



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.385.315/RJ

RELATOR: MINISTRO EDSON FACHIN

RECORRENTES: EDITE MARIA DA CONCEIÇÃO E OUTROS

ADVOGADOS: RENATA FERNANDA PINHEIRO DA CRUZ E OUTROS

RECORRIDO: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PARECER AGEP-STF/PGR Nº 285730/2023

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Excelentíssimo Senhor Ministro Edson Fachin,

Trata-se de recurso extraordinário, representativo do Tema 1237 da sistemática da Repercussão Geral, referente à configuração ou não de *“responsabilidade estatal 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 é inconclusiva”*.

Na origem, Edite Maria da Conceição (mãe), José Jerônimo de Albuquerque (pai) e Sidnei Conceição de Albuquerque (irmão) ajuizaram ação de responsabilidade civil em face da União e do Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de obter indenização por dano moral, ressarcimento das despesas de funeral e pensionamento aos pais, em razão da morte de Vanderlei Conceição de Albuquerque, então com 34 anos de idade, vítima de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

um disparo de arma de fogo durante operação militar, realizada no dia 17 de junho de 2015, no Complexo da Maré/RJ.

Segundo narra a inicial, a vítima fatal do disparo encontrava-se no segundo pavimento de sua residência, localizada na Via A2, nº 63, Vila de Pinheiros, Complexo da Maré, Rio de Janeiro/RJ, quando foi alvejada por volta das 22h. A causa da morte apontada em laudo de exame de corpo delito de necropsia e constante na certidão de óbito foi *“ferimento transfixante do tórax com lesões dos pulmões, diafragma e fígado, ação perfuro-contundente”*¹.

Após regular tramitação, o Juízo federal afastou as preliminares de ilegitimidade passiva da União e de ilegitimidade ativa do irmão da vítima e, no mérito, julgou improcedente o pedido, na forma do art. 478, I, do CPC.

Em síntese, apesar de ter assentado a responsabilidade objetiva do Estado com a incidência da teoria do risco administrativo, o Juízo reputou ausente a responsabilidade do Estado do Rio de Janeiro, porque inexistente operação da Polícia Militar na data do evento. Além disso, afastou a responsabilidade da União por ausência de nexo de causalidade, considerando que caberia aos autores a prova quanto ao fato constitutivo de seu direito (art. 373, I, do CPC) e não houve a comprovação de que o disparo

¹ Cfr. Item 131, referente ao Evento 74, fls. 55/59.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que ensejou o óbito da vítima tenha sido efetivamente realizado por militares do Exército.

Interposta apelação por Edite Maria da Conceição (mãe), José Jerônimo de Albuquerque (pai) e Sidnei Conceição de Albuquerque (irmão), foi comunicado o falecimento da primeira apelante, com ulterior habilitação de seu espólio como sucessor processual.

Ato contínuo, a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade de votos, negou provimento à apelação, majorando em 1% o percentual fixado na sentença a título de honorários, ressaltando-se a suspensão da exigibilidade da verba em razão do deferimento da justiça gratuita.

O colegiado manteve a sentença ao considerar ausente o nexo de causalidade entre a operação realizada pelo Exército e a morte de Vanderlei Conceição de Albuquerque, porque não identificada a origem do disparo. Apontou, ainda, o acórdão que inexistente comprovação de conduta omissiva específica por parte dos agentes públicos a configurar responsabilidade civil e o conseqüente dever de indenizar decorrente de um dever legal de impedir a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ocorrência do dano. Os embargos de declaração opostos em face do acórdão foram desprovidos.

Seguiu-se a interposição de recurso extraordinário, o qual foi inadmitido pelo tribunal de origem por ausência de violação direta aos dispositivos constitucionais, à luz dos pressupostos de fato considerados pelo acórdão.

No recurso extraordinário, interposto com base na alínea *a* do art. 102, III, da Constituição Federal, sustentaram os recorrentes a negativa de vigência ao art. 37, § 6º da Constituição Federal, entendendo ser desnecessária a discussão acerca da origem da bala que vitimou o morador do Complexo da Maré durante a operação militar, pois haveria o Estado de responder objetivamente pelos danos causados a terceiros à luz da teoria do risco administrativo.

Asseveraram que o Estado e as prestadoras de serviço público, desde que provada a relação causal entre o acontecimento e o dano sofrido pela vítima, não de suportar os ônus de suas atividades administrativas lícitas e ilícitas que, por si mesmas, são potenciais causadoras de dano,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

especialmente quando os atos danosos são causados por aqueles que detêm a obrigação funcional de zelar pela segurança e incolumidade pública.

Em contrarrazões, o Estado do Rio de Janeiro alegou, preliminarmente, a ausência de Repercussão Geral, a impossibilidade de reexame de matéria fática e a inobservância da Súmula 289 do STF. No mérito, apontou a ausência de sua responsabilidade, entendendo provado que não houve participação dos agentes estaduais na operação militar na data e local do evento.

Defendeu a inexistência de nexo causal, seja porque não foi comprovado que o disparo foi realizado por autoridade estadual, seja porque, diferentemente do que foi decidido no RE 841.526 (Tema 592), inexistiu omissão específica que tenha levado diretamente à ocorrência do dano. Subsidiariamente, requereu a minoração dos valores requeridos a título de danos morais e o indeferimento do pensionamento por ausência de provas.

Já a União asseverou em suas contrarrazões que a suposta violação à Constituição seria indireta e estaria fundamentada em indevido reexame de prova, nos termos das Súmulas 636 e 279 do STF. No mérito, sustentou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ausente a comprovação da ocorrência de nexo de causalidade entre o ato e o dano.

Trancado o recurso na origem, foi manejado o agravo ora sob exame.

A Defensoria Pública da União apresentou manifestação requerendo o reconhecimento da repercussão geral da matéria, por ser indispensável *“uma delimitação jurídico-conceitual do dever de proteção inerente à política de segurança pública, do instituto do caso fortuito interno e da teoria do risco criado para fins de responsabilização do Estado”*.

O recurso extraordinário teve reconhecida a Repercussão Geral, em acórdão assim ementado:

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.

Os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para parecer.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Eis, em síntese, o relatório.

1. EXAME DO TEMA 1237 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 Delimitação da controvérsia

A pretensão deduzida no presente recurso extraordinário refere-se à configuração ou não de responsabilidade civil do Estado quando, durante operação policial ou militar em comunidade, há troca de tiros entre agentes públicos e criminosos que resulta na morte de terceiro por disparo de arma de fogo e a perícia é inconclusiva quanto à origem desse disparo.

A questão é constitucional, por referir-se a eventual contrariedade do acórdão do TRF da 2ª Região à norma prevista no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que o entendimento daquele tribunal reconheceu a incidência da teoria do risco administrativo, mas afastou a responsabilidade civil da União por ausência de nexo de causalidade, sob o fundamento da ausência da comprovação da origem do disparo e inexistência de conduta omissiva específica por parte dos agentes públicos.

A controvérsia também traz ao debate a eventual incidência dos arts. 144 e 5º, X e XXXV, da Constituição Federal, que preconizam ao Estado



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

deveres específicos de implementar as políticas de segurança pública; de não violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, indenizando os danos eventualmente causados; e de garantir a apreciação judicial de lesões ou ameaças de lesões aos direitos.

Como destacado pelo Ministro Relator, *“não há precedente específico do Plenário deste Supremo Tribunal Federal a respeito da controvérsia dos autos”*, sendo certo que *“a matéria veiculada no presente recurso transcende os limites subjetivos do caso concreto e apresenta relevância, considerando, sobretudo e infelizmente, os números crescentes de óbitos registrados em operações policiais, tal como consta do julgamento cautelar da ADPF 635”*.

Para o enfrentamento do tema, há de ser rememorado que o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a responsabilidade objetiva do Estado por ações e omissões, conforme o art. 37, § 6º da Constituição Federal, estando a aplicação do dispositivo constitucional atualmente sopesada pela teoria do risco administrativo e suas particularidades em relação à omissão estatal caracterizadora de dano a ser reparado.

No contexto das operações policiais ou militares como medidas garantidoras da preservação da segurança pública, o Estado tem o dever



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

específico de proceder de modo que preserve 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 quando inobservadas as cautelas adequadas.

Tendo em conta o regramento constitucional e a disciplina do sistema interamericano de direitos humanos, há um dever complementar de devida diligência estatal para investigar mortes violentas, relacionado com o direito à memória e à verdade dos familiares da vítima, para que conheçam os fatos e saibam quem foram os responsáveis. Tal dever é acentuado no contexto das operações policiais, dado os riscos inerentes à própria conduta estatal. Assim, recai sobre o próprio Estado o ônus de provar a existência de causa excludente do nexo de causalidade entre a sua conduta e o dano causado.

1.2 Da responsabilidade civil objetiva do Estado: a incidência da teoria do risco administrativo e suas particulares em relação à omissão estatal caracterizadora de dano a ser reparado

Diante das peculiares características de seus poderes, deveres, funções e atribuições, pautadas pelo regime jurídico-administrativo, o poder



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

público – pessoas jurídicas de direito público e pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos – tem a obrigação de recompor eventuais danos e/ou prejuízos causados a terceiros, estando este dever estatal expressamente previsto no art. 37, § 6º da Constituição Federal².

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, o fundamento da responsabilidade civil estatal é o princípio da igualdade, noção básica do Estado de Direito, que tem como objetivo *“garantir uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos”*³.

² Art. 37. Omissis. [...] §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 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A previsão constitucional atual, nos moldes do que preveem as Constituições brasileiras desde 1946⁴, adotou a **teoria do risco administrativo**⁵, que inexige a análise da culpa ou dolo da Administração, mas viabiliza o afastamento da responsabilidade civil do Estado quando demonstrada a quebra do nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Essa perspectiva de responsabilidade objetiva do Estado denota a suplantação da noção de súdito, vigente nas estruturas estatais absolutistas, para as noções de sujeito de direitos e de cidadão que têm seu intrínseco valor reconhecido e protegido pelos Estados estruturados democraticamente, garantidores de direitos fundamentais.

⁴ A Constituição de 1824 atribuía a responsabilidade exclusivamente ao agente público causador do dano, ressalvada a figura do imperador (arts. 179, XXIX e 99). No texto constitucional de 1891 constou apenas a responsabilidade do agente público causador do dano (art. 82). Nas Constituições de 1934 e 1937 (arts. 171 e 158, respectivamente), foi adotada a responsabilidade civil subjetiva e solidária entre o Estado e seus funcionários. A partir da Constituição de 1946 (art. 194), foi consagrada a teoria do risco administrativo – vide ainda o art. 105, da Constituição de 1967 e o art. 107 da Emenda Constitucional nº 1/1969. Apesar do tema responsabilidade civil do Estado não ter sido objeto de debates específicos durante os trabalhos constituintes de 1987/1988, as emendas responsáveis pela inclusão da previsão contida no art. 37, §6º da atual constitucional foram uníssonas em justificar sua imprescindibilidade à luz da história constitucional brasileira. Cfr. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Quadro histórico artigo 37, § 6º da Constituição Federal de 1988*. [Mensagem institucional]. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/35540>, acesso em 30.3.2023.

⁵ Ressalvas não de ser feitas em relação à responsabilidade estatal decorrente de danos ambientais, hipótese em que incidiria a aplicação da teoria do risco integral, conforme *ratio* do art. 225, §3º da Constituição c/c art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segundo a teoria do risco administrativo, são requisitos indispensáveis à comprovação da responsabilidade tão somente **(1)** o ato ou omissão estatal; **(2)** o dano causado por este ato ou omissão; **(3)** o nexo de causalidade entre um e outro; e **(4)** ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

Ao poder público, portanto, incumbe responder objetivamente pela reparação dos danos causados em razão de suas atividades, afastando-se o liame causal somente quando presentes circunstâncias geradas exclusivamente por terceiros ou pela própria vítima ou, ainda, por hipóteses de caso fortuito ou força maior.

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)⁶, 365 (responsabilidade civil do Estado por danos morais decorrentes de

⁶ Tese fixada no RE 841.526/RS: “Em caso de inobservância do seu dever específico de proteção previsto no art. 5º, inciso XLIX, da Constituição Federal, o Estado é responsável pela morte de detento”, conforme acórdão publicado em 1.8.2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

superlotação carcerária)⁷, 362 (responsabilidade civil do Estado por ato praticado por preso foragido)⁸, 366 (responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de omissão do dever de fiscalizar comércio de fogos de artifício em residência)⁹ e 1055 (responsabilidade civil do Estado em razão de profissional de imprensa ferido em situação de tumulto em manifestações)¹⁰.

⁷ Tese fixada no RE 580.252/MS: “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”, conforme acórdão publicado em 11.9.2017.

⁸ Tese fixada no RE 608.880/MT: “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”, conforme acórdão publicado em 1.10.2020.

⁹ Tese fixada no RE 136.861/SP: “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento”, conforme acórdão republicado em 22.1.2021.

¹⁰ Tese fixada no RE 1.209.429/SP: “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”, conforme acórdão publicado em 20.10.2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Especificamente em relação à omissão estatal geradora de responsabilidade civil objetiva do Estado, questão que se aproxima da que é tratada nos autos sob análise, convém ressaltar o debate realizado por ocasião do julgamento do **RE 841.526/RS (Tema 592)**, referente à responsabilidade do Estado por morte de detento, que culminou com a indicação, pelo Supremo Tribunal Federal, de duas diretrizes que auxiliam a resolução da presente controvérsia.

A primeira é a de que o ato omissivo apto a ensejar a responsabilidade civil estatal é aquele em que o Estado tem o **dever legal específico e a efetiva possibilidade de agir para impedir o resultado danoso**, demonstrando-se uma causalidade juridicamente estabelecida entre o não agir estatal e o dano (omissão específica).

A segunda esclarece que cabe ao Estado – e não ao particular ou à vítima da omissão danosa – comprovar a existência de uma ou mais causas que impediram a sua atuação protetiva, de modo a romper o nexo de causalidade de sua omissão com o resultado danoso. A hipótese, portanto, é de **inversão do ônus da prova**, para que o Estado desconstitua a presunção relativa de que, quando há um dever legal específico, há a comprovação do nexo causal entre omissão estatal e o dano causado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As mesmas diretrizes foram ratificadas por ocasião do julgamento do RE 136.861/SP (Tema 366), também na sistemática da Repercussão Geral, tendo sido fixado o dever específico de fiscalização do comércio de fogos de artifício e a imputação de responsabilidade objetiva do Estado, acaso constatada esta omissão específica e a ausência de causa excludente do nexo causal.

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.

A atuação da polícia de segurança, enquanto manifestação do poder de polícia como *“atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”*¹¹, há de garantir o objetivo fundamental da segurança pública, que, na dicção constitucional (art. 144,

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18ª ed. Atlas Jurídico, 2005, p. 111.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*caput*¹²), é a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. No seu mister de gerir a política de segurança pública, o Estado, assim como tem o direito constitucionalmente assegurado de realizar operações policiais ou militares em áreas densamente povoadas, inclusive com a utilização legítima da força, também possui o dever específico de proceder de modo a preservar a vida e a integridade física dos cidadãos e moradores da região impactada, e de ressarcir os danos eventualmente causados por sua conduta à luz das determinações constitucionais de não violar a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas e de garantir a apreciação judicial de lesões ou ameaças de lesões aos direitos (art. 5º, X e XXXV¹³).

As operações militares ou policiais não de contar com planejamento detalhado que englobe trabalho de inteligência capaz de identificar o

¹² *Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...].*

¹³ *Art. 5º. Omissis. [...] X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

objetivo, os alvos, o método de ação e, especialmente, os danos diretos ou indiretos que poderão advir da execução da operação de segurança. Quanto a estes últimos, compete ao Estado o dever de cuidado para evitá-los sempre que possível e de repará-los quando ocorridos por sua ação ou inação.

Nesta linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 635, explicitou que *“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”*.¹⁴

Além disso, consignou que *“cabe às forças de segurança examinarem diante das situações concretas a proporcionalidade e a excepcionalidade do uso da força, servindo os princípios [básicos sobre a utilização da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei das Nações Unidas] como guias*

¹⁴ ADPF 635 MC-ED, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 3.6.2022.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

para o exame das justificativas apresentadas a fortiori”, bem com que “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”.

1.3 O dever de devida diligência de investigar mortes violentas e o direito à memória e à verdade dos familiares das vítimas como obrigações estatais complementares e a atribuição ao estado do ônus da prova em relação à isenção de danos causados a terceiros

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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

À luz das obrigações contidas no art. 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (dever geral de garantia), “os Estados têm o dever de investigar os efeitos sobre os direitos à vida e à integridade pessoal [e os demais direitos específicos] como uma condição para assegurá-los”¹⁵, particularmente quando a hipótese é de morte violenta.

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 produzidos¹⁶.

Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos¹⁷, as mortes violentas não de ser investigadas com regras similares às que estão contidas no Manual sobre a Prevenção e a Investigação Efetiva de Execuções Extrajudiciais, Arbitrárias e Sumárias das Nações Unidas, exigindo-se, ao menos:

¹⁵ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Serie C No. 149, p. 177. Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Serie C No. 203, p. 111.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Serie C No. 203, p. 112.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Serie C No. 149, p. 179. Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Serie C No. 203, p. 115.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

1. Identificação da vítima;
2. Recuperação e preservação do material probatório relacionado com sua morte, com o fim de ajudar em qualquer investigação;
3. Identificação de possíveis testemunhas e obtenção de suas declarações em relação à morte que se investiga;
4. Determinação da causa, da forma, do lugar e do momento da morte, assim como qualquer procedimento ou prática que possa tê-la provocado;
5. Distinção entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio;
6. Investigação exaustiva da cena do crime e realização de autópsia e análise de restos humanos de forma rigorosa, por profissionais competentes e empregando os procedimentos mais apropriados.

Ainda que seja uma obrigação de meio, o dever de devida diligência estatal para investigar mortes violentas *“deve ser assumido pelo Estado como um dever legal por si só e não como uma simples formalidade de antemão condenada ao insucesso, ou como mera gestão de interesses particulares, que*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

depende da iniciativa processual das vítimas ou seus familiares ou a contribuição privada de elementos probatórios”¹⁸.

Segundo a Corte Interamericana, o dever de devida diligência é reforçado quando identificada particular situação de vulnerabilidade da vítima, quando, por exemplo, estão presentes circunstâncias que apontam para violações de direitos humanos de forma estrutural ou interseccional¹⁹.

O dever de devida diligência de investigar mortes violentas envolve ainda o dever de evitar omissões no recolhimento de evidências e provas e nas linhas lógicas de investigação, analisando-se todas as hipóteses de autoria que surgirem, sob pena de o próprio Estado contribuir com a impunidade²⁰.

Nesse ponto específico, há de ser garantida a independência e a imparcialidade da investigação, especialmente quando os fatos estão

¹⁸ Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Serie C No. 203, p. 113. Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Serie C No. 333, p. 178.

¹⁹ Corte IDH. *Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*. Exceções preliminares, mérito, reparações e custas. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C, No. 318, p. 364.

²⁰ Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Serie C No. 333, p. 180.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

inseridos no contexto de uma operação policial ou militar. A independência e a imparcialidade não de ser mensuradas, segundo a Corte Interamericana, a partir da identificação de medidas que apontam, *inter alia*, para a adequação das medidas de investigação e de sua celeridade; a participação da família da vítima morta e; a demonstração de que o uso da força letal, se imputado ao Estado, foi legítimo²¹.

Segundo o parâmetro interamericano, também é imperioso que os familiares das vítimas de morte violenta conheçam o que ocorreu e saibam quem foram os responsáveis, exigindo-se, além disso, que as vítimas e os familiares tenham “*ampla oportunidade de serem ouvidos e atuar nos respectivos processos, tanto em busca do esclarecimento dos fatos e da punição dos responsáveis, quanto em busca da devida reparação*”^{22 23}.

²¹ Corte IDH. *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Serie C No. 333, p. 183-190.

²² Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Serie C No. 203, p. 116.

²³ No mesmo sentido, dispõe a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas, instituída pela Resolução CNMP nº 243/2021, que tem como objetivo “*assegurar direitos fundamentais às vítimas de infrações penais, atos infracionais, desastres naturais, calamidades públicas e graves violações de direitos humanos, garantindo-lhes acesso à informação, comunicação, participação, verdade, justiça, diligência devida, segurança, apoio, tratamento profissional individualizado e não discriminatório, proteção física, patrimonial, psicológica e de dados pessoais, participação e reparação dos danos materiais, morais e simbólica, suportados em decorrência do fato vitimizante*” (art. 1º). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-243-2021.pdf>, acesso em 30.3.2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

As vítimas e seus familiares têm o direito e o Estado tem a obrigação de que **(1)** o que lhes aconteceu seja efetivamente investigado pelas autoridades estatais; **(2)** o processo contra o suposto responsável seja ajuizado e, quando apropriado, sejam impostas as sanções pertinentes; e **(3)** os danos sofridos sejam reparados, nos termos da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da própria legislação brasileira²⁴.

Do cenário das operações policiais e militares, em que condutas praticadas pelo Estado, conquanto justificadas pelo dever de prestação da segurança pública, apresentam riscos para terceiros, surge uma obrigação acentuada de investigar com diligência os danos ocorridos, como deveres estatais específicos e auxiliares de devida diligência para investigar a morte violenta e de assegurar o direito à memória e à verdade aos familiares da vítima.

A caracterização da responsabilidade civil objetiva do Estado consiste em verdadeira obrigação processual positiva, que tanto estimula uma atuação mais rigorosa do Estado na produção das provas necessárias para elucidar a morte violenta quanto salvaguarda o direito à memória e à verdade dos familiares das vítimas, contribuindo para que os eventuais responsáveis

²⁴ Corte IDH. *Caso Garibaldi Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009. Serie C No. 203, p. 117-119.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

sejam investigados, processados e, se presentes os requisitos para caracterização de sua responsabilidade penal, sancionados.

Assim, no contexto das operações militares ou policiais, em regra, o Estado há de ser responsabilizado pelo dano causado a terceiro atingido em decorrência do conflito entre as forças de segurança e os criminosos, caso não seja capaz de afastar o ônus probatório de atestar que não foi sua conduta a responsável pelo dano.

A ausência de perícia conclusiva para identificar a origem do disparo, por si só, não afasta o dever estatal de reparar os danos causados, especialmente quando, tal qual ocorreu no presente caso, a investigação criminal ainda não foi concluída. Trata-se aqui de nova obrigação de atuação estatal, inobservada em sua inteireza diante da incapacidade do Estado de demonstrar que agiu de modo afinado com seus deveres de cuidado.

O ônus probatório imputado ao Estado requer a demonstração adequada da causa excludente do nexo de causalidade, sendo insuficiente a mera ausência de identificação da origem do disparo.

A inversão do ônus da prova atua, ao cabo, como garantia processual complementar de que mortes violentas ocorridas nos contextos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

das operações policiais ou militares não ficarão sem a respectiva indenização quando esta for devida por descumprimento do dever específico de proceder de modo a preservar a vida e a integridade física dos cidadãos e moradores da região impactada e, omissão investigativa do próprio Estado.

Esse entendimento, inclusive, foi assentado recentemente pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 1.382.159-AgR/RJ ao decidir que *“o Estado do Rio de Janeiro deverá indenizar a família do menino Luiz Felipe Rangel Bento Paz, de três anos, que morreu dentro de casa enquanto dormia, ao ser atingido na cabeça por uma bala perdida”*²⁵. Os fatos ocorreram em 25.6.2014, durante operação da Polícia Militar na Comunidade da Quitanda, em Costa Barros/RJ.

Prevaleceu o voto do Ministro Gilmar Mendes no sentido de caberia ao Estado provar a exclusão do nexos causal entre a morte e a operação policial, cujos riscos são previsíveis, tendo sido consignado pelo Ministro André Mendonça que o Estado foi omissivo ao não empregar todos os meios para elucidar a morte da criança.

²⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=504769&ori=1>, acesso em 30.3.2023.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO CASO CONCRETO

O recurso extraordinário possui como principal fundamento a alegação de negativa de vigência ao art. 37, § 6º da Constituição Federal, tendo em conta que o Estado e as prestadoras de serviço público, desde que provada a relação causal entre o acontecimento e o dano sofrido pela vítima, não de suportar os ônus de suas atividades administrativas lícitas e ilícitas que, por si, são potenciais causadoras de dano, especialmente quando os atos danosos são causados por aqueles que possuem o dever funcional de zelar pela segurança e incolumidade pública.

Há de ser afastada, desde logo, a incidência da Súmula 279 do STF, uma vez que inexistente discussão sobre fatos e provas. É incontroverso que o falecimento da vítima ocorreu por disparo de arma de fogo decorrente de troca de tiros entre militares e criminosos no contexto de uma operação militar no Complexo da Maré/RJ. Também é incontroverso que, até o momento, a origem do disparo não foi identificada.

A hipótese é de provimento recursal, considerando o dano causado e a inversão do ônus da prova em desfavor do Estado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Como dito alhures, a responsabilidade civil do Estado é objetiva tanto nas condutas comissivas como nas omissivas, conforme preceitua o artigo 37, § 6º da Constituição, sendo certo que, no caso das condutas omissivas, é necessário que exista uma omissão decorrente da violação de um dever jurídico específico de agir.

É patente, no caso, a incapacidade do Estado de desonerar-se do ônus de demonstrar, por meio da investigação diligente e adequada, a observância das obrigações de proceder de modo a preservar a vida e a integridade física dos moradores da comunidade impactada pela operação militar, com a elucidação da morte violenta, de modo a garantir o direito à memória e à verdade aos familiares da vítima.

Procedendo à aplicação do direito à espécie, na forma do art. 1.034 do Código de Processo Civil²⁶, nota-se que a perícia colacionada nos autos de inquérito policial, inconclusiva, não foi capaz de atestar a origem do único componente de munição calibre 7.62mm arrecadado no local.²⁷

²⁶ *Art. 1.034. Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial, o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça julgará o processo, aplicando o direito. Parágrafo único. Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial por um fundamento, devolve-se ao tribunal superior o conhecimento dos demais fundamentos para a solução do capítulo impugnado.*

²⁷ Cfr. Item 131, referente ao Evento 74, fls. 14/15 e 52/53.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 disparo²⁸. 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 inexistente informação atualizada sobre eventual conclusão do inquérito policial, e a última diligência documentada data do ano de 2016²⁹.

3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE TESE

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo provimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da Repercussão Geral e os efeitos do julgamento deste recurso em

²⁸ Cfr. Item 131, referente ao Evento 74, fls. 63/71.

²⁹ A última movimentação do inquérito policial que consta nos presentes autos é de 4.5.2018. As movimentações ocorridas em 2017 e 2018 se limitaram à solicitação de cópias e determinação de continuidade das investigações. O referido inquérito foi instaurado em 25.6.2015 para *“apurar o crime de HOMICÍDIO, previsto no artigo 121, do Código Penal, pois, no dia 17 de junho de 2015, por volta das 55h05, na Via A/2, nº 63, na Vila dos Pinheiros, no Complexo da Maré, RJ, VANDERLEI CONCEIÇÃO DE ALBUQUERQUE, foi morto após receber disparo de arma de fogo”*, tendo como linhas investigativas iniciais: *“homicídio praticado por parte de traficantes da região ou [...] erro de execução, praticado por um dos Militares da Força de Pacificação”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

relação aos demais casos que tratem ou venham a tratar do mesmo tema, sugere 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.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[JIBS-MC-RSRL-LF]