

Revista Científica Di Fatto, ISSN 2966-4527. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 28/01/2026

Aprovação em: 28/01/2026

Publicado em: 28/01/2026

Disponível em: <https://revistadifatto.com.br/artigos/o-onus-da-prova-na-responsabilidade-civil-objetiva-do-estado-uma-analise-a-luz-do-re-1-467-145-pr-e-do-modelo-constitucional/>

O Ônus da Prova na Responsabilidade Civil Objetiva do Estado: Uma Análise à Luz do RE 1.467.145/PR e do Modelo Constitucional

Diego Figueiral Lacerda

Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Ex-Procurador do Município de São Paulo. Ex-Oficial de Justiça. Bacharel em Direito. Aprovado nos concursos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Procuradoria-Geral do Município de Florianópolis.

Resumo

O presente trabalho analisa a distribuição do ônus da prova no âmbito da responsabilidade civil do Estado, examinando como o modelo constitucional contemporâneo e a teoria do risco administrativo (art. 37, § 6º, da CRFB/88) orientam a reparação de danos em face do Poder Público. Busca-se examinar o raciocínio do Supremo Tribunal Federal ao entender que, por se tratar de responsabilidade objetiva, cabe ao ente estatal o ônus de demonstrar a existência de causas excludentes do nexo causal, sendo juridicamente inadmissível condicionar a indenização à comprovação, pela vítima, de sua "inocência" ou não participação em eventos como manifestações populares. Sob essa perspectiva jurisprudencial, discute-se o recente julgamento do RE 1.467.145/PR e as balizas fixadas no Tema 1.055 da Repercussão Geral, que vedam a aplicação de culpa presumida em prejuízo do exercício de direitos fundamentais. Conclui-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal sopesou como a imposição do ônus probatório ao cidadão sobre sua conduta em reuniões públicas esvazia as liberdades de expressão e manifestação, cabendo o Poder Judiciário assegurar que a responsabilidade estatal preserve a integridade física dos administrados e a efetividade do regime de risco administrativo.

Palavras-Chave: Responsabilidade Civil do Estado. Ônus da Prova. Risco Administrativo. Direitos Fundamentais. Jurisprudência.

Abstract

This paper analyzes the distribution of the burden of proof within the scope of State civil liability, examining how the contemporary constitutional model and the administrative risk theory (article 37, § 6, of the 1988 Federal Constitution) guide the compensation for damages against the Public Power. It seeks to examine the Federal Supreme Court's reasoning in understanding that, as it is a matter of objective liability, the state entity bears the burden of demonstrating the existence of causes that exclude the causal link, making it legally inadmissible to condition compensation on the

victim's proof of "innocence" or non-participation in events such as popular demonstrations. From this jurisprudential perspective, the recent judgment of RE 1,467,145/PR and the guidelines established in General Repercussion Theme 1,055 are discussed, which prohibit the application of presumed guilt to the detriment of the exercise of fundamental rights. It is further concluded that the Federal Supreme Court weighed how imposing the evidentiary burden on the citizen regarding their conduct in public meetings undermines the freedoms of expression and demonstration, and the Judiciary must ensure that state responsibility preserves the physical integrity of the governed and the effectiveness of the administrative risk regime.

Keywords: *State Civil Liability. Burden of Proof. Administrative Risk. Fundamental Rights. Jurisprudence.*

INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil constitui tema recorrente na doutrina e na jurisprudência, sendo objeto de constantes debates no âmbito jurídico. Embora não se trate, em sua estrutura teórica, de instituto particularmente complexo, a multiplicidade de situações fáticas em que pode ocorrer a prática de ato ilícito causador de dano — nos termos do art. 186 do Código Civil — permite o surgimento contínuo de novos casos submetidos à apreciação do Poder Judiciário, frequentemente sem soluções previamente consolidadas.

No que se refere à responsabilidade civil do Estado, o tema assume especial relevância, na medida em que praticamente todos os indivíduos mantêm alguma forma de relação com o ente estatal em sentido amplo. A evolução histórica do instituto revela uma significativa transformação, que se inicia na concepção de irresponsabilidade estatal típica do Estado absolutista e culmina no modelo constitucional contemporâneo, no qual a responsabilidade do Estado é, como regra, objetiva, conforme dispõe o art. 37, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

A adoção da responsabilidade objetiva, contudo, suscita importantes indagações, especialmente no que diz respeito à distribuição do ônus da prova nas ações indenizatórias. Questiona-se, nesse contexto, a quem compete a comprovação do dano, bem como a quem incumbe demonstrar a existência de eventuais causas excludentes do nexo causal. Trata-se de debate que, embora possua inegável densidade teórica e acadêmica, apresenta relevantes implicações práticas.

Diante desse panorama, o presente trabalho propõe uma reflexão crítica sobre a temática, considerando, inclusive, o recente julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.467.145/PR, no qual se firmou o entendimento de que não é admissível condicionar a responsabilização do ente público por danos ocorridos durante manifestações populares à comprovação, pela vítima, de que não participou da manifestação ou de eventual operação policial.

METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, com caráter descriptivo e explicativo, voltada à análise do regime jurídico da responsabilidade civil do Estado no contexto de danos ocorridos em manifestações populares. Utiliza-se, como procedimento técnico, a pesquisa bibliográfica e documental, com o exame da Constituição Federal de 1988, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e da doutrina de administrativistas como Rafael Carvalho Rezende Oliveira e José dos Santos Carvalho Filho.

O método empregado é o dedutivo, partindo de premissas gerais relacionadas à teoria do risco administrativo para alcançar conclusões específicas sobre a distribuição do ônus da prova em ações indenizatórias, como no caso específico, a decorrente de operações policiais. A análise desenvolve-se sob perspectiva dogmático-jurídica, trazendo à baila o conhecimento doutrinário e o o recente julgamento do RE 1.467.145/PR.

FUNDAMENTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO

Conforme a doutrina, a responsabilidade civil do Estado é fundada em dois fundamentos importantes: teoria do risco administrativo e repartição dos encargos sociais. Pela teoria do risco administrativo, o Estado assume prerrogativas especiais e tarefas diversas em relação aos cidadãos que possuem riscos de danos inerentes. E em razão dos benefícios gerados à coletividade pelas atividades administrativas, os danos delas decorrentes devem ser suportados, igualmente, pela coletividade. (Oliveira, 2021).

A doutrina não diverge que a responsabilidade do Estado, como prevista na constituição é objetiva (Carvalho Filho, 2020). Para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado, elementos devem estar presentes cumulativamente: a) fato administrativo (conduta comissiva ou omissiva atribuída ao Poder Público); b) dano; e c) nexo causal (Oliveira, 2021). Presentes os mencionados pressupostos, haverá o dever de indenizar o lesado pelos danos que lhe foram causados sendo desnecessária a investigação sobre a conduta administrativa ser, ou não, conduzida pelo elemento culpa (Carvalho Filho, 2020).

Em alguns casos, até mesmo as decisões lícitas do governo serão suscetíveis de ensejar a obrigação indenizatória por parte do Estado (Carvalho Filho, 2020). Rafael Oliveira observa que tratando-se da responsabilidade objetiva do Estado, “a ilicitude desloca-se da conduta estatal para o resultado (dano antijurídico)”. Assim, independentemente da conduta do agente ser lícita ou ilícita, haverá responsabilidade do Estado quando for comprovado o dano ilícito, (anormal ou desproporcional), causado à vítima (Oliveira, 2021).

O ÔNUS DA PROVA E A INADMISSIBILIDADE DA CULPA PRESUMIDA

Sendo a responsabilidade objetiva, descabe a verificação acerca do dolo ou culpa do agente público. Assim, uma questão pertinente surge acerca do ônus da prova.

Considerando que a responsabilidade estatal é objetiva, a pessoa jurídica de direito público terá que buscar, como defesa cabível, provar a inexistência do fato administrativo, a inexistência de dano ou a ausência do nexo causal entre o fato e o dano (Carvalho Filho, 2020). Nesse sentido, o STF ao julgar o Tema 1.055, fixou a tese de que a responsabilidade civil do Estado em relação a profissional da imprensa ferido por agentes policiais durante cobertura jornalística, em manifestações em que haja tumulto ou conflitos entre policiais e manifestantes é objetiva. Contudo, ressalvou que cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, quando o profissional de imprensa descumprir ostensiva e clara advertência sobre acesso a áreas delimitadas, em que haja grave risco à sua integridade física (RE 1209429/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10/6/2021 (Repercussão Geral – Tema 1055 – Info 1021).

Os eventos que venham a ser exclusivamente atribuídos à vítima, ao terceiro ou à natureza não acarretam a responsabilidade do Estado, pois são considerados causas excludentes do nexo de causalidade (Oliveira, 2021).

A pretensão formulada pelo indivíduo para obter do Estado a reparação de prejuízos atenua em muito o princípio de que o ônus da prova incumbe a quem alega (Carvalho Filho, 2020). Como se verá, aparentemente, o Supremo entendeu que ônus de provar a existência de excludente no caso de manifestação é do Estado, cabendo ao lesado comprovar que o dano decorreu de conduta de agente público em manifestação.

ANÁLISE DO RE 1.467.145/PR E O TEMA 1.055

Em 2015, professores da rede pública do Paraná realizaram manifestação em frente à Assembleia Legislativa contra alterações no regime previdenciário. A atuação da Polícia Militar resultou em confronto, com diversos feridos.

Foram ajuizadas diversas ações indenizatórias contra o Estado do Paraná, alegando uso excessivo da força policial. Diante da multiplicidade de demandas semelhantes, foi instaurado Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, no qual o Tribunal de Justiça do Paraná decidiu que apenas seriam indenizáveis os casos em que a vítima comprovasse a condição de “terceiro inocente”, sem participação na manifestação ou contribuição para a reação policial.

O Ministério Público do Paraná interpôs recurso extraordinário, sustentando que a tese violava o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado. Defendeu que não cabe à vítima provar sua inocência, mas sim ao Estado demonstrar eventual excludente de responsabilidade.

Ao julgar o apelo, RE 1.467.145/PR, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que o Estado responde pelos danos causados por policiais a manifestantes. A Corte admite a possibilidade de mitigação ou a exclusão da responsabilidade objetiva do Estado nos casos em que for comprovada a presença de alguma causa excludente, contudo não se pode aplicá-las de forma presumida, geral e abstrata, nos moldes do que foi fixado na tese fixada pelo Tribunal de Justiça do Paraná.

O Supremo ainda entendeu que a decisão violava o direito de reunião ao impor às vítimas o ônus de provar que não participaram da manifestação para fins de indenização, criando condicionante não prevista na Constituição e esvaziando o exercício das liberdades de expressão e manifestação. Reafirmou-se que a responsabilidade civil do Estado, nesse contexto, é objetiva, cabendo ao ente público comprovar eventual excludente do nexo causal, nos termos do Tema 1.055, sendo irrelevante a apuração penal da conduta policial. Com esses fundamentos, o Plenário deu provimento ao recurso do Ministério Público para reformar o acórdão do TJPR.

CONCLUSÃO

A análise sistemática permite concluir que o sistema jurídico brasileiro, respaldado pela decisão da Corte Suprema, veda a inversão do ônus da prova que presuma a culpa do particular pelo simples exercício de seus direitos constitucionais. A responsabilidade civil objetiva é pautada na teoria do risco administrativo, que impõe ao Estado o ônus de arcar com o risco natural decorrente de suas numerosas atividades: à maior quantidade de poderes deve-se corresponder um risco maior (Carvalho Filho, 2020).

Em suma, para garantir a segurança (podendo ser compreendida a física e a jurídica) e a efetividade dos direitos fundamentais, o Estado deve zelar pela integridade física dos cidadãos em reuniões públicas, sob pena de responder objetivamente pelos excessos de seus agentes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan 2026.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. O Estado responde objetivamente pelos danos causados por policiais aos participantes de manifestação; cabe ao poder público provar eventual excludente de responsabilidade; não se presume a culpa exclusiva da vítima unicamente pelo fato de estar presente na manifestação. **Buscador Dizer o Direito, Manaus.** Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/14208/o-estado-responde-objetivamente-pelos-danos-causados-por-policiais-aos-participantes-de-manifestacao-cabe-ao-poder-publico-provar-eventual-excludente-de-responsabilidade-nao-se-presume-a-culpa-exclusiva-da-vitima-unicamente-pelo-fato-de-estar-presente-na-manifestacao>. Acesso em: 27/01/2026 – 21:05

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, MÉTODO, 2021.