

## VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Trata-se de examinar agravo em recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, 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, da Constituição Federal.

Na origem, Edite Maria da Conceição, José Jerônimo de Albuquerque e Sidnei Conceição de Albuquerque propuseram ação de responsabilidade civil contra a União e o Estado do Rio de Janeiro, em virtude da morte de Vanderlei Conceição de Albuquerque, o qual foi vítima de projétil de arma de fogo, em sua residência no dia 17/6/2015, no período noturno, oriundo de confronto armado entre traficantes de drogas, a Força de Pacificação do Exército e policiais militares no Complexo da Maré, na cidade do Rio de Janeiro.

Narraram que os agentes públicos ingressaram na rua onde residia o Sr. Vanderlei, munidos de forte poderio bélico, agindo com imprudência e descaso pela vida humana e sem observar quaisquer normas de segurança pública.

Sustentaram a responsabilidade do Estado, sob a teoria do risco administrativo, pois seus agentes teriam atuado sem diligência e prudência, situação na qual caberia aos entes federativos o ônus de comprovar a existência de excludentes de responsabilidade. Aduziram, ainda, a desnecessidade da comprovação da origem do projétil que veio a atingir o filho e irmão dos autores, na medida em que o evento danoso decorreu da atividade policial e militar destinada a reprimir o ilícito penal supostamente perpetrado.

Em primeira instância, a ação foi julgada improcedente, sob o fundamento de que não houve a efetiva comprovação de que o disparo tenha sido realizado por militares do Exército. Assim, o juízo entendeu que caberia à parte autora o ônus da prova da autoria do disparo, não tendo, contudo, os autores de desincumbido do ônus.

Interposta Apelação pelos autores, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região negou provimento ao recurso, nos termos da seguinte ementa:

“APELAÇÃO. INCURSÃO MILITAR EM COMUNIDADE DO RIO DE JANEIRO. TROCA DE TIROS. VÍTIMA FATAL POR DISPARO DE ARMA DE FOGO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO RECONHECIDO. RECURSO DESPROVIDO.

1. Apelação interposta, nos autos de ação ordinária movida em face da UNIÃO FEDERAL e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, contra sentença que julgou improcedentes os pedidos autorais (indenização por danos morais, ressarcimento das despesas do funeral e pensão vitalícia), tendo em vista que não teria restado comprovado que o disparo que ensejou o óbito da vítima tenha sido efetivamente realizado por militares do Exército.

2. Acerca da responsabilidade civil do Estado, a Constituição da República assim dispõe em seu artigo 37, § 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’.

3. Três são os pressupostos necessários para configuração da responsabilidade estatal: o fato administrativo, o dano e o nexo de causalidade entre o dano sofrido e o fato administrativo, ou seja, a conduta, comissiva ou omissiva, atribuída ao Poder Público. O fator culpa deixou de ser considerado como pressuposto da responsabilidade do Estado, sendo essa a marca característica da teoria da responsabilidade objetiva, adotada pela nossa Constituição Federal. Nessa linha, o nexo de causalidade é fator de fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil ao Estado.

**4. 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. 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.**

5. 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. **Da análise do inquérito policial, verifica-se que o tiroteio não foi deflagrado por ação dos militares da Força de Pacificação, além de ter ocorrido à noite. E realizada perícia no material coletado no interior da residência, foi emitido laudo de exame em munição e/ou componente, que apurou apenas que o projétil de arma de fogo estava deformado frontal e longitudinalmente, de calibre 7,62, do tipo encamisado total pontiagudo (ETPT), sendo inconclusivo quanto à origem.**

6. De acordo com a perícia realizada, inviável reconhecer o nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano causado.

7. Não se pode atribuir demasiada amplitude ao nexo de causalidade, que faria com que, na prática, o Estado funcionasse com um grande garantidor, respondendo até mesmo por danos que não lhes seriam imputáveis. Tal caráter genérico da responsabilidade poderia provocar insegurança jurídica e graves prejuízos ao erário, atingindo em última análise os próprios contribuintes.

8. No caso dos autos, também não restou configurada qualquer conduta omissiva específica por parte dos agentes públicos a configurar a responsabilidade civil e o consequente dever de indenizar. Fala-se em conduta omissiva específica, tendo em vista que não é qualquer omissão que constitui fato gerador da responsabilidade civil do Estado, mas somente aquela decorrente de um dever legal de impedir a ocorrência do dano.

9. O Poder Judiciário age pautado na Constituição e nas leis de modo que não pode condenar sem a presença dos elementos jurídicos que configuram a responsabilidade civil.

10. Apelação conhecida e desprovida.” (documento eletrônico 345, p. 8-9 - grifei)

No recurso extraordinário, os recorrentes argumentam que se trata de hipótese de responsabilidade do Estado, sob a teoria do risco administrativo, sendo desnecessário questionar de que arma de fogo teria partido os disparos, pois estaria demonstrado o nexo causal entre a operação militar e policial e o disparo que atingiu a vítima, dada a participação de agentes públicos no evento.

Ressaltou, ainda, que, de acordo com informação produzida na investigação preliminar realizada pela Polícia Civil, a conclusão das autoridades investigativas foi no sentido de que o crime seria passível de duas hipóteses: homicídio praticado por parte dos traficantes da região ou por erro de execução praticado por um dos militares da Força de Pacificação.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do recurso extraordinário, sugerindo a fixação da seguinte tese:

“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.” (documento eletrônico 454, p. 31)

O eminente Relator, Ministro Edson Fachin, votou no sentido de afirmar a responsabilidade do Estado no presente caso, por reconhecer que o fato gerador do dano não é o projétil em si, mas sim a operação realizada pela Força de Pacificação do Exército. Asseverou, então, não ser necessário aferir a origem do projétil, bastando a ocorrência da operação no momento e no local em que a vítima fora atingida para caracterizar a responsabilidade civil do Estado.

Além disso, reconheceu a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro, atribuindo falha ao ente federativo em cumprir, com diligência, o dever de investigar a morte de Vanderlei Conceição de Albuquerque.

Propôs, assim, a seguinte tese para este Tema 1237 de repercussão geral: “Sem perícia conclusiva que afaste o nexo, há responsabilidade do Estado pelas causalidades em operações de segurança pública”. E votou no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário com agravo e julgar procedentes os pedidos formulados na inicial.

O Ministro André Mendonça, após pedir vista dos autos, apresentou voto divergente do Relator para condenar somente a União nos valores indenizatórios arbitrados, haja vista a não participação da Polícia Militar

do Estado do Rio de Janeiro no momento dos fatos. Eis a tese de repercussão geral proposta:

“a) o Estado é responsável por morte de vítima de disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, quando a perícia que determina a origem do disparo for inconclusiva, desde que se mostre plausível o alvejamento por agente de segurança pública;

b) Poderá o Estado se eximir da responsabilização civil, caso demonstre a total impossibilidade da perícia, mediante o emprego tempestivo dos instrumentos técnicos disponíveis, para elucidação dos fatos.”

O Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, apresentou outra perspectiva nestes autos, votando no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, com a seguinte tese: “A responsabilidade estatal por morte de vítima, por disparo de arma de fogo durante operações policiais ou militares em comunidade, pressupõe a comprovação de que o projétil partiu dos agentes do Estado”.

Embora substanciosas as razões já apresentadas pelo eminente Relator e pelos demais pares, peço vênias para divergir dos entendimentos propostos. Ainda que haja alguns pontos em que comungo das compreensões expostas, entendo ser possível oferecer resposta distinta para a solução deste complexo caso.

### **1. Jurisprudência internacional em matéria de responsabilidade estatal por operações policiais e militares**

Antes de apresentar a tese jurídica para solução da controvérsia vertida neste recurso extraordinário, entendo pertinente trazer entendimentos e noções utilizadas na jurisprudência internacional em matéria de responsabilidade estatal por operações policiais.

Parece-me útil partir de reflexões ponderadas em outros países e, em especial na Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH), para pensar a solução da controvérsia posta, que apresenta alto grau de complexidade e diferentes perspectivas. Tais ponderações podem servir de balizas para o enfrentamento da questão, dentro dos limites possíveis gizados pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, destaco, inicialmente, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos já se debruçou, em diversos casos, sobre a temática do uso das forças policiais e militares e de sua letalidade.

Segundo jurisprudência reiterada da Corte IDH, a manutenção da segurança pública pressupõe que o Estado aja dentro dos limites e de acordo com os procedimentos que permitem preservar o direito à vida e à integridade física das pessoas. No Caso **Alvaro Espinoza y otros vs. México**, a Corte IDH avaliou a responsabilidade do Estado pelo desaparecimento forçado de pessoas no contexto da implementação da Operação Conjunta Chihuahua e da luta contra o crime organizado no país com a participação das forças armadas nas tarefas de segurança pública.

Na ocasião, aquela Corte definiu diretrizes gerais sobre a atuação do Estado, indicando que a participação de forças armadas em conjunto com militares na manutenção da ordem pública e da segurança deve ser extraordinária, de modo que toda intervenção seja justificada e resulte excepcional, temporária e limitada ao estritamente necessário em face das circunstâncias do caso.

Reafirmou, ainda, que tal participação deve ser regulada, mediante mecanismos legais e **protocolos sobre o uso da força**, sob os princípios de excepcionalidade, proporcionalidade e **absoluta necessidade** e de acordo com a respectiva capacidade na matéria (Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Mérito, reparações e custas*. Sentença de 28 de novembro de 2018. Serie C No. 370).

No caso **Montero Aranguren y otros vs. Venezuela**, a Corte IDH decidiu que os Estados devem criar um marco normativo adequado que previna qualquer ameaça ao direito à vida. Por isso, a legislação interna deve estabelecer hipóteses suficientemente claras para a utilização da força letal e de armas de fogo por parte dos agentes estatais.

De acordo com a Corte, as normas e regulamentações sobre o emprego de arma de fogo por agentes de segurança devem conter diretrizes que: (i) **especifiquem as circunstâncias em que tais agentes estariam autorizados a portar armas de fogo**; (ii) assegurem que tais

armas sejam utilizadas **somente em circunstâncias apropriadas e de maneira tal que diminua o risco de danos desnecessários**; e (iii) proibam o emprego de armas de fogo que possam provocar lesões não desejadas ou que signifiquem um risco injustificado (Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Exceção preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de julho de 2006. Serie C No. 150).

A demanda se referia à suposta execução de presos do Centro de Detenção Provisória de Catia, localizado na cidade de Caracas, Venezuela, na madrugada de 27 de novembro de 1992, data em que guardas do centro penitenciário e tropas do comando regional da guarda nacional teriam intervido massivamente, com uso desproporcional da força e disparando indiscriminadamente contra a população reclusa.

Como se verifica de ambos os casos, a Corte IDH vem se pronunciado no sentido de destacar a necessidade de **adoção de protocolos sobre o uso da força**, reportando, ainda, que o emprego de arma de fogo deve se dar apenas em circunstâncias específicas, cujas peculiaridades exijam e comportem a excepcionalidade, observada a necessidade de redução de riscos desnecessários.

Essa compreensão alinha-se a outra extremamente importante na leitura deste caso, qual seja, a relevância da adoção de cautelas e de planejamento eficaz pelo Estado, antes da realização de operações policiais e militares.

Nesse sentido, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) realça a necessidade de planejamento e controle da operação policial pelo Estado, de modo a minimizar, na maior extensão possível, o recurso à força letal, ainda que em casos de operações pontuais da polícia. É o que se verifica no Caso Huohvanainen vs. Finland, no Caso Mahmut Kaya vs. Turkey e no Caso Bubbins vs the United Kingdom.

Neste último, a avaliação do Tribunal, com amparo na importância da proteção à vida prevista no art. 2º da Convenção Europeia de Direitos Humanos, foi no sentido de que deveria levar em consideração, para julgamento, não só as ações dos agentes do Estado, mas também as circunstâncias do caso, incluindo, por exemplo, **o planejamento e o**

**controle das ações praticadas.**

Essas diretrizes são relevantes para a solução da presente controvérsia, trazendo luz sobre comportamentos atribuíveis ao Estado na tarefa difícil de zelar pela segurança pública e também pela vida dos cidadãos.

## **2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria de responsabilidade civil do Estado**

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, também se encontram diversos precedentes e julgados em matéria de responsabilidade civil do Estado.

Como bem pontuado no voto do eminente Relator, vige na jurisprudência desta Suprema Corte o entendimento de que a regra é a responsabilidade **objetiva** do Estado, sob a forma da **teoria do risco administrativo**, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Segundo essa teoria, a responsabilidade estatal se perfaz quando presentes: (i) ato ou omissão do Estado; (ii) dano indenizável; e (iii) nexo de causalidade entre o comportamento comissivo ou omissivo e o resultado danoso. No entanto, o Estado pode se eximir de responsabilidade se demonstrar o rompimento do nexo entre seu comportamento e o dano.

Nessa linha, registro os seguintes julgados que representam exatamente essa compreensão consolidada no âmbito desta Suprema Corte:

“EMENTA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOA CONDENADA CRIMINALMENTE, FORAGIDA DO SISTEMA PRISIONAL. DANO CAUSADO A TERCEIROS. INEXISTÊNCIA DE NEXO CAUSAL ENTRE O ATO DA FUGA E A CONDUTA DANOSA. AUSÊNCIA DE DEVER DE INDENIZAR DO ESTADO. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **1. A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras**

de serviço público baseia-se no risco administrativo, sendo objetiva, exige os seguintes requisitos: ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência de nexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. 2. A jurisprudência desta CORTE, inclusive, entende ser objetiva a responsabilidade civil decorrente de omissão, seja das pessoas jurídicas de direito público ou das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. 3. **Entretanto, o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto, eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias como o caso fortuito e a força maior ou evidências de ocorrência de culpa atribuível à própria vítima.** 4. A fuga de presidiário e o cometimento de crime, sem qualquer relação lógica com sua evasão, extirpa o elemento normativo, segundo o qual a responsabilidade civil só se estabelece em relação aos efeitos diretos e imediatos causados pela conduta do agente. Nesse cenário, em que não há causalidade direta para fins de atribuição de responsabilidade civil extracontratual do Poder Público, não se apresentam os requisitos necessários para a imputação da responsabilidade objetiva prevista na Constituição Federal - em especial, como já citado, por ausência do nexo causal. 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos iniciais. **Tema 362**, fixada a seguinte tese de repercussão geral: **‘Nos termos do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal, não se caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado por danos decorrentes de crime praticado por pessoa foragida do sistema prisional, quando não demonstrado o nexo causal direto entre o momento da fuga e a conduta praticada’**”. (RE 608880/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 1/10/2020)

EMENTA. CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PROFISSIONAL DE IMPRENSA FERIDO, EM SITUAÇÃO DE TUMULTO, DURANTE COBERTURA JORNALÍSTICA. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. INOCORRÊNCIA. PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. O Estado responde civilmente por danos causados a profissional de imprensa ferido pela polícia,

durante cobertura jornalística de manifestação popular. A apuração da responsabilidade dá-se na forma da teoria do risco administrativo, pacificamente aceita pela jurisprudência e pela doutrina. 2. Admite-se a invocação da excludente de responsabilidade civil da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que em que o profissional de imprensa I - descumpra ostensiva e clara advertência sobre o acesso a áreas delimitadas em que haja grave risco à sua integridade física; ou II - participe do conflito com atos estranhos à atividade de cobertura jornalística. 3. No caso concreto, o Tribunal de origem reconheceu a referida excludente de responsabilidade, sem identificar quaisquer destas circunstâncias - mas unicamente pelo fato de o fotógrafo estar presente na manifestação. 4. A atuação dos profissionais de imprensa na apuração de informações relevantes para a sociedade é tutelada pela Constituição, não podendo ser alegada pela afastar a responsabilidade civil do Estado. 5. O pedido de pensão mensal vitalícia merece ser atendido, em face do grave comprometimento do exercício da atividade de fotojornalismo, após ter o autor perdido 90% da visão em um dos olhos. Já o valor fixado a título de indenização pelos danos morais mostra-se alinhado aos parâmetros adotados pela jurisprudência brasileira em casos análogos, não cabendo sua elevação. 6. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. **Tema 1055, fixada a seguinte tese de repercussão geral: 'É objetiva 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. Cabe a excludente da responsabilidade da culpa exclusiva da vítima, nas hipóteses em que 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, Rel. p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 20/10/2021)

Afora os dois precedentes, *vide* igualmente as teses fixadas na sistemática de repercussão geral nos Temas 592 (responsabilidade civil do Estado por morte de detento), 365 (por danos morais decorrentes de superlotação carcerária) e 366 (por danos decorrentes da omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício em residência).

Com amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, entendo, portanto, que também neste caso deve incidir a noção de responsabilidade objetiva do Estado, **sob a teoria do risco administrativo e não do risco integral**, o que autoriza, em tese, a oposição de excludentes de responsabilidade pelo Estado.

Com efeito, houve ação do Estado, lesão à vida de indivíduo e nexo de causalidade plausível entre a operação policial realizada e o posterior disparo que levou à morte do Sr. Vanderlei Conceição de Albuquerque. Caberia ao ente federativo demonstrar hipótese de excludente de sua responsabilidade no caso concreto, não sendo suficiente para afastá-la a natureza inconclusiva da perícia, como se demonstrará a seguir.

### **3. Configuração da responsabilidade civil do Estado na hipótese de disparo fatal em operação policial**

Com base nos apontamentos até então indicados, resta definir se haverá responsabilidade civil do Estado na hipótese tratada nestes autos, de disparo fatal oriundo de operação policial.

Para além dos julgados precitados, destaco, inicialmente, que há precedente do Supremo Tribunal Federal importante para a análise da matéria de fundo tratada nestes autos. Com efeito, o Partido Socialista Brasileiro – PSB propôs a ADPF 635 a fim de que fossem reconhecidas e sanadas 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 Supremo Tribunal Federal, ao examinar o caso, referendou medida cautelar para impor ao Estado do Rio de Janeiro uma série de providências a serem tomadas nessa temática, entre elas o envio de plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses.

Além disso, determinou a observância de princípios básicos sobre a utilização da força e de armas de fogo por agentes públicos, aprovados pelas Nações Unidas, como limites mínimos a serem empregados para atuação das forças policiais.

Transcrevo, nesse sentido, o seguinte trecho da ementa do acórdão:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. OMISSÃO ESTRUTURAL DO PODER PÚBLICO NA ADOÇÃO DE MEDIDAS DE REDUÇÃO DA LETALIDADE POLICIAL. GRAVE VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS. NECESSIDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANO PARA A REDUÇÃO DA LETALIDADE. DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. MORA INCONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DA MEDIDA ESTRUTURAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DOS PROTOCOLOS DE ATUAÇÃO POLICIAL. IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL. DEFERIMENTO DO PEDIDO. MEDIDAS CAUTELARES ADICIONAIS PARA A GARANTIA DA DECISÃO COLEGIADA. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS E GPS. DEFERIMENTO. PRESENÇA DE SERVIÇO DE SAÚDE NA REALIZAÇÃO DE GRANDES OPERAÇÕES. DEFERIMENTO. PROCEDIMENTO DE INVESTIGAÇÃO NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL E DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EMBARGOS ACOLHIDOS. [...] 3. Os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, aprovados pelas Nações Unidas, são os limites mínimos que devem ser empregados para a atuação das forças policiais, quer em contextos de pandemia, quer em qualquer outro contexto. Precedentes. 4. **A interpretação constitucionalmente adequada do direito à vida somente autorizaria o uso de força letal por agentes de Estado em casos extremos quando, (i) exauridos todos os demais meios, inclusive os de armas não-letais, ele for (ii) necessário para proteger a vida ou prevenir um dano sério, (iii) decorrente de uma ameaça concreta e iminente.** Em qualquer hipótese, colocar em risco ou mesmo atingir a vida de alguém somente será admissível se, após minudente investigação imparcial, feita pelo Ministério Público, concluir-se ter sido a ação necessária para proteger exclusivamente a vida – e nenhum outro bem – de uma ameaça iminente e concreta. **Cabe às forças de segurança examinarem**

diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios como guias para o exame das justificativas apresentadas *a fortiori*. 5. Os protocolos de atuação policial devem ser públicos e transparentes, porque asseguram a confiabilidade das instituições de aplicação da lei e amparam os agentes de Estado na sua atividade, dando a eles a necessária segurança jurídica de sua atuação. Só é possível avaliar a atuação policial caso se saiba com antecedência quais são precisamente os parâmetros que governam a atuação dos agentes de Estado. 6. Segundo a maioria do Colegiado, a entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade dos atos praticados. Vencido, no ponto, o Relator. 7. A existência de legislação que concreta e especificamente determina a aquisição e instalação de câmeras e equipamentos de GPS nos uniformes e viaturas policiais obriga que o Poder Executivo, máxime quando não assegure outras medidas de redução da letalidade, dê-lhe imediato cumprimento, garantido o acesso posterior às imagens pelo Ministério Público e observada a necessária priorização das unidades de polícia responsáveis pelas operações nas comunidades pobres. 8. A imposição legal e a exigência de prestação de serviços médicos aos feridos em decorrência da atuação dos agentes de segurança do Estado obriga a disponibilização de ambulâncias em operações policiais previamente planejadas em que haja a possibilidade de confrontos armados. 9. Embargos de declaração acolhidos em parte. (ADPF 635 MC-ED/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 3/6/2022 - grifei)

Como se extrai do julgado, esta Suprema Corte adotou o entendimento de que as forças policiais do Estado devem, em primeiro lugar, **reservar o uso da força letal para casos excepcionais e justificados**, quando estritamente necessário à proteção da vida ou à prevenção de dano grave ou diante de ameaça concreta e iminente.

Em segundo lugar, indicou a necessidade de adoção de **protocolos**

**públicos de atuação policial**, que assegurem a confiabilidade das instituições na aplicação da lei e, ademais, balizem os agentes estatais. Ambos os apontamentos servem para o exame da hipótese de responsabilidade trazida nestes autos.

A observância dessas diretrizes é fundamental para eventual análise posterior da atuação policial, seja no controle interno, seja pelo controle externo e jurisdicional, além de reforçar a noção de *accountability*.

Conforme consta na ementa no referendo na ADPF 635 MC, “é dever do Executivo justificar à luz da estrita necessidade, caso a caso, a razão para fazer uso do equipamento, não apenas quando houver letalidade, mas também sempre que um disparo seja efetuado” (ADPF 635 MC/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 2/6/2022).

Afora a ADPF 635, há julgado em caso análogo ao presente. No Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.382.159, esta Suprema Corte se debruçou sobre 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.

Naquele caso, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a responsabilidade do Estado, indicando caber ao ente federativo, que possui os meios disponíveis para tanto, como câmeras e peritos oficiais, averiguar as externalidades negativas de sua ação armada, coligindo evidências e elaborando laudos que permitam a identificação das reais circunstâncias da morte de civis desarmados em suas residências.

Transcrevo, a propósito, a ementa do acórdão:

“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 1382159 AgR/RJ, Rel. Min. Nunes Marques, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 9/5/2023)

Como se infere do precedente, havendo a demonstração da causa da morte por disparo e demonstrada sua conexão com a operação policial com uso de armas de fogo, há elementos indicativos da responsabilidade do Estado, a quem competirá, se o caso, comprovar a interrupção do nexo causal.

Isto será possível, por exemplo, com a demonstração de que os agentes não provocaram as lesões, pois não fizeram uso de arma letal ou realizaram confronto em outra localidade ou, ainda, por culpa exclusiva da vítima ou de fato de terceiro.

Em linha similar, cito, também, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 841.526/RS, da relatoria do Ministro Luiz Fux. Neste caso, a Suprema Corte examinou a responsabilidade civil estatal por morte de detento e concluiu que, em caso de inobservância de dever específico de proteção pelo Estado, é ele responsável pelo falecimento.

O Supremo Tribunal Federal adotou a teoria do risco administrativo e admitiu a possibilidade de existirem casos em que a morte do detento simplesmente não pode ser evitada pelo Estado, rompendo-se, daí, o

nexo de causalidade entre o resultado e a omissão estatal no seu dever de manter a incolumidade física dos presos.

No caso concreto, todavia, esta Suprema Corte constatou que o Estado não foi capaz de comprovar sua tese de que teria ocorrido suicídio do preso (culpa exclusiva da vítima) ou qualquer outra causa que excluísse o nexo de causalidade entre a sua omissão quanto ao dever de protegê-lo e o resultado morte verificado.

Em outras palavras, reconheceu-se a possibilidade de o Estado demonstrar atuação diligente, com efetiva adoção de medidas protetivas necessárias para evitar riscos e danos à integridade física dos indivíduos, para efeito de eventual afastamento da responsabilidade. Contudo, o ente público não foi capaz de prová-la.

A partir desses julgados e da ADPF 635, é possível afirmar que, nesse cenário delicado de operações policiais para preservação da ordem, **o Estado deve exercer a tarefa de segurança pública por meio de polícias controladas, com uso de dados de inteligência que amparem, de forma técnica, as incursões, visando à minimização de riscos e externalidades.**

É necessário, nessa linha, planejamento prévio e eficaz para uso eficiente das forças policiais. São úteis, para esse fim, dentre outras medidas, o controle de armas de fogo e o uso de dados de sistema de posicionamento global (GPS), tudo com a finalidade de implementar, de maneira eficiente, a força estatal no âmbito da segurança.

Em casos como o presente, afastada a culpa exclusiva da vítima, que estava em sua residência, caberia ao ente federativo demonstrar alguma excludente de responsabilidade, para além do mero argumento da perícia inconclusiva. Caberia ao Estado, no específico contexto vertido nestes autos, trazer elementos que, em acréscimo ao aludido laudo, pudessem demonstrar o rompimento do nexo de causalidade, a exemplo de planejamento eficaz e controlado da operação e adoção de cautelas no sentido da estrita necessidade do uso de força letal, como ponderado na jurisprudência internacional precitada.

Em outras palavras, compete ao ente federativo o dever de demonstrar a conformidade da intervenção das forças de segurança

pública, como “decorrência lógica do monopólio estatal do uso da força e dos meios de investigação”, conforme pontuou o Ministro Gilmar Mendes no voto do Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.382.159/RJ.

O que se busca afirmar é que a mera natureza inconclusiva de perícia sobre a origem do projétil, por si só, não é suficiente para afastar a responsabilidade civil do Estado em hipóteses de operações policiais como a tratada neste autos. Não cabe imputar aos autores, familiares da vítima, o ônus de comprovar a origem do projétil como sendo de agente estatal.

É o Estado que detém a capacidade institucional e técnica, além do dever legal, de agir de forma eficiente na tutela da segurança pública e com respeito à integridade física dos cidadãos.

No curso do processo, todavia, verifica-se que a União não trouxe aos autos sequer argumentação nesse sentido, limitando-se a aduzir ausência de demonstração da origem do projétil e de comprovação de liame causal entre o confronto ocorrido e os danos havidos pelos autores, como se verifica tanto na contestação, quanto nas contrarrazões ao recurso de apelação (documentos eletrônicos 32 e 174).

#### **4. Conclusão**

Assim, entendo que, no presente caso, inexistindo demonstração por parte da União acerca de eventual hipótese de excludente de responsabilidade e diante de laudo inconclusivo sobre a origem do projétil, há responsabilidade objetiva do Estado pela morte do Sr. Vanderlei Conceição de Albuquerque.

Dirirjo, respeitosamente, do eminente Relator quanto à responsabilidade atribuída ao Estado do Rio de Janeiro, pois, como reconhecido no voto, inexistente registro de operação da Polícia Militar do Rio de Janeiro no dia do evento. Eventual falha em cumprir, com diligência, a investigação dos fatos é causa autônoma e posterior à responsabilidade aqui tratada, não contemplada na petição inicial, podendo ser objeto, se o caso, de medida judicial própria.

Por fim, apresento divergência também em relação à tese proposta

pelo eminente Relator, tendo em vista a necessidade, em meu juízo, de elaborar redação que contemple com maior precisão as particularidades do caso concreto, o qual envolve, como dito, além da mera perícia inconclusiva, a ausência de demonstração de hipótese de excludente de responsabilidade por parte do Estado.

Posto isso, voto no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário dos autores e julgar procedentes os pedidos formulados na inicial, fixada a seguinte tese de repercussão geral:

*(i) a responsabilidade civil do Estado, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, opera sob a teoria do risco administrativo, cabendo a oposição, se o caso, de excludentes de responsabilidade pelo ente federativo;*

*(ii) a perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado.*

É como voto.