

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA: CRITÉRIOS DE RESPONSABILIZAÇÃO E IMPACTOS NA GESTÃO PÚBLICA

Alay José Teixeira Pereira¹
Dorli João Carlos Marques²
Alcirene Maria da Silva Cursino³
Cesar Mauricio de Abreu Mello⁴
Debora de Lima Pereira⁵

RESUMO: O presente artigo analisa a responsabilidade civil do Estado por omissão na prestação do serviço de segurança pública, a partir da investigação dos critérios jurídicos de responsabilização adotados pela doutrina e pela jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros. A pesquisa possui abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). O debate concentra-se na distinção entre omissão genérica e omissão específica, bem como nos critérios de imputação da responsabilidade estatal. Os resultados demonstram que, embora a regra geral para as omissões permaneça vinculada à responsabilidade subjetiva, a jurisprudência recente tem reconhecido hipóteses de responsabilização objetiva quando presentes dever jurídico específico de agir e nexo causal direto com o dano. Conclui-se que a definição desses critérios repercute não apenas sobre o dever de indenizar, mas também sobre o planejamento administrativo, o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança e a adoção de medidas preventivas, exigindo a conciliação entre a tutela dos direitos fundamentais, a segurança jurídica e a eficiência da Administração Pública.

Palavras-chave: Responsabilidade civil do Estado. Omissão estatal. Segurança pública. Gestão da segurança pública.

¹ Capitão da Polícia Militar do Amazonas (PMAM) e mestrando em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos (PPGSP/UEA).

² Doutor em Biotecnologia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professor da Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos (PPGSP/UEA).

³ Pós-doutora em Geografia pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e doutora em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), com atuação nos Programas de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos (PPGSP) e em Geografia (PPGEO).

⁴ Doutor em Ciências pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da Universidade Federal do Pará (UFPA) e professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Amazonas (PPGSP/UEA).

⁵ Mestra em Sociedade e Cultura na Amazônia e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Professora militar vinculada à Marinha do Brasil, destacada pelo Exército Brasileiro para atuação no Colégio Militar de Manaus (CMM).

ABSTRACT: This article analyzes the civil liability of the State for omissions in the provision of public security services by examining the legal criteria for State liability adopted by Brazilian legal doctrine and the jurisprudence of the higher courts. The study employs a qualitative approach based on bibliographical and documentary research, drawing on the Federal Constitution, statutory legislation, and decisions of the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ). The discussion focuses on the distinction between general omission and specific omission, as well as on the legal criteria for attributing State liability. The findings indicate that, although subjective liability remains the general rule for omissions, recent case law has recognized objective liability where there is a specific legal duty to act and a direct causal link between the omission and the damage. It is concluded that the definition of these legal criteria affects not only the duty to compensate but also administrative planning, the improvement of public security policies, and the adoption of preventive measures, requiring a balance between the protection of fundamental rights, legal certainty, and the efficiency of public administration.

Keywords: State civil liability. State omission. Public security. Public security management.

I INTRODUÇÃO

A segurança pública constitui dever do Estado e direito fundamental de todo cidadão, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Entretanto, a falha estatal na garantia desse serviço essencial suscita um debate jurídico complexo: a configuração da responsabilidade civil do Estado por omissão. Embora a regra geral aplicável aos atos comissivos seja a responsabilidade objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo, as condutas omissivas demandam uma análise mais criteriosa acerca do nexo de causalidade e da existência de um dever específico de agir.

A responsabilidade estatal por omissão, conforme leciona Bandeira de Mello (2023), possui natureza subjetiva, uma vez que depende da demonstração da chamada culpa do serviço, caracterizada pela ineficiência, insuficiência ou ausência da prestação estatal devida. Nesse contexto, a discussão acerca da responsabilidade civil do Estado por omissão na segurança pública revela-se de elevada relevância jurídica e social, por envolver diretamente a efetividade de um direito fundamental assegurado constitucionalmente.

Ademais, o presente estudo justifica-se pela crescente judicialização de demandas relacionadas a danos decorrentes da criminalidade, o que torna necessária uma análise mais aprofundada da posição adotada pelos tribunais superiores brasileiros.

Nesse sentido, a Constituição Federal dispõe, em seu art. 144 (Brasil, 1988), que a segurança pública é dever do Estado. Todavia, não são raras as situações em que cidadãos sofrem

danos em decorrência da ausência ou deficiência da atuação estatal, seja por falhas estruturais, insuficiência de policiamento ou inadequação na prestação do serviço. Diante disso, emerge a seguinte questão de pesquisa: em que circunstâncias a omissão estatal na segurança pública pode ensejar a responsabilização civil do Estado?

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar os critérios jurídicos de responsabilização civil do Estado por omissão na segurança pública e seus impactos para a gestão da segurança pública, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência dos tribunais superiores. Como objetivos específicos, pretendeu-se: (i) examinar a distinção entre responsabilidade por ação e por omissão estatal; (ii) identificar os critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça para o reconhecimento da responsabilidade estatal; e (iii) avaliar os impactos dessa responsabilização na gestão da segurança pública.

Para tanto, adotou-se abordagem qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica compreendeu livros e artigos científicos relacionados à responsabilidade civil do Estado por ação ou omissão no âmbito da segurança pública, priorizando estudos científicos publicados entre 2024 e 2026, sem prejuízo da utilização de obras doutrinárias clássicas, da legislação e de precedentes jurisprudenciais indispensáveis à fundamentação do estudo. O levantamento foi realizado em bases de pesquisa e repositórios acadêmicos, mediante a utilização dos descritores "*responsabilidade civil do Estado*", "*omissão estatal*", "*segurança pública*", "*operações policiais*" e "*responsabilidade objetiva*". A pesquisa documental consistiu na análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e de decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, especialmente aquelas relacionadas à distinção entre omissão genérica e específica, ao nexo de causalidade e à responsabilidade estatal em operações de segurança pública.

Durante a etapa de revisão textual, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial, especificamente ChatGPT (versão GPT-5, OpenAI) e Gemini (Google), exclusivamente com a finalidade de aprimorar a clareza, a coesão e a correção gramatical do manuscrito. Ressalta-se que a elaboração do conteúdo científico, bem como a análise e interpretação dos dados, são de inteira responsabilidade dos autores. Todas as sugestões fornecidas pelas ferramentas foram criticamente avaliadas e validadas pelos autores, que assumem integral responsabilidade pelo conteúdo final do manuscrito.

2 RESPONSABILIDADE POR AÇÃO VERSUS OMISSÃO ESTATAL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 37, §6º, reconhece a responsabilidade objetiva do Estado por atos comissivos (ação), ou seja, o Estado responde independentemente de culpa. Trata-se de dispositivo central sobre a responsabilização estatal, que prevê o dever de indenizar danos causados por agentes públicos na prestação de serviços.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988, art. 37)

De forma complementar a esse dispositivo, o Código Civil Brasileiro, em seu art. 43, estabelece que as pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis pelos atos que seus agentes praticarem. Tais atos que, porventura, causarem danos a terceiros poderão ser objeto de demanda judicial por parte do cidadão perante os juízos competentes (Brasil, 2002).

Esses dois dispositivos fornecem fundamento jurídico suficiente para a responsabilização civil do Estado, observados os pressupostos legais aplicáveis. Contudo, o próprio Código Civil, amplia este entendimento ao dispor, em seu art. 186, sobre a possibilidade de responsabilização também por omissão (culpa). Este artigo, combinado com o art. 927, deixa clara a obrigatoriedade de reparação daquele que causar dano (Brasil, 2002).

4

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

Parágrafo único. 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.

Quanto ao ônus da prova, compete ao autor da demanda demonstrar o dano, o nexo de causalidade e o fato gerador do prejuízo nas hipóteses de conduta comissiva. Nas ações fundadas em omissão estatal, além desses elementos, exige-se a demonstração da culpa administrativa, caracterizada pela falta, deficiência ou inadequação do serviço público, observado o disposto no art. 373 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

Para compreender a distinção entre a responsabilidade decorrente de ação e de omissão estatal, faz-se necessário recorrer à doutrina administrativista brasileira. Nesse contexto, Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra *Curso de Direito Administrativo*, uma das principais referências da disciplina, sustenta que a responsabilidade por conduta comissiva ocorre quando o Estado, por meio de seus agentes, pratica ato que causa diretamente dano a terceiro, figurando

como autor da relação causal. Nesses casos, aplica-se a responsabilidade objetiva, sendo suficiente a demonstração da conduta estatal, do dano e do nexo de causalidade, independentemente da comprovação de culpa ou dolo (Mello, 2023).

Por outro lado, há a responsabilidade por omissão que, segundo Bandeira de Mello (2023), ocorre quando o Estado não age, nessa hipótese, não é causador direto do dano, mas permite que ele ocorra ao deixar de cumprir seu dever legal de impedi-lo. Ou seja, o Estado atua como mera “condição” para ocorrência do dano, o que exige a verificação do descumprimento do dever de agir com diligência.

Ao trazer a discussão para a realidade da segurança pública, à luz da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, verifica-se que, em casos de assaltos, quando o Estado se omite na prestação adequada do serviço de segurança, sua responsabilização dependerá da comprovação de culpa. O autor sustenta que o Estado não é o autor direto do dano, pois quem pratica o crime é o terceiro; ainda assim, trata-se de ente que não impediu o resultado quando deveria. Nesse sentido, a responsabilidade estatal decorre do descumprimento de um dever jurídico de agir que lhe impunha evitar o evento lesivo (Mello, 2023).

Entretanto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024) apresenta uma visão mais ampla em relação à responsabilidade objetiva, ao tratar de situações em que o Estado se omite em oferecer condições adequadas de segurança à sociedade. Nesse contexto, em casos de assaltos, quando o Estado deixa de agir em situações nas quais havia um dever específico de proteção, como em locais com histórico recorrente de criminalidade, sua omissão pode ser considerada determinante para a ocorrência do dano. Para a autora, “no caso de omissão específica, o Estado não agiu quando tinha o dever jurídico de agir para impedir o resultado danoso [...] a omissão é a causa direta e imediata do dano, aplicando-se a responsabilidade objetiva” (Di Pietro, 2024, p. 716).

Nesse contexto, há uma distinção bem delineada por Sérgio Cavalieri Filho (2024) entre omissão genérica e omissão específica, ao afirmar que a omissão estatal, em regra, enseja responsabilidade subjetiva, sobretudo quando se trata de omissão genérica, isto é, quando não há um dever jurídico individualizado de agir. Por outro lado, nas hipóteses de omissão específica, em que o Estado detém o dever legal concreto de impedir o resultado danoso, a sua inércia pode ser considerada causa direta do dano, admitindo-se, assim, a responsabilização objetiva.

Como exemplo de omissão genérica temos propriamente o caso de furto em um determinado estabelecimento, tal fato se insere no âmbito de segurança pública onde o Estado tinha o dever de agir, no entanto, trata-se de um dever difuso e não individualizado, neste caso o Estado não tinha o dever específico de impedir, porém, tinha a obrigação de policiamento e prevenção. Esse conceito está em consonância com o que sustenta Mello (2023) quando diz que o Estado não é autor do dano, todavia, sua responsabilidade decorre de não ter evitado o resultado, o que não gera automaticamente o dever de reparação.

Outrossim, a omissão específica é o contrário, conforme Cavalieri Filho (2024). Um exemplo clássico e bem explicativo é o caso de um cidadão que cumpre pena num presídio e por algum motivo teve sua vida ceifada por outro indivíduo sob custódia estatal. Essa linha de entendimento está diretamente ligada à Di Pietro (2024), uma vez que neste caso, havia o dever jurídico específico de agir do Estado, contudo, por sua omissão a vida daquele cidadão foi ceifada, gerando responsabilidade objetiva.

3 STF E STJ NO RECONHECIMENTO À RESPONSABILIDADE ESTATAL

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça tem consolidado o entendimento de que a responsabilidade civil do Estado, no âmbito da segurança pública, varia conforme a natureza da conduta, distinguindo-se entre atos comissivos e omissivos (Brasil, 1988; STF; STJ). Nos casos de atuação comissiva, aplica-se a responsabilidade objetiva, enquanto, nas hipóteses de omissão genérica, prevalece a responsabilidade subjetiva, exigindo-se a demonstração de culpa administrativa. Por outro lado, em situações de omissão específica, admite-se a responsabilização objetiva do Estado, conforme desenvolvido pela doutrina administrativista (Mello, 2023; Di Pietro, 2024; Cavalieri Filho, 2024).

Dessa maneira, ao observar o sistema jurídico brasileiro, é possível compreender que a responsabilidade civil do Estado encontra fundamento no art. 37, §6º, da Constituição Federativa de 1988, que consagra a teoria do risco administrativo. Isso significa que, em determinadas situações, como nas operações policiais, a ocorrência, por exemplo, de *bala perdida* pode ensejar a responsabilização objetiva do Estado (Brasil, 1988).

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo 1.385.315/RJ (Tema 1.237), firmou entendimento de que o Estado responde objetivamente por mortes ou ferimentos decorrentes de operações de segurança, sendo irrelevante a

identificação da origem do disparo, não se afastando, portanto, o dever de indenizar (Brasil, 2024).

Essa decisão foi bastante emblemática e relevante para o ordenamento jurídico, pois rompeu com concepções doutrinárias clássicas acerca da responsabilização estatal ao reconhecer, na hipótese analisada, a responsabilidade objetiva, ainda que, em tese, o Estado não tenha dado causa direta aos disparos efetuados. Tal entendimento projeta possíveis desdobramentos para outras controvérsias relacionadas à segurança pública. Ademais, a decisão prestigia a proteção da vítima diante das dificuldades probatórias, ao mesmo tempo em que impõe às instituições estatais a necessidade de aperfeiçoar seus protocolos e planejar suas operações de forma mais eficiente.

O Superior Tribunal de Justiça, em relação a esse e a outros casos correlatos, adota uma postura mais institucional e restritiva. Como exemplo, destaca-se o julgamento do REsp 858.511/DF, no qual uma pessoa foi morta por bala perdida disparada por um menor infrator que havia fugido do sistema prisional uma semana antes. Na ocasião, a Corte enquadrou a situação como hipótese de omissão genérica, afastando a responsabilidade civil do Estado em razão da ausência de nexo causal direto entre a conduta omissiva estatal e o evento danoso.

Contudo, uma vez comprovado o nexo de causalidade, o entendimento se altera. No REsp 1.236.412/ES, o mesmo Tribunal reconheceu a responsabilidade civil objetiva do Estado, com o consequente dever de indenizar. Nesse caso, a vítima foi atingida por disparo de arma de fogo durante perseguição policial, sofrendo sequelas permanentes. Diante da atuação direta dos agentes estatais, o STJ manteve a condenação ao pagamento de indenização por danos morais e estéticos decorrentes da ação.

4 OS IMPACTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO ESTADO PARA A GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A consolidação da jurisprudência acerca da responsabilidade civil do Estado produz efeitos que extrapolam a esfera patrimonial decorrente do dever de indenizar. A perspectiva de condenações judiciais incentiva a Administração Pública a fortalecer seus mecanismos de planejamento, supervisão e controle operacional, incorporando a prevenção de danos como elemento estratégico da gestão da segurança pública. Sob essa perspectiva, a responsabilização

civil deixa de representar apenas uma consequência jurídica da atuação estatal e passa a desempenhar relevante função indutora da melhoria da prestação do serviço público.

Esse efeito reflete-se na profissionalização da atividade policial, na qualificação dos processos de gestão e na adoção de ações preventivas voltadas à redução da ocorrência de danos. Nas hipóteses de omissão estatal, contudo, a responsabilização poderá decorrer da *faute du service*, caracterizada pela falta, deficiência ou atraso na prestação do serviço público (Cavalieri Filho, 2024).

Dessa forma, para Cavalieri Filho (2024, p. 308), "a responsabilidade por omissão é subjetiva porque se baseia na culpa anônima ou falta do serviço. O Estado não é o segurador universal, mas responde quando o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente." Assim, nas hipóteses de omissão, a responsabilização depende da demonstração da falta do serviço. Diversamente, quando os danos decorrem de condutas comissivas praticadas por agentes estatais, como em determinadas operações de segurança pública, poderá incidir a responsabilidade objetiva, desde que presentes os pressupostos constitucionais da responsabilização civil.

Ao analisarem a responsabilidade civil do Estado no âmbito da segurança pública, Rodrigues e Cavalcanti (2023) destacam que ela não possui apenas função reparatória, mas também preventiva e indutora do aprimoramento da Administração Pública. Segundo os autores, a responsabilização estimula o fortalecimento das políticas públicas de segurança, a revisão de procedimentos administrativos e a adoção de iniciativas destinadas à redução de falhas na prestação do serviço público.

Embora tais condenações possam apresentar, individualmente, valores moderados, sua repetição em larga escala pode gerar impacto significativo sobre o orçamento público, com o acúmulo de precatórios e requisições de pequeno valor. Esse cenário reforça a importância de uma atuação preventiva por parte da Administração, pois a omissão reiterada não apenas viola direitos fundamentais, mas também pode desencadear um ciclo de despesas indenizatórias passível de mitigação mediante investimentos estruturais e o fortalecimento das políticas públicas de segurança (Rodrigues e Cavalcanti, 2023).

Em sentido semelhante, Silva (2025), ao analisar o dever de indenizar do Estado no âmbito da segurança viária, demonstra que a previsibilidade das decisões judiciais favorece o planejamento administrativo e estimula a adoção de ações preventivas voltadas à redução de

novos danos. Embora desenvolvidas em contexto distinto, tais conclusões corroboram a compreensão de que a responsabilização civil também exerce função indutora do aperfeiçoamento da gestão pública.

Assim, a responsabilidade civil do Estado não deve ser compreendida apenas como consequência patrimonial decorrente da falha estatal. Sua principal contribuição para a gestão pública consiste em fomentar processos permanentes de planejamento, prevenção e desenvolvimento institucional, permitindo que os órgãos de segurança transformem decisões judiciais em oportunidades de aprendizagem organizacional, aperfeiçoamento dos protocolos operacionais e mitigação dos riscos inerentes à atividade estatal.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da doutrina, da jurisprudência e da literatura científica evidencia que os tribunais superiores vêm ampliando a proteção jurídica das vítimas em determinadas hipóteses de omissão estatal na segurança pública, especialmente quando demonstrada a culpa do Estado decorrente da falta do serviço. Nesse cenário, o julgamento do Tema 1.237, em 2024, representa importante marco jurisprudencial ao adotar uma postura mais protetiva em relação às vítimas de operações policiais, com potencial para influenciar a interpretação de controvérsias futuras envolvendo a responsabilidade civil do Estado na segurança pública.

9

Essa evolução revela uma mudança gradual na forma como o Poder Judiciário compreende a responsabilidade estatal em matéria de segurança pública. O foco deixa de recair exclusivamente sobre a demonstração da culpa administrativa e passa a valorizar, de forma mais intensa, a efetividade da proteção dos direitos fundamentais diante de atividades estatais que, por sua própria natureza, envolvem elevado potencial lesivo.

Essa evolução jurisprudencial também foi identificada por Stevanato (2026), ao analisar decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo relativas à responsabilidade civil decorrente da atuação policial. O autor verificou que, embora a Constituição Federal tenha consagrado a responsabilidade objetiva do Estado, parte dos julgadores ainda adota interpretações restritivas, exigindo elementos típicos da responsabilidade subjetiva ou ampliando indevidamente as hipóteses de exclusão do dever de indenizar. Observa, ainda, que parcela da jurisprudência confunde causas excludentes de ilicitude com causas excludentes do nexo causal, restringindo a efetividade da teoria do risco administrativo prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Os resultados desse estudo evidenciam que a aplicação dos critérios de responsabilização ainda ocorre de forma heterogênea, comprometendo a uniformidade das decisões e a segurança jurídica. Nesse contexto, Stevanato (2026) reforça a necessidade de consolidação de parâmetros jurisprudenciais mais objetivos, capazes de assegurar maior previsibilidade na aplicação da teoria do risco administrativo.

Embora esse avanço jurisprudencial represente importante fortalecimento da tutela dos direitos fundamentais, especialmente do direito à vida e à segurança, é necessário evitar que essa ampliação conduza, implicitamente, à adoção de um regime de risco integral, no qual o Estado passe a responder por todo e qualquer dano, independentemente das circunstâncias concretas. Dessa forma, a responsabilização estatal deve permanecer vinculada à existência de um dever jurídico específico de agir e à comprovação do nexo causal direto entre a omissão e o dano sofrido.

A preservação desses limites é essencial para que a ampliação da tutela jurisdicional não resulte em regime incompatível com a teoria do risco administrativo adotada pela Constituição Federal. Ao flexibilizar a exigência de comprovação da culpa em determinadas hipóteses, o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do Tema 1.237, buscou equilibrar a relação entre o cidadão e o Estado, reconhecendo a desigualdade informacional e estrutural existente entre as partes. Nessa perspectiva, a ampliação da responsabilidade objetiva não representa, necessariamente, um excesso, mas um mecanismo de efetivação de direitos, especialmente em situações nas quais o próprio Estado cria ou intensifica o risco decorrente de sua atuação.

10

Diante desse quadro, é indispensável que essa evolução seja acompanhada de critérios objetivos e bem delimitados, a fim de evitar insegurança jurídica e interpretações excessivamente expansivas. A ausência de parâmetros claros pode conduzir à banalização da responsabilidade estatal, comprometendo a coerência do sistema de responsabilização e dificultando a aplicação uniforme da teoria do risco administrativo.

Essa compreensão é reforçada por Azevedo e Duarte Júnior (2025), ao sustentarem que a responsabilidade civil do Estado ultrapassa a função meramente reparatória e assume relevante papel preventivo e pedagógico. Segundo os autores, a previsibilidade das condenações transforma falhas reiteradas da Administração em custos financeiros concretos, incentivando a adoção de medidas estruturais voltadas à redução de novas ocorrências. Embora a pesquisa tenha sido desenvolvida no contexto do sistema prisional, suas conclusões corroboram a

compreensão de que a responsabilização civil também desempenha importante função de aperfeiçoamento institucional no âmbito da segurança pública.

Diante desse panorama, verifica-se que a responsabilidade civil do Estado na segurança pública exige a adoção de critérios jurídicos capazes de conciliar a efetiva tutela dos direitos fundamentais com a preservação da segurança jurídica. A análise da doutrina, da jurisprudência e da literatura especializada demonstra que a definição do dever de indenizar não pode prescindir da correta identificação do dever jurídico de agir, da natureza da omissão e da existência de nexo causal entre a conduta estatal e o dano. Além disso, a consolidação de critérios jurisprudenciais mais objetivos contribui para fortalecer a uniformidade das decisões judiciais, conferindo maior previsibilidade à aplicação da responsabilidade civil do Estado na segurança pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A responsabilidade civil do Estado por omissão na segurança pública constitui um dos temas mais complexos do Direito Público contemporâneo, pois exige a conciliação entre os limites impostos pela teoria do risco administrativo, a efetiva proteção dos direitos fundamentais e a segurança jurídica. A análise realizada demonstrou que a responsabilização estatal não decorre automaticamente da ocorrência do dano, mas da correta aplicação dos critérios jurídicos pertinentes a cada situação concreta, especialmente quanto à existência de dever jurídico específico de agir, ao nexo causal e à natureza da omissão.

11

O estudo também evidenciou que a distinção entre responsabilidade decorrente de ação e de omissão permanece essencial para a definição do regime jurídico aplicável. Ao mesmo tempo, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça revela uma tendência de fortalecimento da proteção jurídica conferida às vítimas nas hipóteses em que a atuação ou a omissão estatal apresenta relação direta com o dano sofrido. Esse movimento, contudo, não afasta a necessidade de preservação dos limites da teoria do risco administrativo, evitando que a responsabilização civil seja interpretada como um regime de risco integral incompatível com o sistema constitucional brasileiro.

Além da função reparatória, verificou-se que a responsabilização estatal desempenha relevante papel preventivo e indutor do aperfeiçoamento da Administração Pública. A previsibilidade das decisões judiciais incentiva o fortalecimento do planejamento

administrativo, a revisão de protocolos operacionais, a adoção de medidas preventivas e a melhoria contínua da prestação do serviço de segurança pública, demonstrando que esse instituto também contribui para o desenvolvimento de uma gestão pública mais eficiente e comprometida com a proteção dos direitos fundamentais. Ao sistematizar a evolução doutrinária e jurisprudencial sobre o tema e relacioná-la aos impactos na gestão pública, esta pesquisa oferece um referencial teórico que pode subsidiar estudos futuros e contribuir para a atuação dos operadores do Direito e dos gestores públicos.

Como limitação da pesquisa, constatou-se a escassez de estudos empíricos capazes de mensurar os impactos econômicos decorrentes da responsabilização civil do Estado especificamente no âmbito da segurança pública. Embora existam estimativas relacionadas aos custos da criminalidade, ainda são reduzidas as investigações voltadas aos efeitos financeiros das condenações judiciais decorrentes de omissões estatais. A ampliação de estudos empíricos sobre os impactos econômicos e administrativos dessas condenações permitirá compreender, com maior precisão, os efeitos da responsabilização estatal na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de segurança, fortalecendo uma gestão pública cada vez mais orientada por evidências.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Dennis Carvalho de Farias e; DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. *A responsabilidade civil do Estado na segurança dos presídios: sob a ótica do massacre do Carandiru*. Revista de Estudos Jurídicos do UNI-RN, Natal, n. 9, p. 262-286, jan./dez. 2025. Disponível em: <https://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1158>. Acesso em: 30 jul. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 20 de março de 2026.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil*. Brasília, DF: Presidente da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 3 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1385315/RJ*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tese fixada (Tema 1237). Julgado em 11 de abril de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6411925&numeroProcesso=1385315&classeProcesso=ARE&numeroTema=1237>. Acesso em: 17 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). *Recurso Especial nº 858.511/DF*. Administrativo. Responsabilidade civil do Estado. Danos materiais e morais. Morte decorrente de “bala perdida” disparada por menor evadido há uma semana de estabelecimento destinado ao cumprimento de medida socioeducativa de semiliberdade. Ausência de nexo de causalidade. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 19 ago. 2008. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2008. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200601212459&dt_publicacao=15/09/2008. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial n. 1.236.412/ES*. Relator: Ministro Castro Meira. Julgado em: 17/02/2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=18614284&tipo=o&nreg=&SqCgrmaSessao=&CodOrgaJgdr=&dt=&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 20 abr. 2026.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

13

RODRIGUES, Gisley de Lima; CAVALCANTI, Katherinne de Moraes Ferreira. *A omissão estatal no que tange à segurança pública e sua responsabilidade civil*. Revista Jurídica da UNI RN, Natal, v. 22, n. 2, 2023. Disponível em: <https://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1158/977>. Acesso em: 20 abr. 2026.

SILVA, Rodrigo Nichetti. *A responsabilidade civil do Estado na segurança viária: uma abordagem jurídico-administrativa sobre a omissão estatal*. Derecho y Cambio Social, v. 22, n. 80, 2025. DOI: 10.54899/dcs.v22i80.2952. Disponível em: <https://www.derechocambiosocial.com>. Acesso em: 30 jul. 2026.

STEVANATO, Leonardo Bastos. *Risco administrativo e segurança pública: a adesão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo à tese da responsabilidade estatal objetiva em ações de reparação civil por conduta policial*. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v. 13, n. 1, p. 18-27, 2026. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v13i1p18-27. Disponível em: https://revistas.usp.br/rdda/pt_BR/article/view/242397. Acesso em: 30 jul. 2026.