

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): O recurso extraordinário com agravo merece prosperar.

Registro, inicialmente, que o Plenário Virtual, ao reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada (Tema 1237), proferiu ementa assim redigida (eDoc 450):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ADMINISTRATIVO. OPERAÇÃO POLICIAL OU MILITAR EM COMUNIDADE. VÍTIMA FATAL POR DISPARO DE ARMA DE FOGO. NEXO DE CAUSALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

É dotada de repercussão geral a questão constitucional referente à responsabilidade estatal por vítima de disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, à luz do art. 37,§6º, do Texto Constitucional”.

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República manifestou pelo provimento do recurso (eDoc 454, pp. 1-3):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1237. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. OPERAÇÃO POLICIAL OU MILITAR EM COMUNIDADE. VÍTIMA FATAL. ARMA DE FOGO. DISPARO. ORIGEM. IDENTIFICAÇÃO. AUSÊNCIA. PERÍCIA INCONCLUSIVA. ESTADO. RESPONSABILIDADE AO PROTEGER. ÔNUS DA PROVA. ESTADO. DEVIDA DILIGÊNCIA ESTATAL. DIREITO À MEMÓRIA E À VERDADE. DEVER DE INVESTIGAR. RECURSO. PROVIMENTO.

1. Recurso extraordinário leading case do Tema 1237 da sistemática da Repercussão Geral: “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”.

2. A responsabilidade civil do Estado é objetiva tanto para as condutas comissivas quando para as condutas omissivas,

incidindo a teoria do risco administrativo, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

3. Para que exista omissão geradora de responsabilidade estatal, há de ser comprovado o descumprimento de uma obrigação específica de impedir o resultado danoso, demonstrando-se uma causalidade juridicamente estabelecida entre o não agir estatal e o dano (omissão específica), nos termos dos precedentes do STF.

4. É obrigação específica do Estado, ao conduzir a política de segurança pública no contexto das operações militares ou policiais, proceder de modo a preservar a vida e a integridade física dos moradores da região impactada.

5. É obrigação específica do Estado investigar de modo adequado mortes violentas, em especial quando podem de algum modo se relacionar ao seu próprio agir, à luz do dever de devida diligência estatal e do direito à memória e à verdade dos familiares da vítima.

6. É ônus do Estado – e não do particular ou da vítima da omissão danosa – comprovar a existência de causa diversa de sua conduta que produziu o dano, nos contextos em que há uma obrigação de agir específica decorrente da conduta do próprio Estado.

7. O Estado é responsável pelos danos causados a terceiro decorrente da troca de tiros entre policiais e criminosos quando não for capaz de comprovar a existência de outra causa apta a produzir o dano que não a conduta estatal.

8. Proposta de tese de Repercussão Geral: “A perícia inconclusiva acerca da autoria dos disparos de arma de fogo que resultem em morte durante operações policiais ou militares em comunidade é apta a caracterizar a responsabilidade civil estatal em relação ao dano, uma vez que, nesse contexto, é do Estado o ônus da prova da existência de causa independente da sua conduta capaz de gerar o resultado”.

– Parecer pelo provimento do recurso, com a fixação da tese sugerida”. (grifei).

Preliminarmente, em reforço à inaplicabilidade da Súmula 279/STF, enfatiza-se que não há discussão sobre fatos e provas, visto que a circunstância do falecimento da vítima em meio a troca de tiros entre traficantes de drogas e a Força de Pacificação do Exército é questão incontroversa no acórdão recorrido.

In casu, a controvérsia em tela consiste em definir se há afastamento ou não da responsabilidade estatal (art. 37, §6º, do Texto Constitucional) na hipótese em que a vítima é atingida por projétil durante operações de segurança pública e a perícia é inconclusiva quanto à origem do disparo.

Assim posta esta breve introdução, passemos ao desenvolvimento do mérito.

Dos Dados Quantitativos da Violação Generalizada de Direitos Humanos nas Operações Policiais

Ficou demonstrado nos autos que o assassinato do Sr. Vanderlei Conceição de Albuquerque ocorreu em meio a troca de tiros entre traficantes de drogas e a Força de Pacificação do Exército, sendo inexistente o registro de operação da Polícia Militar do Rio de Janeiro no dia do evento.

Apesar da ausência da Polícia Militar no momento do assassinato do Sr. Vanderlei Conceição de Albuquerque, faz necessário evidenciar os dados quantitativos da violação generalizada de Direitos Humanos nas Operações Policiais.

O número alarmante de pessoas vitimadas em razão de ações policiais pode ser constatado nos dados divulgados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, conforme se verifica:

“Desde que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública passou a monitorar o número de mortes em intervenções policiais, em 2013, **ao menos 43.171 pessoas foram vítimas de ações de policiais civis ou militares de todo o país**. Os números não incluem os dados de mortes por intervenções de policiais Federais e Rodoviários Federais que, embora sejam menos comuns, estiveram no centro do debate após o brutal assassinato de Genivaldo de Jesus Santos quando abordado por dois agentes da Polícia Rodoviária Federal (PRF) no município de Umbaúba, em Sergipe, ocasião em que os agentes estatais fizeram do porta-malas da viatura uma câmara de gás improvisada, matando Genivaldo por asfixia”. (grifei).

O referido relatório notificou, ainda, que 6.145 pessoas foram vitimadas em consequência de ação policial no ano de 2021, uma redução de 4,2% em relação ao número de vítimas no ano de 2020. Essa

diminuição, entretanto, não foi verificada no Estado do Rio de Janeiro, que:

(...) **“mesmo sob a restrições impostas pela ADPF 635, apresentou crescimento de 8,9% no total de mortos pelas polícias, registrando 1.356 vítimas.** Foi também em 2021 que a polícia civil carioca produziu a operação mais letal de sua história, que resultou na morte de 28 pessoas após uma incursão policial na comunidade do Jacarezinho, em 6 de maio de 2021”. (grifei).

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022 menciona o destaque positivo do Estado de São Paulo, que teve uma redução de 30% no número de vítimas decorrentes de ação policial, “fato em grande medida atribuído às mudanças institucionais pelas quais vem passando a Polícia Militar desde meados de 2020, que culminaram com a adoção de câmeras corporais nas fardas dos policiais”. Acerca da implementação de câmara corporais, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública afirma que:

“O programa de implantação de câmeras corporais segue em expansão no estado, mas os resultados preliminares são promissores. Estudo recente publicado pela GV Executivo de autoria de pesquisadores do Fórum Brasileiro de Segurança Pública analisa os dados de letalidade policial por batalhão, comparando aqueles que implantaram as câmeras corporais com os que ainda não possuem o programa e mostrou que, entre o terceiro e o quarto trimestre de 2021, os batalhões que faziam parte do programa Olho Vivo apresentaram redução de -63,6% e -77,4% na letalidade provocada pelos PMs em serviço, ao passo que nos demais batalhões houve crescimento de 9,1% e 10,9%. No balanço do número de mortes decorrente de intervenções policiais ao longo de todo o ano de 2021 verificamos redução nos níveis de uso da força letal em ambos os grupos, mas ela se mostra superior entre os batalhões que aderiram ao uso das câmeras (-47%) na comparação com os demais batalhões (-16,5%). O estudo concluiu que 88 mortes teriam sido evitadas com a implementação das câmeras corporais ao longo de seis meses em 18 batalhões da PMESP” (LIMA et al., 2022).

Quanto ao perfil das vítimas de intervenções policiais, o anuário

brasileiro de segurança pública de 2022 assim evidenciou:

“O perfil das vítimas de intervenções policiais no país não tem demonstrado mudanças significativas ao longo dos anos, com prevalência de homens, adolescentes e jovens, pretos e pardos entre as vítimas. No último ano, **99,2% das vítimas eram do sexo masculino.**

Em relação a faixa etária, 52,4% das vítimas tinham no máximo 24 anos quando foram mortas, percentual que sobe para 74% se considerarmos as vítimas de até 29 anos, ou seja, as vítimas de intervenções policiais são consideravelmente mais jovens que as vítimas de mortes violentas intencionais, em que **74% das vítimas são jovens de até 29 anos.**

Mesmo com a redução observada em todo o território nacional, a letalidade continua atingindo brancos e negros de forma discrepante. **Enquanto a taxa de mortalidade entre vítimas brancas retraiu 30,9% em 2021, a taxa de vítimas negras cresceu em 5,8%.**

A literatura tem demonstrado que **minorias são desproporcionalmente atingidas pelo uso excessivo da força** em diferentes países do mundo, o que não faz do contexto brasileiro uma exclusividade (Nix et al., 2017). Estudos indicam que **a raça-cor dos suspeitos constitui fator importante para determinar se este é percebido como um perigo ou não**, resultando em muitos estudos sobre ‘implicit bias’, ou viés implícito (CORRELL et al., 2002; PAYNE, 2001)”. (grifei).

Além dos dados quantitativos da violação generalizada de Direitos Humanos nas Operações Policiais, vale evidenciar também a responsabilização internacional do Brasil em razão desse contexto de violência.

Da Responsabilização Internacional do Brasil em Decorência de Operações Policiais

Insta salientar, nesse ponto, que o Brasil enfrentou responsabilização internacional devido à extrema violência registrada em operações policiais. Especificamente, trata-se do caso denominado "Favela Nova Brasília vs. Brasil", no qual o país foi submetido a um processo devido a 26 homicídios e 3 casos de violência sexual que ocorreram durante duas incursões policiais, datadas em 18 de outubro de 1994 e 8 de maio de 1995, na comunidade da Favela Nova Brasília.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou diversas providências reparativas, destacando-se as que seguem:

(...) “O Estado **deve oferecer** gratuitamente, através de suas instituições de saúde especializadas e de forma imediata, adequada e efetiva, o **tratamento psicológico e psiquiátrico** que as vítimas necessitem e pelo tempo que seja necessário, inclusive o fornecimento gratuito de **medicamentos**.

(...) O Estado, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação da presente sentença, deve estabelecer os mecanismos normativos necessários para que **em suspeitas de mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que prima facie apareça como possível imputado um agente policial, desde a notícia criminis se encarregue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente**, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao corpo de segurança ao qual pertença o possível acusado ou acusados.

(...) O Estado deve adotar as medidas necessárias para que o Estado do Rio de Janeiro estabeleça **metas e políticas de redução da letalidade** e da violência policial”. (PAIVA, Caio; HEEMANN, Thimotie Aragon. *Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos*. Belo Horizonte: CEI, 2020, grifei).

O caso “Favela Nova Brasília *vs.* Brasil”, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pôde demonstrar, internacionalmente, a letalidade proveniente das operações policiais realizadas no Brasil. Para além desse fator, evidenciou as violações de direitos humanos vivenciadas pelas vítimas e seus familiares, em razão dos atos violentos, das falhas e da mora na investigação e punição dos responsáveis.

Mesmo diante da responsabilização internacional, o Brasil não cumpriu o estabelecido pela decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tanto o é que, neste processo, nos vemos diante de mais um caso correlato, ocorrido no Estado do Rio de Janeiro. Inclusive, a Corte Interamericana de Direitos Humanos determinou, no caso mencionado (Favela Nova Brasília *vs.* Brasil), que “o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que o Estado Rio de Janeiro estabeleça metas e políticas de redução da letalidade e da violência policial (...)”.

Não obstante, denota-se, a partir dos dados evidenciados pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, bem como da existência de diversos casos semelhantes ao que se analisa nesse processo, que a implementação de políticas com fim de redução da letalidade advinda das ações policiais mostrou-se ineficiente, quiçá, inexistente, o que demonstra, de toda forma, a omissão do Estado.

Mais contristador, a omissão estatal, nesse contexto, resulta no aniquilamento de vidas humanas. Esse estado de coisas nada tem de constitucional e demonstra à sociedade que não se criaram os incentivos necessários para o alinhamento da política de segurança pública com a Constituição Federal.

Em conflitos assim, este Tribunal tem avançado nas técnicas de decisão de modo a, reconhecendo as omissões e mantendo a jurisdição da Corte, determinar que os poderes constituídos adotem as soluções necessárias. Na ADPF 709, Rel. Min. Roberto Barroso, por exemplo, o Tribunal determinou ao Governo Federal que adotasse um Plano Geral para proteger e promover a saúde dos Povos Indígenas e de Recente Contato. De forma semelhante, na ADPF 742, o Tribunal determinou a suspensão das reintegrações de posse promovidas em face das comunidades quilombolas e acolheu o pedido para determinar que o a União realizasse um plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola. E ainda, na ADPF 754, de Relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, o Tribunal, por unanimidade, referendou a liminar concedida pelo Relator, a fim de que a União divulgasse o plano nacional de vacinação, seguindo critérios técnico-científicos. Por fim, na ADPF 635, de minha relatoria, determinou-se, por exemplo, ao Estado do Rio de Janeiro a “elaboração e o encaminhamento ao STF de um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses” (eDoc 526, da ADPF 635).

Diante da relação intrínseca destes autos à ADPF 635, passo a evidenciar dados relevantes dessa Ação.

Da Relação Intrínseca à ADPF 635

A ADPF 635 foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) a fim de que fossem reconhecidas e sanadas o que entende serem graves lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticadas pelo Estado do Rio de Janeiro na elaboração e implementação de sua política de

segurança pública, notadamente no que tange à excessiva e crescente letalidade da atuação policial.

O PSB invocou como preceitos fundamentais: a vida, a dignidade da pessoa humana, o direito à segurança e à inviolabilidade do domicílio, o direito à igualdade e a prioridade na garantia de direitos fundamentais a crianças e adolescentes como dever do Estado.

O Partido também alegou que a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro viola a Constituição Federal e os tratados de direitos humanos de que faz parte a República Federativa do Brasil, de modo especial o direito à vida. Defende que “em vez de proteger e promover o direito à vida das pessoas, as estatísticas comprovam que tal política estimula a letalidade da atuação das forças de segurança, por meio, e.g., da utilização de helicópteros como plataformas de tiro e da extinção da gratificação que servia como incentivo à diminuição de mortes cometidas por policiais” (eDOC 1, p. 22, da ADPF 635).

Vale ressaltar que a ADPF 635 contou com a participação da sociedade civil por meio de audiência pública, sendo pertinente evidenciar as falas de notáveis professores e pesquisadores que exploram a temática da violência policial, como as do Professor Daniel Hirata:

“A violência policial é um dos mais graves e persistentes problemas públicos do Rio de Janeiro. E as ações na área de segurança pública baseadas em operações policiais são parte deste problema.

As operações constituíram-se historicamente como o principal instrumento da ação pública na área de segurança, mas ocorrem ao revés das políticas públicas elaboradas com base em dados e evidências e, portanto, distanciam-se da lógica dos direitos e da prestação de serviços públicos. Elas se caracterizam, pelo uso indiscriminado da força sobre a população negra, pobre e moradora de favelas, um verdadeiro genocídio. Também a serviço de interesses privados e, por vezes, criminosos, como na participação de milícias.

Por que temos quatro vezes mais operações em áreas sob o domínio do tráfico de drogas, se a maior parte do Rio de Janeiro já é controlada pelas milícias?

Em ambos os casos, a brutalidade policial quase nunca resulta em responsabilização legal. **Em 99,2% dos casos, o próprio Ministério Público solicita o arquivamento dos inquéritos sobre mortes perpetradas por policiais.** Assim, o

uso abusivo ou criminoso da força e a **certeza da impunidade** criam um círculo vicioso entre violência policial e corrupção. É justamente essa perversa estruturação sistêmica, que associa violência policial, corrupção e **impunidade**, que vem criando **forças policiais ineficazes e que, no limite, ameaça as instituições do Estado de Direito**. Não custa lembrar que nos regimes democráticos e dentro dos limites do Estado de Direito, a autoridade pública reivindica o monopólio da violência legítima, mas não a disposição ilimitada sobre a vida, como é próprio dos regimes autoritários.” (grifei).

No mesmo sentido, o Professor Michel Misse, um dos maiores especialistas da área de violência no Brasil, bem retratou o histórico da violência urbana no Rio de Janeiro:

“A competição entre quadrilhas levou a uma corrida armamentista entre elas nos anos 80 e 90, o que exigiu maior controle policial da violência nesses conflitos entre quadrilhas.

Quando uma rede de quadrilhas, denominada facção, tem o oligopólio na distribuição de drogas a varejo, como ocorre em São Paulo, cai a violência no tráfico de drogas, como já ficou demonstrado em vários estudos que nós realizamos. Embora a atividade de venda a varejo seja diária, regular e praticada abertamente em muitas favelas do Rio de Janeiro, sem efeitos de violência, operações policiais de monta são empregadas para reprimir violentamente essas atividades, produzindo muitas mortes entre moradores, traficantes ou não, e também em policiais. **Como se fosse uma guerra particular entre polícia e traficantes de morro, a frequência dessas operações, para as quais não existe nada comparável em nenhuma cidade brasileira, nem mundial, tem sido responsável por altas taxas de violência e de letalidade, as maiores do planeta, sem produzir qualquer resultado relevante que as justificasse.**

Inúmeros estudos e pesquisas já demonstraram sua inutilidade e sua periculosidade sem que nenhuma autoridade constituída tenha conseguido debelar essas reiteradas operações. Há, inclusive, hipóteses e testemunhas que veem correlação entre essas operações e a regulação de preços cobrados por grupos de policiais para oferecer proteção aos varejistas de drogas.

Há correlação observada em vários trabalhos técnicos entre diminuição das operações policiais invasivas e queda da

letalidade policial, como se pode verificar durante os anos de ocupação policial da política das UPPs do Rio de Janeiro. Também foi observada correlação entre práticas policiais que procuraram atender à política de metas de redução de homicídios, política implantada durante as UPPs, e a redução de homicídios dolosos.” (grifei).

Em uma perspectiva comparada, o Professor Desmond Aras apontou que:

“Utilizando dados publicados por (ininteligível), em 2017, o Rio de Janeiro é parecido, em níveis de homicídios cometidos pela polícia, com a Jamaica, que tem 4,1 por 100 mil habitantes, e El Salvador, que tem 5,2 mortes cometidas por agentes do estado por 100 mil habitantes. Esses dois países estão entre os líderes de taxas de homicídios no hemisfério e, talvez, no mundo. **O Rio de Janeiro claramente tem um problema de homicídio policial de importância global.** Este é o caso há pelo menos 20 anos.” (grifei).

Um quadro tão complexo de violações não atinge apenas a população, mas também os próprios policiais, como alertou o Cel. Carlos Alberto de Araújo Gomes Júnior, da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais – FENEME:

“Os objetivos imediatistas que levam a estratégias superficiais e perigosas estão associados, muitas vezes, à interferência na atividade policial com objetivos eleitorais ou eleitoreiros e encontram fortalecimento na ausência de mecanismos de proteção ao mandato dos gestores policiais, de proteção à meritocracia na ascensão profissional e a proteção da escolha técnica de funções de comando e gestão operacional.

Com essas bases, é necessário que seja estabelecida uma dimensão de normatização, acompanhamento, melhoria e forçamento de políticas, diretrizes e procedimentos voltados para a redução da letalidade, controle da força e prevenção de violação de direitos de caráter nacional.

Ouso sugerir que o Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais, por sua representatividade, pode se constituir em uma instância geradora dessas referências e autorreguladora de sua aplicação em uma primeira instância.

Aumentar a segurança jurídica do policial que atua de acordo com os protocolos também é premente. A insegurança

jurídica é, por vezes, o fantasma que assombra a atividade operacional. E, muitas vezes, o temor da punição decorrente dessa insegurança acaba alimentando uma cadeia de ocultação de prova, de alteração de local de crime, práticas que devem ser repudiadas, excluídas e punidas quando realizadas.”

Não é difícil perceber que a solução desses problemas exige respostas ousadas e igualmente complexas. Nesse sentir, a Profa. Yanilda Gonzales indicou a necessidade de atuação própria do Poder Judiciário:

“O que um plano executado e monitorado pelo Judiciário possibilita é a extensão do horizonte temporal das reformas, facilitando a implementação das reformas policiais a longo prazo, sem serem ameaçadas por pressões políticas.

Para entender a diferença que o envolvimento do Poder Judiciário faz, gostaria de enfatizar o que já foi falado por meu colega Desmond Arias sobre a atuação dos Departamentos de Justiça nas reformas policiais aqui nos Estados Unidos. A pesquisa citada por meu colega mostrou que intervenções do Departamento de Justiça para reformar agências policiais e municipais somente conseguiram reduzir a letalidade policial quando esses planos de reforma foram monitorados por um juiz durante vários anos, o qual não aconteceu quando o Departamento de Justiça implementou planos de reformas onde há assistência técnica sem a participação do Judiciário.

Podemos comparar esse resultado com outros casos de reforma policial que eu pesquisei, como foi o caso da Polícia Nacional da Colômbia e da província de Buenos Aires, as quais, nos dois casos, vimos a criação de entidades de controle civil externo e da participação da sociedade civil.

Essas reformas também reduziram a letalidade policial nesses casos, mas o trabalho dessas entidades foi interrompido, depois de pouco tempo, por causa de mudanças nas condições políticas. Isso indica que o papel do Judiciário é fundamental. **E, no Brasil, um plano de redução de letalidade monitorado pelo STF também poderá ter um impacto significativo a longo prazo.**

É possível reduzir a violência policial a curto prazo? Com certeza! No Estado do Rio de Janeiro, as UPPs e a ADPF produziram quedas dramáticas nas taxas oficiais de letalidade policial a curto prazo. Mas essas experiências também

demonstram a fragilidade dessa redução, pois, nos dois casos, as taxas tiveram um crescimento alarmante depois de pouco tempo.

As reformas policiais precisam de tempo para dar resultados e para reduzir a letalidade policial de forma permanente a longo prazo.

Nesse sentido, **o papel do STF é fundamental para pôr fim a esse pêndulo das reformas policiais e garantir finalmente uma queda permanente da letalidade policial.**” (grifei).

Diante dos dados qualitativos e quantitativos expostos na audiência pública, depreende-se o quão importante foi a participação da sociedade civil para elucidar a realidade da violenta atuação policial no Rio de Janeiro. Esse cenário exposto pelos especialistas revela a ausência de alinhamento entre a política de segurança pública brasileira e a Constituição Federal.

Para alterar essa conjuntura de estado de coisas inconstitucional, o STF determinou restrições ao Estado do Rio de Janeiro e impôs medidas para conter a violência em operações policiais. No entanto, mesmo após a decisão na ADPF n° 635, continuamos a testemunhar numerosos casos de fatalidades em ações policiais, como o trágico incidente ocorrido no Complexo da Penha, no Rio de Janeiro, em agosto de 2023, que resultou na perda de dez vidas.

Feita breve exposição acerca da ADPF n° 635, ação diretamente relacionada ao presente caso, os três tópicos seguintes serão dedicados à análise das razões que fundamentam a responsabilidade tanto da União quanto do Estado do Rio de Janeiro.

Da Existência do Nexo de Causalidade

O entendimento acerca da responsabilidade civil objetiva do Estado à luz da teoria do risco administrativo foi firmado por esta Corte em múltiplos casos, como bem lembrado pela Procuradoria-Geral da República (eDoc 454, pp. 14-15):

“Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, as repercussões da responsabilidade civil objetiva do Estado por suas ações e omissões à luz da teoria do risco administrativo já

foram enfrentadas em diversas ocasiões, a exemplo das teses fixadas na sistemática da Repercussão Geral nos Temas 592 (responsabilidade civil do Estado por morte de detento) , 365 (responsabilidade civil do Estado por danos morais decorrentes de superlotação carcerária) , 362 (responsabilidade civil do Estado por ato praticado por preso foragido), 366 (responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício em residência) e 1055 (responsabilidade civil do Estado em razão de profissional de imprensa ferido em situação de tumulto em manifestações)”.

No campo da responsabilidade civil, a regra é a responsabilidade objetiva do Estado, sob forma da teoria do risco administrativo, que encontra amparo legal no artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, dispositivo que, segundo Sérgio Cavalieri Filho:

“(...) revela, em primeiro lugar, que o Estado só responde objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. A expressão seus agentes, nessa qualidade, está a evidenciar que a Constituição adotou expressamente a teoria do risco administrativo como fundamento da responsabilidade da Administração Pública, e não a teoria do risco integral, porquanto **condicionou a responsabilidade objetiva do Poder Público ao dano decorrente da sua atividade administrativa, isto é, aos casos em que houver relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano. Sem essa relação de causalidade, como já ficou assentado, não há como e nem por que responsabilizá-lo objetivamente**”. (CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 261 e 262, grifei).

Nesse sentir, como o texto constitucional não dispõe acerca da teoria do risco integral, o Estado somente será responsabilizado se o dano provir de ação ou omissão do Poder Público. Afinal, sem essa relação de causalidade não é possível imputar responsabilidade ao Estado.

Sob o fundamento de ausência da relação de causalidade, a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da Segunda Região negou provimento ao recurso de apelação dos Recorrentes. No acórdão consta que (eDoc 345, p. 6):

“(…) No caso em análise, restou incontestável a atuação dos militares da Força de Pacificação do Exército na comunidade em que o falecido residia com sua família, que precedeu a instalação das UPP’s em diversos pontos do Rio de Janeiro. **Como bem salientado na sentença atacada, o relatório elaborado pela polícia no inquérito policial confirma que na noite de 17/06/2015 houve troca de tiros entre traficantes de drogas da comunidade Vila dos Pinheiros e a Força de Pacificação do Exército** (fls. 33/34, evento 74, SJRJ).

O dano é também patente, dado o falecimento de Vanderlei Conceição de Albuquerque em 17/06/2015, vítima de projétil de arma de fogo, sendo atingido no interior de sua residência, por volta das 22h.

Resta, contudo, a comprovação do nexo de causalidade entre o dano sofrido e a conduta estatal.

Para tanto, em situações como a presente, **a comprovação da origem do projétil que ocasionou a morte assume especial relevância**, do contrário seria responsabilizar o Estado por cada tiro disparado em operações policiais e/ou militares, o que não se mostra razoável”. (grifei)

Como a perícia foi inconclusiva em relação à origem do disparo do projétil que atingiu a vítima, a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da Segunda Região considerou ausente o nexo de causalidade, elemento essencial para caracterizar a responsabilidade do Estado e, conseqüentemente, o seu dever de indenizar.

Peço as mais respeitosas vênias para adotar posicionamento divergente.

In casu, o nexo de causalidade é evidente, como é possível notar na brilhante exposição de Sergio Cavalieri Filho:

“É por enfoque que deve ser examinada e resolvida a questão da bala perdida que, no Rio de Janeiro, tem sacrificado centenas de pessoas. 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.

A responsabilidade civil do Estado, repita-se, é objetiva pelo risco da atividade. Terá o Poder Público que exercê-la, portanto, com a absoluta segurança, mormente quando extremamente perigosa, como é a atividade policial, de modo a garantir a incolumidade dos cidadãos. **Destarte, sempre que o dano resultar da atividade estatal, haverá o dever de indenizar objetivamente. Se a vítima foi atingida na troca de tiros entre policiais e bandidos, não há dúvida de que a ação dos agentes contribuiu de forma decisiva para o evento, pelo que indiscutível o dever de indenizar do Estado.**

Só não haverá esse dever de indenizar nos casos de bala perdida mesmo, isto é, aquela que não se sabe de onde veio, de onde partiu, que não guarda nenhuma relação com a atividade policial". (CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 263, grifei).

No caso dos presentes autos, a vítima foi atingida durante uma operação da Força de Pacificação do Exército no Complexo da Maré, conforme consta no resumo da dinâmica do crime da Polícia Civil (eDoc 131, p. 18):

(...) "Investigações preliminares indicam que a vítima, Vanderlei Conceição de Albuquerque, foi alvejada por um disparo de arma de fogo no momento em que se encontrava dentro de sua residência. **O fato teria ocorrido no dia 17.06.2015, por volta das 22h, após troca de tiros entre criminosos da Comunidade Vila dos Pinheiros e a Força de Pacificação (Exército)**".

Consta também no inquérito policial que (eDoc 131, p. 34):

"Segundo os Militares da Força de Pacificação, na noite de ontem, ocorreu um intenso tiroteio no interior da comunidade, na região onde o fato ocorreu, onde haveria diversos marginais armados com fuzis automáticos, ensejando a reação da tropa".

Diante dos fatos colhidos no autos, um trecho da sentença ficou assim disposto (eDoc 155, p. 3):

“Ainda, de acordo com o relatório elaborado pela polícia, **na data do acontecimento, houve troca de tiros entre traficantes de drogas da Comunidade Vila dos Pinheiros e a Força de Pacificação do Exército**, tendo a vítima sido socorrida por familiares e encaminhada para a UPA da Maré (fls. 168/169)”.

A partir do relatório elaborado pela Polícia Civil é evidente que a operação dos militares do Exército desencadeou a troca de tiros. Se a incursão da Força de Pacificação do Exército não tivesse ocorrido, não haveria troca de tiros e, por conseguinte, Vanderlei Conceição de Albuquerque não teria sido assassinado. Assim sendo, independe saber se o projétil proveio da arma dos militares do Exército ou dos confrontados, haja vista que os integrantes da Força de Pacificação do Exército assumiram o risco (dano colateral) ao proceder uma operação em local habitado.

Nesse sentido, o fato gerador do dano não é o projétil em si, mas sim a operação da Força de Pacificação do Exército. Daí porque, para configurar o nexo de causalidade, não é necessário saber se o projétil proveio da arma dos militares do Exército ou dos confrontados, mas sim se houve operação da Força de Pacificação do Exército no momento e no local em que a vítima foi atingida por disparo de arma de fogo.

Aliás, a operação da Força de Pacificação do Exército em local habitado ratifica o descumprimento do dever de proteção do Estado, o que enseja a sua responsabilidade objetiva, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição. O ilustre professor Marçal Justen Filho, ao tratar desse dispositivo, anota que o nexo de imputação deriva do descumprimento a um dever de diligência:

“Aquele que é investido de competências estatais tem o dever objetivo de adotar as providências necessárias e adequadas a evitar danos às pessoas e ao patrimônio.

Quando o Estado infringir esse dever objetivo e, exercitando suas competências, der oportunidade à ocorrência do dano, estarão presentes os elementos necessários à formulação de um juízo de reprovabilidade quanto à sua conduta. Não é necessário investigar a existência de uma vontade psíquica no sentido da ação ou omissão causadoras do dano. A omissão da conduta necessária e adequada consiste na materialização da vontade defeituosamente desenvolvida.

Logo, a responsabilidade continua a envolver um elemento subjetivo, consistente na formulação defeituosa da vontade de agir ou deixar de agir.

(...) Mas o reconhecimento de uma concepção objetiva de culpa permite identificar a própria "ilicitude" na conduta estatal. Tradicionalmente, reputa-se que o exercício pelo Estado de suas competências insere-se no campo da licitude, afastando a responsabilização civil. Assim não é, uma vez que haverá ilicitude quando, no exercício de suas competências legítimas, o Estado deixar de adotar as cautelas inerentes ao dever de diligência.

O critério de identificação da ilicitude da atuação estatal reside não apenas na infração objetiva aos limites de suas competências e atribuições, mas também na observância e no respeito às cautelas necessárias indispensáveis para evitar dano aos interesses legítimos de terceiros.

(...) Daí se afirmar que toda a ação ou omissão imputável ao Estado, que configure infração ao dever de diligência no exercício das competências próprias, gerará a responsabilização civil se produzir ou der oportunidade a dano patrimonial ou moral a terceiro.

(...) A natureza da atividade estatal impõe a seus agentes um dever especial de diligência, consistente em prever as conseqüências de sua conduta ativa e omissiva, adotando todas as providências necessárias para evitar a consumação de danos a terceiros.

Se o agente estatal infringir esse dever de diligência, atuando de modo displicente, descuidado, inábil, estará configurada a conduta ilícita e surgirá, se houver dano a terceiro, a responsabilidade civil.

Observe-se que esse dever de diligência é especial e rigoroso. Não é equivalente àquele que recai sobre todo e qualquer indivíduo que convive em sociedade. A natureza funcional das competências estatais produz o surgimento de um dever de previsão acurada, de cautela redobrada." (JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 8ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 1228-1231, grifei).

Nesse sentido expôs a Procuradoria-Geral da República (eDoc 454, p. 17):

“No caso dos autos, está configurada omissão específica estatal quando, no contexto de operações policiais ou militares

por ele realizadas, **é inobservado o dever específico de proceder adotando as cautelas necessárias para preservar a vida e a integridade física dos moradores da região impactada pela legítima atividade estatal**, respondendo, assim, por eventuais danos decorrentes de sua própria conduta. Tal obrigação confunde-se, inclusive, com a própria razão de existir das operações desta natureza”. (grifei).

Assim, os militares da Força de Pacificação, ao realizar operação em zona habitada e, a partir dela, desencadear intensa troca de tiros com os confrontados, descumpriu com o seu dever de diligência, a ensejar a responsabilidade objetiva do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da CF.

Da Prova da Interrupção do Nexo Causal

A responsabilidade da União está configurada mesmo diante da inconclusão da perícia quanto à origem do projétil, uma vez que os integrantes da Força de Pacificação do Exército assumiram o risco ao proceder uma operação em local habitado, desencadeando intensa troca de tiros, evidenciada a ausência de cautela inerente ao dever de diligência dos militares do Exército.

Mesmo diante desse cenário, é possível a comprovação, pelo Estado, da interrupção do nexo de causalidade, uma vez que vige no ordenamento jurídico brasileiro a teoria do risco administrativo, a qual

[...] embora dispense a prova da culpa da Administração, **permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão do nexo causal** - fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro. O risco administrativo, repita-se, torna o Estado responsável pelos riscos da sua atividade administrativa, e não pela atividade de terceiros ou da própria vítima, e nem, ainda, por fenômenos da Natureza, estranhos à sua atividade. Não significa, portanto, que a Administração deva indenizar sempre e em qualquer caso o dano suportado pelo particular. Se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo e, por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado. (CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 257, grifei).

A ratificar o entendimento esposado, esta Corte Suprema, ao julgar sobre o afastamento ou não da responsabilidade civil do Estado em razão da morte de detento (RE 841526), fixou a seguinte posição:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR MORTE DE DETENTO. ARTIGOS 5º, XLIX, E 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral. 2. A omissão do Estado reclama nexo de causalidade em relação ao dano sofrido pela vítima nos casos em que o Poder Público ostenta o dever legal e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso. 3. É dever do Estado e direito subjetivo do preso que a execução da pena se dê de forma humanizada, garantindo-se os direitos fundamentais do detento, e o de ter preservada a sua incolumidade física e moral (artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal). 4. O dever constitucional de proteção ao detento somente se considera violado quando possível a atuação estatal no sentido de garantir os seus direitos fundamentais, pressuposto inafastável para a configuração da responsabilidade civil objetiva estatal, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 5. **Ad impossibilia nemo tenetur, por isso que nos casos em que não é possível ao Estado agir para evitar a morte do detento (que ocorreria mesmo que o preso estivesse em liberdade), rompe-se o nexo de causalidade, afastando-se a responsabilidade do Poder Público, sob pena de adotar-se contra legem e a opinio doctorum a teoria do risco integral, ao arrepio do texto constitucional.** 6. A morte do detento pode ocorrer por várias causas, como, v. g., homicídio, suicídio, acidente ou morte natural, sendo que nem sempre será possível ao Estado evitá-la, por mais que adote as precauções exigíveis. 7. **A responsabilidade civil estatal resta conjurada nas hipóteses em que o Poder Público comprova causa impeditiva da sua atuação protetiva do detento, rompendo o nexo de causalidade da sua omissão com o resultado danoso.** 8. Repercussão geral constitucional que assenta a tese de que: em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no artigo 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte do detento. 9. In casu, o tribunal a quo

assentou que incorreu a comprovação do suicídio do detento, nem outra causa capaz de romper o nexo de causalidade da sua omissão com o óbito ocorrido, restando escorreita a decisão impositiva de responsabilidade civil estatal. 10. Recurso extraordinário DESPROVIDO". (RE 841526, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30.03.2016, grifei).

In casu, cabe à União provar a exclusão do nexo causal, o qual é presumido em razão de a vítima ter sido atingida durante uma operação da Força de Pacificação do Exército, ato que deu causa ao dano. Para que se pudesse excluir a responsabilidade estatal, seria imprescindível, portanto, a comprovação de **força maior, caso fortuito, fato exclusivo da vítima ou de terceiro**. Nesse sentido decidiu a Segunda Turma desta Corte no julgamento do ARE 1.382.159- AgR/RJ:

“EMENTA : RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. DESNECESSIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OPERAÇÃO POLICIAL EM COMUNIDADE DO RIO DE JANEIRO. MORTE DE CIVIL DESARMADO NO INTERIOR DE SUA RESIDÊNCIA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. COMPROVAÇÃO DA AÇÃO ESTATAL, NEXO CAUSAL E DANO. ÔNUS DO ESTADO DEMONSTRAR A CONFORMIDADE DA AÇÃO DE SEUS AGENTES. AGRAVO INTERNO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO PROVIDOS.

1. O objeto deste recurso extraordinário consiste em definir se estão configurados os requisitos para responsabilização civil do Estado pela morte de cidadão – especialmente o nexo causal – quando, embora comprovados o dano e a realização de operação policial no momento do disparo fatal, não é demonstrado que o projétil que atingiu a vítima foi deflagrado por agente estatal.

2. As operações policiais no Brasil são desproporcionalmente letais e desacompanhadas de medidas aptas a assegurar a conformidade fática e jurídica da ação estatal, conforme assentado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília e pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 635 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 2.6.2022). O Estado brasileiro, a propósito de

conter atividades ilícitas, fere e mata diariamente seus cidadãos, especialmente em comunidades carentes. A definição da responsabilidade civil do Estado não pode ignorar esse cenário, sob pena de ressuscitar, por via transversa, o paradigma da irresponsabilidade estatal.

3. É necessário estruturar o nexo causal entre dano e ações estatais armadas de modo a contemplar essas circunstâncias específicas e efetivamente reparar as lesões, restaurar o primado da igualdade e induzir a adoção pelo Estado de protocolos de atuação de seus agentes. **Isso significa que, no contexto de incursões policiais, comprovado o confronto armado entre agentes estatais e criminosos (ação), bem como a lesão ou morte de cidadão (dano) por disparo de arma de fogo (nexo), cabe ao Estado comprovar a ocorrência de hipóteses interruptivas da relação de causalidade.**

4. O Estado, que possui os meios para tanto – como câmeras corporais e peritos oficiais –, deve averiguar as externalidades negativas de sua ação armada, coligindo evidências e elaborando os laudos que permitam a identificação das reais circunstâncias da morte de civis desarmados dentro de sua própria residência.

5. Portanto, se o cidadão demonstra a causa da morte – disparo de arma de fogo – e evidencia a incursão estatal armada no momento do dano, estão configurados elementos da responsabilidade objetiva do Estado, de modo que cabe a este comprovar a interrupção do nexo causal, evidenciando **(i) que os agentes estatais não provocaram as lesões, seja porque, por exemplo, não dispararam arma de fogo ou engajaram em confronto em local diverso do dano; ou (ii) a culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro.** A mera negativa de ação estatal ilícita, sem a demonstração da interrupção do nexo causal e da conformidade da incursão armada de agentes de segurança pública, com o esclarecimento da dinâmica factual, não é suficiente para afastar a responsabilidade civil do Estado.

6. Agravo interno e recurso extraordinário com agravo providos para julgar procedentes em parte os pedidos e condenar o Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de (i) compensação por danos morais a Jurema Rangel Bento Paz, no valor de R\$ 100.000,00; (ii) compensação por danos morais a Ana Julia Rangel Donaly, no valor de R\$ 50.000,00; e (iii) compensação por danos morais a Camila Rangel Bento Paz, no valor de R\$ 50.000,00”. (ARE 1.382.159, Relator: Min. Nunes

Marques, Redator: Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 28.03.2023, grifei).

No caso em foco, não é factível a exclusão da responsabilidade estatal por força maior ou caso fortuito. Isso porque, além de previsíveis os riscos da operação militar em local habitado, era possível, pelo planejamento da ação da Força de Pacificação do Exército, evitar o desencadeamento do intenso tiroteio no Complexo da Maré.

Para além disso, a União não comprovou a ocorrência de fato exclusivo de terceiro, isto é, que pessoa sem ligação com a operação militar tenha causado o dano à vítima. Ademais, não é possível excluir a responsabilidade estatal por fato exclusivo da vítima, dado que essa foi atingida por projétil enquanto estava em casa.

Do Dever de Investigar as Violações de Direitos Humanos

A responsabilidade em questão não recai exclusivamente sobre a União, mas também sobre o Estado do Rio de Janeiro. Isso se deve à nítida falha estatal em cumprir, com diligência, o dever de investigar a morte de Vanderlei Conceição de Albuquerque.

A devida diligência no ato investigatório não apenas preserva o direito à memória e à verdade dos familiares das vítimas, mas também corresponde à atribuição específica decorrente do dever-poder constitucional de investigar. Ademais, satisfaz a garantia procedimental da preservação dos direitos fundamentais tutelados pela legislação criminal, conforme reconhecido pela Procuradoria-Geral da República em seu parecer (eDoc 454, p. 20):

“(…) Além do dever de proceder com cautela, na hipótese de eventos danosos ocorridos no contexto de uma ação policial ou militar estatal, há um dever específico do Estado de adequadamente investigar as condutas ocorridas, notadamente para eventualmente eximir-se da responsabilidade por tais eventos. **Tal obrigação decorre não só do dever-poder constitucional de investigar, verdadeira garantia procedimental da preservação dos direitos fundamentais tutelados pela legislação criminal, mas também das obrigações internacionais de direitos humanos relacionadas ao tema.**

(…)

Exsurge como obrigação estatal não somente prevenir, mas também investigar as violações dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção Americana, restabelecer, tanto quanto possível, os direitos violados e, não o sendo, providenciar a reparação dos danos produzidos.” (grifei).

Nesse mesmo sentido, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sabidamente discorreu a respeito das investigações de violações de direitos humanos e o papel do Estado, vejamos:

“A obrigação jurídica que recai sobre os Estados no sentido de estes defenderem e protegerem os direitos fundamentais das pessoas que se encontram sob a sua jurisdição, significa que existe uma exigência geral de investigar alegações de violações de direitos humanos, visto que os direitos humanos não se encontram protegidos sempre que a sua violação não for alvo de uma investigação.

(...)

Mais concretamente, certos instrumentos em matéria de direitos humanos, contêm disposições que obrigam de forma inequívoca os Estados a investigar as queixas relativas a violações de normas neles enunciadas, enquanto que outros obrigam os Estados a estabelecer mecanismos e procedimentos que possam conduzir a investigações e controlos.” (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *Direitos Humanos e Aplicação da Lei*: manual de formação em direitos humanos para as forças policiais. Genebra: Nações Unidas, p. 264, grifei).

Esse raciocínio também consta no livro *Convenção Americana sobre Direitos Humanos anotada*, lançado pelo STF. Vejamos:

O Tribunal reitera que a obrigação de investigar violações de direitos humanos está entre as medidas positivas que os Estados devem adotar para garantir os direitos reconhecidos na Convenção. **O dever de investigar é uma obrigação de meios e não de resultado.** No entanto, **deve ser assumida pelo Estado como seu próprio dever legal** e não como uma simples formalidade condenada antecipadamente a ser infrutífera, ou como mera gestão de interesses particulares, que depende da iniciativa processual das vítimas ou de seus familiares ou da

contribuição privada de provas. À luz deste dever, uma vez que as autoridades estatais tenham ciência do fato, devem **iniciar uma investigação séria, imparcial e eficaz ex officio e sem demora**. Esta investigação deve ser conduzida por todos os meios legais disponíveis, e **orientada para a determinação da verdade**. A obrigação do Estado de investigar deve ser cumprida **diligentemente para evitar a impunidade e a recorrência de tais atos**. Nesse sentido, a Corte lembra que a **impunidade incentiva a repetição das violações dos direitos humanos**. (grifei).

Nesse sentir, a irregular ou ausente investigação dos casos de mortes em conflitos envolvendo agentes de segurança pública revela uma grave falha do Estado no cumprimento de suas atribuições. Ademais, a recorrência dessas falhas mina a confiança da população nas instituições de segurança pública e perpetua um ciclo de impunidade.

Além da devida diligência no ato investigatório, é fundamental que a sua conclusão seja procedida em prazo razoável. Nesse sentido dispõe a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que, ao proferir sentença no *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, assim dispôs:

A Corte adverte que o Estado deve garantir que em **um prazo razoável o processo interno destinado a investigar** e sancionar os responsáveis pelos fatos deste caso surta seus devidos efeitos, conferindo aplicabilidade direta no direito interno às normas de proteção da Convenção Americana.

No mesmo sentido, o Ministro André Mendonça, em seu voto, no julgamento do ARE 1.382.159- AgR/RJ, realça a relevância do prazo razoável nas investigações desses eventos:

“(...) afirmo não ser possível persistir o problema da falta, da **insuficiência**, ou da **demora dos atos de investigações** (na esfera administrativa e, também, judicial) no cenário das operações policiais que resultem em danos à sociedade e seus cidadãos.

(...)

Isso posto, é indiscutível a existência de um dano anormal à família das agravantes, que merecia o escrutínio necessário à apuração da causalidade direta.

E, na sua falta, **pela demora ou inércia do Estado, não é razoável que os cidadãos prejudicados fiquem desamparados,**

seja pela busca da verdade dos fatos, seja pelo direito a uma reparação justa.

Alinhavando o conteúdo deste voto-vogal, em arremate, entendo que na espécie estamos diante de um dever específico do Estado em buscar esclarecer os fatos, verdadeira obrigação de meio, cujo inadimplemento, e conseqüente omissão, **atrai a responsabilidade estatal em sua modalidade objetiva**, tal qual abalizada, em tese, no aludido julgamento do Tema RG nº 592, acima.” (ARE 1.382.159, Relator: Min. Nunes Marques, Redator: Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 28.03.2023, grifei).

Para mais, dada a relevância do processo investigativo em casos de morte violenta, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu em sua jurisprudência que as autoridades estatais encarregadas da condução da investigação devem, no mínimo, tentar:

- a) identificar a vítima;
- b) recuperar e preservar o material probatório relacionado com a morte, com o fim de ajudar em qualquer potencial investigação penal dos responsáveis;
- c) identificar possíveis testemunhas e obter suas declarações com relação à morte que se investiga;
- d) determinar a causa, forma, lugar e momento da morte, assim como qualquer padrão ou prática que possa ter causado a morte; e
- e) distinguir entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio. Ademais, é necessário investigar exaustivamente a cena do crime e realizar autopsias e análises dos restos humanos de forma rigorosa, por profissionais competentes e empregando os procedimentos mais apropriados. (*Caso Garibaldi vs. Brasil*, p. 32).

Embora seja necessário finalizar as investigações em prazo razoável e com a devida diligência, o ato investigatório do assassinato de Vanderlei Conceição de Albuquerque não sucedeu dessa forma, conforme mencionado pela Procuradoria-Geral da República (eDoc 454, p.30):

“Consta nos autos do inquérito policial laudo de exame de local que evidencia a existência de 20 (vinte) impactos na fachada do imóvel (parte externa) e a trajetória do projétil que

atingiu a vítima e da área de onde o atirador fez o disparo. Porém, nada há registrado sobre a utilização e/ou cruzamento dessas informações com a possível produção de provas testemunhais, inclusive dos agentes públicos envolvidos no tiroteio, que pudessem auxiliar a identificação da origem do disparo. Também inexistiu informação atualizada sobre eventual conclusão do inquérito policial, e a última diligência documentada data do ano de 2016”.

Diante do dever-poder constitucional de investigar, dos direitos fundamentais tutelados pela legislação criminal, do direito à memória e à verdade aos familiares das vítimas, é notória a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro.

Conclusão

O descumprimento reiterado das determinações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, além de demonstrar a omissão do Poder Público no dever de segurança pública, revela cotidianamente as consequências desastrosas das operações de agentes da segurança pública. Diante desse cenário, **“não se pode limitar a descobrir de onde partiu o projétil, sendo necessário olhar para o serviço de segurança pública realizado como um todo**, incluindo a tomada de decisão em realizar a operação e o seu planejamento”. (NOCERA, Bruna Puccini. Responsabilidade civil do Estado em razão de bala perdida. Revista de artigos científicos dos alunos da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, 2009, grifei).

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso extraordinário com agravo** para julgar procedentes os pedidos formulados na inicial, de modo a condenar solidariamente a União e o Estado do Rio de Janeiro ao pagamento da indenização no valor de R\$ 200.000,00 para cada um dos pais (Espólio de Edite Maria de Conceição e José Jerônimo de Albuquerque) e R\$100.000,00 para o irmão (Sidnei Conceição de Albuquerque), bem como ao ressarcimento pelas despesas com o funeral e ao pagamento de pensionamento vitalício nos moldes requeridos na inicial.

É como voto.

PROPOSTA DE TESE - Tema 1237:

Sem perícia conclusiva que afaste o nexo, há responsabilidade do Estado pelas causalidades em operações de segurança pública.