Julgado em: 19 jul. 2016. Publicado em: 27 jul. 2016. Diário de Justiça do Rio de Janeiro.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Pará**. Apelação Cível n. 0022762-62.2013.8.14.0301 (16098656). Rel. Des. Maria Elvina Gemaque Taveira. 1ª Turma de Direito Público. Julgado em: 11 set. 2023. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/>. Acesso em: 28 nov. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. - 39. ed., rev., atual. e ampl. – Barueri, SP: Atlas, 2025.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. – 9. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: JusPodivm, 2021.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012

FARIAS, Cristiano Chaves de; NETTO, Felipe Braga; ROSENVALD, Nelson. **Manual de direito civil – volume único**. – 6. ed. rev, ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de responsabilidade civil**. - 10. ed. - São Paulo: Atlas, 2012.

FOGO CRUZADO. **Fogo Cruzado**. Disponível em: <<https://fogocruzado.org.br/>> Acesso em: 20 nov. 2025.



FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>>. Acesso em: 05 jun. 2025.

GIL, Antônio Carlos, 1946 -. **Como elaborar projetos de pesquisa**. -4. ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil 3: esquematizado®: responsabilidade civil, direito de família, direito das sucessões**. -5. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Coleção esquematizado® / coordenador Pedro Lenza).

KUCINSKI, Bernardo; et al. **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. Ilustrações: Rafa Campos. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. Recurso eletrônico (epub).

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. – 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. **Responsabilidade civil do Estado por balas perdidas**. Revista de direito da cidade, vol. 03, p. 329-366, Dez.2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/9858/7720>>. Acesso em: 03 jun.2025.

MOTTA, Sylvio. **Direito constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. – 28. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. – 9. ed. – [2. Reimp.] – Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 34. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUSA, Matheus Oliveira. **A aplicação da teoria do risco aos casos de responsabilização do Estado por danos difusos e coletivos**. Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí [recurso eletrônico] / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Ano 1, nº 2 (Jun./Dez. 2021) – Teresina: PGJ/CEAF, 2022. Disponível em: <<https://www.mppi.mp.br/internet/revista-issn-2764-4057>>. Acesso em: 02 jun. 2025.



TARTUCE, Flávio. **Manual de direito Civil: volume único.** – 10. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: Direito das obrigações e responsabilidade civil – v. 2.** – 14. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de responsabilidade civil: volume único.** – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Teoria do risco concorrente na responsabilidade objetiva.** 2010. Tese (Doutorado em Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde_30042013151055/pt-br.php>. Acesso em: 02 jun. 2025.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza; João Batista Porto de; PROVENZA, Marcello Montillo & OLIVEIRA. **Relatório temático bala perdida.** Rio de Janeiro: ISP, 2010. Arquivo disponível em: <https://www.rj.gov.br/isp/sites/default/files/2022-05/BalaPerdida_1tri2010.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2025.