

A Responsabilidade Civil do Estado em operações policiais sob a ótica da teoria do risco administrativo

João Vitor Palma Guarnieri, Direito, Centro Universitário Integrado, Brasil,
joaovitorpalmaguarnieri53@gmail.com

Gabriel Francisco Cabrera de Sá, Direito, Centro Universitário Integrado, Brasil,
gabriel.sa@grupointegrado.br

INTRODUÇÃO

O presente trabalho investiga a responsabilidade civil do Estado ante os danos advindos de operações policiais, adotando como base a Teoria do Risco Administrativo. Consagrada no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal de 1988, essa teoria estabelece a responsabilidade objetiva do ente estatal, do qual surge o dever de indenizar independentemente da comprovação de dolo ou culpa por parte dos agentes públicos, bastando a demonstração irrefutável de três elementos: a conduta estatal (comissiva ou omissiva), o dano sofrido pela vítima e o nexo de causalidade entre ambos. Para Meirelles (2016), a essência desse instituto reside no princípio da repartição dos encargos sociais, o qual postula que os riscos inerentes às atividades lícitas do Estado, incluindo a prestação da segurança pública, devem ser suportados por toda a coletividade, e não de forma isolada e trágica pelos indivíduos lesados.

Nesse contexto normativo, a pesquisa centra-se no complexo embate entre a tutela da segurança pública e a garantia inegociável da vida e dos demais direitos fundamentais, a escolha deste tema justifica-se pela urgência em debater e frear a normalização dos danos colaterais e da violência institucional em territórios socialmente vulneráveis. Essa tensão jurídica e social exige aprofundamento acadêmico ao ser exacerbada por cenários de alta letalidade, a exemplo do que se verificou na denominada Operação Contenção, no Rio de Janeiro, cujo desfecho contabilizou o alarmante saldo de 122 óbitos (117 civis e 5 agentes de segurança). O Estado não pode, sob o pretexto legítimo do combate ao narcotráfico e ao crime organizado, converter-se no violador de direitos que tem o dever de proteger.

Diante desse cenário, o escopo principal deste estudo é demonstrar como a articulação normativa, jurisprudencial e internacional recente forja um novo paradigma para a atuação e a responsabilização estatal. Busca-se analisar, de maneira crítica, a convergência entre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (notadamente o julgamento do ARE 1.385.315/RJ e ADPF 635), as inovações trazidas pelo Decreto nº 12.341/2024 e as firmes observações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). A hipótese levantada é a de que a soma desses fatores consolida um novo marco jurídico, tornando-se imperativa para redefinir e endurecer a responsabilização objetiva do Estado brasileiro frente à desproporcionalidade e à escalada da letalidade em incursões armadas em áreas conflagradas.

MÉTODO

Quanto aos procedimentos metodológicos, a presente pesquisa classifica-se como qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, o estudo foi conduzido por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A análise documental abrangeu os recentes marcos normativos e jurisprudenciais, centrando-se no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.385.315/RJ e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, ambos do Supremo Tribunal Federal, nas diretrizes instituídas pelo Decreto nº 12.341/2024 e no relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), elaborado após visita *in loco* realizada em dezembro de 2025. Complementarmente, a revisão bibliográfica fundamentou-se em doutrinas consagradas do Direito Administrativo para aprofundar o estudo da responsabilidade civil objetiva do Estado, o método de abordagem adotado foi o dedutivo, partindo das premissas da Teoria do Risco Administrativo para investigar a evolução hermenêutica do nexo de causalidade. Essa análise aplicou-se, de modo específico, à vitimização de terceiros (casos de "balas perdidas") e à exposição de bens jurídicos a riscos iminentes durante intervenções policiais em comunidades e áreas conflagradas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A situação-problema envolve a atuação das forças de segurança em territórios dominados por narcotraficantes. Historicamente, é frequente o relato de confronto armados nessas regiões, notadamente a ocorrida no dia 28 de outubro de 2025, que é apontada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2025) como a operação policial mais letal registrada na história recente do país. Nesse passo, surge um cenário de guerra urbana, com intensos tiroteios em áreas densamente povoadas. Sob esse tema, avalia o Instituto Fogo Cruzado (2025):

Mais metade dos baleados registrados pelo Fogo Cruzado em setembro foi atingida em ações e operações policiais. Isso evidencia como as forças de segurança também são motores da violência armada. Há anos, a polícia foca no confronto, em vez de adotar métodos inteligentes e eficazes de combate ao crime. Isso não impediu que o crime se expandisse, já que, de 2008 a 2023, o domínio dos grupos armados cresceu 105%, conforme apontou o Mapa dos Grupos Armados. Essa medida tampouco trouxe mais segurança para a população, já que escolas deixam de funcionar, unidades de saúde deixam de atender a população e o transporte público é afetado em dias de operações policiais.

Diante da atual conjuntura de letalidade, é imperioso delimitar a responsabilidade estatal por danos decorrentes de operações policiais. O estado, na lição de

Weber (1999), é uma instituição que detém o monopólio legítimo do uso da força física (ou violência) dentro de um determinado território, em razão desse poder em face da população, considera-se que o estado tem que arcar com um risco maior, denominada teoria do risco administrativo (Carvalho, 2024).

Se o Estado, para buscar um benefício coletivo, qual seja, segurança pública, cria um risco adicional para indivíduos moradores de favelas, ele deve reparar o dano causado, independentemente de culpa. A responsabilidade objetiva, nesse caso, baseia-se no fato de que a atividade estatal gera riscos aos administrados. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 1237, consolidou que o Estado responde por mortes ou ferimentos em operações, mesmo sem prova técnica da origem do disparo, como os casos de bala perdida, salvo se provar culpa exclusiva da vítima, desse modo, assenta-se a responsabilidade do estado independente de culpa, bastando o nexo de causalidade entre a conduta (operação policial) e o dano (morte/ferimento).

Não obstante, o Decreto nº 12.341/2024 estabelece que o uso da força deve observar a proporcionalidade e a absoluta necessidade, desproporção verificada em operações, notadamente a operação contenção, que ocorrerá em 28 de outubro de 2025, resultando em pelo menos 122 mortos, conforme relatório técnico da Comissão Interamericana de direito Humanos (CIDH, 2025), sugere que a força letal foi utilizada como primeiro recurso, configurando falha gravíssima no serviço público. Esse mesmo relatório aponta deficiências na preservação de cenas de crime, ao tratamento indigno de pessoas falecidas e à existência de obstáculos estruturais à adequada investigação dos fatos.



Figura 1 - Operação Contenção - Foto Fabiano Rocha/Agência O Globo (2026)

No âmbito da ADPF 635, conhecida como “ADPF das Favelas”, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a excessiva letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro compromete direitos fundamentais basilares, como o direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à segurança e à inviolabilidade do domicílio. A Corte também destacou que o atual modelo de incursões atenta contra o princípio da igualdade e a prioridade de proteção a crianças e adolescentes, exigindo que os órgãos de segurança respeitem estritamente a

proporcionalidade no uso da força. Para viabilizar a transparência e o controle, o STF determinou que as operações sejam planejadas e registradas em relatórios detalhados, com a obrigatoriedade da publicação de dados sobre mortes de civis e policiais. Entre as exigências técnicas impostas, destacam-se a preservação imediata dos locais de crime com comunicação ao Ministério Público, o fortalecimento da autonomia das perícias criminais e a instalação compulsória de câmeras em viaturas e uniformes policiais, reforçando, assim, o controle de legalidade e letalidade dos órgãos de segurança pública em caso de operações em regiões conflagradas.

Desse modo, em que pese o monopólio do uso da força pelo estado e a necessidade de combate narcotráfico de forma sólida e eficiente, isso não é um salvo-conduto para abusos e violações a direitos humanos de civis em situações de combate urbano em regiões conflagradas por narcotraficantes, reforçando a necessidade de responsabilização do estado em caso de danos à terceiros, à luz da teoria do risco administrativo. Conclui-se que a reparação integral é ferramenta essencial para desestimular práticas confrontacionais e promover a transição para políticas de segurança baseada na dignidade da pessoa humana e resposta estatal eficiente frente ao crescimento do crime organizado no país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, evidenciou-se que a manutenção do atual paradigma repressivo e letal na segurança pública revela-se frontalmente incompatível com as diretrizes constitucionais e com os parâmetros das convenções internacionais de direitos humanos, demonstrando que a atuação estatal em territórios conflagrados pelo narcotráfico, embora seja uma prerrogativa necessária, não pode prescindir de um rigoroso planejamento tático e do estrito respeito à dignidade humana.

Conclui-se, portanto, que a responsabilidade civil do Estado deve ser aplicada de forma plena e incisiva diante de cenários que configuram o abuso do poder público e o uso desproporcional da força, de modo que, no tocante aos episódios de extrema letalidade em operações policiais, a responsabilização objetiva impõe-se não apenas em virtude da inerente assimetria de forças, mas precipuamente pela assunção do risco pelo próprio aparato estatal à luz da teoria do risco administrativo.

Desse modo, a reparação integral dos danos causados aos administrados consolida-se como um mecanismo jurídico indispensável que, muito além de meramente compensar as vítimas e seus familiares, atua como um verdadeiro freio pedagógico e institucional, tornando inadiável a transição para políticas de segurança mais eficientes, calcadas na inteligência estratégica e na preservação incontestável do direito fundamental à vida.

PALAVRAS-CHAVE:

Responsabilidade Civil. Estado. Operações policiais. Risco Administrativo. Direitos Humanos.

AGRADECIMENTOS:

Dedico esse trabalho a todos que participaram diretamente ou indiretamente deste trabalho de pesquisa, enriquecendo nosso processo de aprendizagem. Aos nossos mestres pelas correções e ensinamentos, tornando mais técnico o presente estudo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 12.341, de 23 de dezembro de 2024. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635*. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo 1.385.315 Rio de Janeiro*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2024.

CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 12. ed. Salvador: JusPODIVM, 2024.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Observações da visita de trabalho ao Brasil: Operação Contenção*. Washington, D.C.: OEA, fev. 2026.

INSTITUTO FOGO CRUZADO. *53% dos baleados no Grande Rio foram atingidos em operações*. Relatório Mensal. Rio de Janeiro: Instituto Fogo Cruzado, 9 out. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

RIO: *comissão de direitos humanos da OEA pede reparação e investigação sobre mortes e vê tratamento desumano em operação policial*. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 mar. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/noticia/2026/03/06/megaoperacao-do-rio-comissao-de-direitos-humanos-da-oea-pede-reparacao-investigacao-sobre-mortes-e-ve-tratamento-desumano.ghtml>. Acesso em: 5 abr. 2026.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. II. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999b.

