



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC

FACULDADE DE DIREITO – FADIR

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR BALAS PERDIDAS EM
ATIVIDADES POLICIAIS: A OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NA AUSÊNCIA DE
COMPROVAÇÃO PERICIAL DA ORIGEM DO PROJÉTIL

IVAN PEREIRA DE CARVALHO NETO

FORTALEZA

2025

IVAN PEREIRA DE CARVALHO NETO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR BALAS PERDIDAS EM
ATIVIDADES POLICIAIS: A OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NA AUSÊNCIA DE
COMPROVAÇÃO PERICIAL DA ORIGEM DO PROJÉTIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito na Universidade Federal do Ceará, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C323r Carvalho Neto, Ivan Pereira de.
Responsabilidade civil do Estado por balas perdidas em atividades policiais : a obrigação de indenizar na ausência de comprovação pericial da origem do projétil / Ivan Pereira de Carvalho Neto. – 2025.
102 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior.

1. Responsabilidade civil do Estado. 2. Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal. 3. Operações de Segurança Pública. 4. Bala Perdida. 5. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. I. Título.

CDD 340

IVAN PEREIRA DE CARVALHO NETO

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR BALAS PERDIDAS EM
ATIVIDADES POLICIAIS: A OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR NA AUSÊNCIA DE
COMPROVAÇÃO PERICIAL DA ORIGEM DO PROJÉTIL

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito na Universidade Federal do Ceará, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Regnoberto Marques de Melo Júnior.

Data da aprovação: 27/02/2025

Banca Examinadora:

Prof. Regnoberto Marques de Melo Júnior. (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Beatriz Rêgo Xavier

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Fernanda Maria de Oliveira Pereira
Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC)

FORTALEZA

2025

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Tânia, ao meu pai, Jeovane, à minha irmã, Andrezza, por sempre me incentivarem e apoiarem.

Ao meu orientador Prof. Regnoberto Marques de Melo Júnior por aceitar me orientar, além de suas indicações de fontes para construção deste trabalho.

À Faculdade Federal de Direito do Ceará e todo seu corpo docente, especialmente os professores que tive a oportunidade de ter aulas primorosas, que muito me inspiram, dentre eles: Regnoberto Marques de Melo Júnior; Luiz Eduardo dos Santos; Beatriz Rêgo Xavier; Hugo de Brito Machado Segundo; Nélida Astezia Castro Cervantes; José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque; Carlos César Sousa Cintra; Tarin Cristino Frota Mont'alverne; William Paiva Marques Júnior.

À Universidade Federal do Ceará por me proporcionar a oportunidade de ingressar num ensino superior público e de qualidade.

Às amigas que construí ao longo da minha jornada na Universidade Federal do Ceará enquanto cursava o curso de Direito.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da responsabilidade civil do Estado em razão de danos à esfera do direito de terceiros oriundos de condutas praticadas por agentes de segurança pública, especificamente no que se refere à obrigação de indenizar vítimas de bala perdida em situações nas quais a investigação pericial é inconclusiva. Para a compreensão da matéria, serão abordados, de forma geral, o conceito de responsabilidade civil, sua evolução histórica, o tratamento dado pelo ordenamento jurídico brasileiro, os requisitos para configurar a responsabilidade do Estado, bem como as hipóteses de exclusão desta. Em seguida, será analisada a questão da segurança pública em virtude da elevada letalidade nas condutas promovidas pelo Estado para garantir a incolumidade pública, com posterior delimitação no cenário fático por meio de dados estatísticos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e do Instituto Fogo Cruzado. Na segunda metade do segundo capítulo, será abordada, de forma específica, a responsabilidade do Estado no campo cível nos casos de autos de resistência em atividades policiais que causem lesão jurídica ilegítima a um terceiro alheio à conduta estatal. Na última parte, será feita uma exposição dos votos do Tema 1.237 do STF, mencionando críticas às propostas de tese e a importância do tema para o direito brasileiro, finalizando com uma breve pesquisa sobre como o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro se adequou ao tema no intervalo temporal de 2022 a 2025. Pretende-se, assim, propor a admissão de uma interpretação mais abrangente do Tema 1.237 para os confrontos entre policiais e criminosos que resultem em danos civis.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado; Direito Administrativo; Responsabilidade Objetiva; Tema 1.237/STF; Operações de Segurança Pública; Bala Perdida; Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

This study aims to examine the civil liability of the State for damages to the legal sphere of third parties arising from actions carried out by public security agents, specifically regarding the obligation to compensate victims of stray bullets in situations where forensic investigations are inconclusive. To understand the subject, the concept of civil liability, its historical evolution, the treatment under the Brazilian legal system, the requirements for establishing State liability, and the grounds for its exclusion will be broadly addressed. Subsequently, the issue of public security will be analyzed in light of the high lethality of actions undertaken by the State to ensure public safety, with factual contextualization using statistical data from the Brazilian Public Security Forum and the Fogo Cruzado Institute. In the latter half of the second chapter, the focus will shift to the State's civil liability in cases of police resistance reports during law enforcement activities that result in illegitimate legal harm to third parties unrelated to State actions. The final section will present an analysis of the rulings under Theme 1.237 of the Brazilian Supreme Court (STF), addressing criticisms of proposed legal theses and the topic's significance to Brazilian law. This will conclude with a brief investigation into how the Rio de Janeiro Court of Justice has adapted to the theme between 2022 and 2025. The study ultimately proposes adopting a broader interpretation of Theme 1.237 for police-criminal confrontations resulting in civil damages.

Keywords: State Civil Liability; Administrative Law; Objective Liability; Theme 1.237/STF; Public Security Operations; Stray Bullet; Court of Justice of the State of Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO..... | 12 |
| 1.1. Conceito..... | 13 |
| 1.2. Responsabilidade Civil do Estado e sua trajetória histórico-evolutiva: uma busca pela proteção do indivíduo..... | 17 |
| 1.2.1. Fase da irresponsabilidade do Estado..... | 19 |
| 1.2.2. Fase da responsabilidade civil do Estado com culpa..... | 21 |
| 1.2.3. Fase da responsabilidade objetiva do Estado..... | 25 |
| 1.3. Responsabilidade Civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro..... | 27 |
| 1.4. Fundamentos da responsabilidade civil do Estado: o dever de não causar dano a outrem, teoria do risco, elementos essenciais e excludentes da responsabilidade civil..... | 35 |
| 1.4.1. Conduta do agente..... | 39 |
| 1.4.2. Dano ilegítimo à terceiro ou antijurídico..... | 42 |
| 1.4.3. Nexa causal..... | 44 |
| 1.4.4. Hipóteses de interrupção do nexa causal: Teoria do Risco Administrativo e Excludentes de responsabilidade..... | 45 |
| 2. A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO NOS CASOS DE BALA PERDIDA..... | 51 |
| 2.1. Problemática moderna da segurança pública: Letalidade Policial..... | 52 |
| 2.2. Responsabilidade civil objetiva do Estado por projéteis de origem indeterminada em operações de segurança pública: desafios à imputação jurídica na ausência de comprovação pericial..... | 60 |
| 3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL..... | 71 |
| 3.1. Supremo Tribunal Federal: Tema 1.237 e sua relevância no campo do direito..... | 72 |
| 3.2. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro..... | 78 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 93 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 97 |

INTRODUÇÃO

No plano introdutório, a temática da segurança pública na contemporaneidade configura-se como eixo central de análise sob múltiplas perspectivas – especialistas de distintas áreas do conhecimento dedicam-se à investigação desse fenômeno, cuja relevância se acentua diante do cenário brasileiro do século XXI, marcado pela escalada da violência, sobretudo em grandes centros urbanos, gerando, por um lado, sensação de impotência nas autoridades e, por outro, perpetuação do medo e da insegurança na coletividade.

A problemática assume contornos singulares no Brasil, onde a expansão desordenada de territórios informais¹ nas metrópoles reflete diretamente na dinâmica da violência urbana – decorrente, em grande medida, do intenso processo de urbanização ocorrido ao longo do século XX, associado ao crescimento populacional acelerado –, somada à histórica omissão estatal e à persistência de desigualdades socioeconômicas estruturais, fatores que catalisaram o recrudescimento da criminalidade.

Nesse viés, evidencia-se que o incremento demográfico não foi acompanhado pela implementação de políticas públicas capazes de atender às demandas das distintas classes sociais, o que, conseqüentemente, consolidou espaços regidos por autoridades informais – que impõem normas próprias nos âmbitos político, econômico e jurídico.

Nas últimas décadas, a segurança pública tornou-se objeto de investigação interdisciplinar, inclusive no campo do Direito, e o Estado Brasileiro, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), passou a adotar medidas institucionais nesse âmbito; a Carta Magna, em seu art. 144, caput, estabelece que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” – destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio –, enquanto a segurança integra o rol de direitos fundamentais previstos no art. 5º, caput, da CRFB/88, inserindo-se, portanto, entre as cláusulas pétreas, insusceptíveis de abolição por emenda constitucional (art. 60, § 4º, IV, CRFB/88).

¹ Para este estudo, entende-se por territórios informais as comunidades desprovidas de infraestrutura básica plena de segurança, que surgem organicamente para abrigar populações de baixa renda, as quais se veem obrigadas a residir nessas áreas devido à escassez de alternativas habitacionais.

Diante desse contexto, passa-se a notar que o modo como as políticas de segurança pública são implementadas – notadamente por meio das forças policiais, principal instrumento do Estado – evidencia a possibilidade de ocorrência de prejuízos na esfera jurídica de terceiros, prejuízos esses que se manifestam no campo jurídico à luz da responsabilidade civil do Poder Público.

Vale ressaltar que os danos decorrentes de operações de segurança pública frequentemente resultam de projéteis disparados durante confrontos entre agentes estatais e criminosos, que atingem civis não envolvidos no contexto do embate. Tais eventos evidenciam a elevada letalidade policial no Brasil contemporâneo e ilustram o fenômeno das “balas perdidas” – que para esse texto podem ser entendidas como projéteis que, em tiroteios em áreas urbanas densas, atingem civis em fogo cruzado ou por disparos negligentes. Essa realidade expõe a vitimização fortuita vinculada à imprevisibilidade da violência urbana, destacando o desafio de harmonizar a atuação estatal em segurança pública com a garantia de direitos fundamentais.

A letalidade decorrente de ações das forças de segurança no Brasil não constitui novidade – é fato notório que operações policiais geram danos graves à população, inclusive a civis alheios a atividades ilícitas –, e, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Tema 1.237, consolidou o entendimento de que o Estado deve ser civilmente responsabilizado por mortes causadas por “balas perdidas” em operações policiais, mesmo na ausência de perícia técnica conclusiva sobre a origem do projétil; esse precedente representa um marco jurisprudencial na proteção dos direitos das vítimas e na definição de responsabilidades estatais, com reflexos diretos nas políticas de segurança pública.

Portanto, ao se levar em conta a relevância da matéria para o Direito, o objetivo geral da presente monografia consiste em sintetizar o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da responsabilidade civil do Estado – com ênfase nos prejuízos decorrentes de operações policiais, notadamente os danos relacionados a “balas perdidas” de origem indeterminada por ausência de conclusividade pericial, ou seja decorrentes de danos colaterais em autos de resistência² praticados nas operações policiais –, bem como em analisar de que modo tais interpretações têm sido enfrentadas, especialmente à luz do Tema 1.237 do STF e das adaptações promovidas pelas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, avaliando seus impactos no ordenamento jurídico.

² Termo compreendido, nesse texto, como sinônimo para o fenômeno das balas perdidas, uma vez que configura o ato de o agente policial combater a reação de um criminoso e ao se defender resultar na lesão de um terceiro.

Diante de todo o exposto e com a finalidade de se realizar a consecução da presente pesquisa, a presente monografia está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo dedica-se à análise geral da responsabilidade civil do Estado, abordando o conceito, a evolução histórica, o tratamento desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro, os fundamentos da responsabilidade estatal e as hipóteses de excludentes.

O segundo capítulo concentra-se na segurança pública, estruturando-se em duas partes: a primeira expõe a problemática contemporânea da letalidade policial; a segunda, fundamentada nos conceitos discutidos no capítulo anterior, debate a viabilidade de responsabilizar o Estado pelas lesões à vida e à integridade física de terceiros, causadas por balas perdidas em operações policiais, mesmo na ausência de perícia técnica conclusiva – incluindo, nesse contexto, os danos colaterais em autos de resistência praticados nas operações policiais.

Por fim, o terceiro capítulo analisa, inicialmente de forma sucinta, o Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal, mencionando o caso concreto, tecendo críticas às propostas de teses sugeridas por cada ministro e ressaltando sua importância para o ordenamento jurídico brasileiro. Na sequência, investiga-se a aplicação desse tema no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, identificando a presença dos elementos previstos na tese do STF.

Quanto à metodologia, a pesquisa adotou abordagem mista, integrando métodos qualitativos e quantitativos, com o objetivo de articular análises teóricas e empíricas sobre a responsabilidade estatal em casos de letalidade policial causados por projéteis de origem desconhecida.

Na vertente qualitativa, priorizou-se a análise da responsabilidade civil do Estado, abordando inicialmente a temática de forma genérica. Para fundamentar a argumentação, examinaram-se jurisprudências nacionais e locais, com ênfase no problema da letalidade das forças policiais em operações de segurança – que veio a ser demonstrado de forma mais direta na segunda seção. Posteriormente, na parte central do texto, após demonstrar na prática a problemática das mortes em operações policiais, direcionou-se a reflexão para a interpretação específica e objetiva da responsabilidade estatal em casos de danos causados por projéteis de origem desconhecida pericialmente durante ações policiais, que tomou por base os conhecimentos previamente estabelecidos ao longo do texto. Por fim, na última seção do trabalho, enfatizou-se a interpretação do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabelece parâmetros para a responsabilização estatal em operações de segurança pública. Na

sequência, analisaram-se decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)³ que mencionaram o Tema 1.237, entre 2022 e 2025, com o objetivo de verificar a consonância entre a jurisprudência regional e os entendimentos do STF.

Paralelamente, examinaram-se obras de juristas consagrados – como José dos Santos Carvalho Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello, Sérgio Cavalieri Filho, Flávio Tartuce e Yussef Cahali –, cujas discussões sobre responsabilidade civil do Estado subsidiaram a reflexão crítica entre doutrina, prática jurídica e os desafios contemporâneos associados à letalidade policial.

Na dimensão quantitativa, recorreu-se a dados estatísticos atualizados do Instituto Fogo Cruzado (2025) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2024), complementados por gráficos comparativos. Esses recursos permitiram quantificar a incidência de danos colaterais e a progressão da letalidade policial em operações de segurança pública, além de estabelecer um diálogo entre a teoria jurídica e a realidade empírica. A visualização de padrões por meio de dados e gráficos foi estratégica para confrontar discursos normativos com evidências concretas, fortalecendo as críticas à efetividade das políticas de segurança analisadas e da necessidade de responsabilizar o Estado pela falha em manter essa segurança de forma adequada.

Por fim, a conjugação das duas abordagens permitiu uma análise interdisciplinar, essencial para fundamentar a discussão da responsabilização estatal sem dissociar fundamentos jurídicos dos contextos sociais e operacionais.

Outrossim, na revisão de literatura, utilizou-se de diversas fontes, dentre elas jornalísticas, contudo, de forma estratégica, apenas para atestar a situação da problemática com fatos retirados de casos reais.

Ao longo deste trabalho, o foco será a responsabilidade civil do Estado, de caráter compensatório, pelos danos causados por balas perdidas⁴, disparadas durante confrontos entre policiais ou militares – na qualidade de agentes públicos – e bandidos, nos casos em que a origem do disparo permanece desconhecida em razão da falta de perícia conclusiva.

³ A escolha pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro deveu-se aos elevados índices de letalidade policial nesse Estado e pelo fato de o caso que originou o Tema 1.237 estar relacionado a um evento ocorrido na mesma unidade federativa.

⁴ Os acidentes com bala perdida tratados nesse texto são aqueles compreendidos como realmente de projéteis “perdidos”, ou seja, de origem pericialmente desconhecida.

1. A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

Esta seção dedica-se à análise da responsabilidade civil extracontratual do Estado – modalidade que prescinde de relações contratuais –, explorando três dimensões inter-relacionadas: sua definição jurídico-civil, sua evolução histórica (teórica e legislativa) e os pressupostos fáticos que autorizam a imposição ou exclusão do dever de indenizar. O objetivo transcende a mera conceituação, buscando reconstruir criticamente as transformações que moldaram o entendimento atual, desde as primeiras teorias da irresponsabilidade estatal até a consolidação de paradigmas como a responsabilidade objetiva, influenciados por correntes doutrinárias e reformas legais.

Nesse contexto, a discussão organiza-se em quatro pilares: (a) a delimitação conceitual da responsabilidade civil estatal; (b) o exame da teoria predominante no direito contemporâneo, com ênfase no cenário nacional e nas fases históricas que a antecederam; (c) a sistematização do tratamento jurídico conferido ao tema pelo ordenamento brasileiro; e (d) a identificação dos elementos fáticos indispensáveis à configuração da obrigação de indenizar, bem como das hipóteses excludentes.

O desenvolvimento desses eixos segue uma lógica progressiva: inicia-se pela fundamentação teórica, passa pela reconstrução histórica – que elucidará, por exemplo, a transição da responsabilidade subjetiva para a objetiva no Brasil, marcada atualmente pela Constituição de 1988 e pela jurisprudência do STF – e culmina na análise prática. Nesta última, destacam-se os requisitos clássicos (conduta estatal, dano e nexos causal) e as excludentes de responsabilidade – como o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima –, amplamente reconhecidos pela doutrina. Observa-se, portanto, como tais elementos se manifestam em casos concretos, determinando ou não a obrigação do Estado em arcar com o ônus indenizatório.

Por fim, a seção prepara o terreno para discussões subsequentes, oferecendo um referencial teórico integrado, no qual conceito, história e prática dialogam para explicar como o Estado é responsabilizado. Essa perspectiva crítica visa superar visões fragmentadas, articulando um alicerce teórico para o resto do texto que irá tratar sobre a responsabilidade estatal pelos danos causados por balas perdidas de origem pericialmente desconhecida.

1.1. Conceito

O instituto jurídico da responsabilidade civil extracontratual do Estado refere-se à obrigação de reparar danos ilegítimos causados aos indivíduos em decorrência de uma conduta imputável ao Poder Público. Essa conduta pode ser praticada por qualquer agente estatal, independentemente do nível hierárquico, e pode ocorrer tanto por ação quanto por omissão, sendo ela lícita ou ilícita.⁵ Além disso, a responsabilização independe do fato de o agente estar atuando dentro de suas competências ou de seu horário de expediente no momento do dano, haja visto que o que importa é o dano ilegítimo que viola o direito de um terceiro.

Nessa perspectiva, conforme leciona Diógenes Gasparini, cumpre esclarecer que a responsabilidade extracontratual do Estado se distingue da responsabilidade estatal proveniente de contratos administrativos.⁶ De acordo com o autor, a diferença reside no fato de que, enquanto as consequências do descumprimento de cláusulas contratuais estão previstas no próprio contrato do qual a Administração Pública é parte, os danos oriundos da atividade estatal são reparados mediante indenização, o que traduz-se na responsabilidade extracontratual do Estado ou responsabilidade civil do Estado.

Para melhor compreensão a respeito da responsabilidade civil extracontratual, ou aquiliana – aquela oriunda do descumprimento direto da lei, ou seja da quebra de um dever legal –, o princípio de direito expresso pela expressão latina *neminem laedere*, que se traduz como “não causar dano a outrem”, merece atenção, uma vez que o mesmo constitui um dos fundamentos essenciais da responsabilidade civil no que concerne o dano ilegítimo causado ao terceiro pela conduta imputável ao Estado por meio da ação ou omissão de seus agentes.

A expressão latina que dá origem ao princípio em questão demonstra conexões tanto com a filosofia quanto com o direito romano, especificamente no que diz respeito ao Epicurismo e aos três preceitos basilares do direito romano dispostos no *Corpus Iuris Civilis*.⁷

⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 562.

⁶ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p. 1.025

⁷ O *Corpus Iuris Civilis*, compilado por Justiniano I no século VI, constitui a sistematização, reinterpretação e adaptação do direito romano clássico (jus), evidenciando uma evolução do ordenamento jurídico, ao incorporar gradativamente os costumes (mos) à norma escrita.

No contexto filosófico, a doutrina de Epicuro sustenta que o direito é o resultado do compromisso com a utilidade, com o objetivo de evitar que os homens venham a lesar uns aos outros para causar sofrimento, a fim de alcançar o bem-estar individual e coletivo. Sob essa ótica, o princípio de não causar dano a outrem se desdobra na ideia de que a coexistência pacífica e a busca pelo prazer não podem ser comprometidas pela ação prejudicial ao próximo, sendo essencial para o equilíbrio social e pessoal.

No prisma do direito romano, este princípio se conecta diretamente com a *Tria praecepta iuris*, ou seja, os três preceitos fundamentais do direito romano, que são *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*, frequentemente atribuídos a Ulpiano.⁸ A tradução desses preceitos, que pode ser interpretada da expressão "*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*" como "os preceitos são estes: viver honestamente, não lesar a outrem, e dar a cada um o que é seu", revela uma clara correspondência entre a tradição romana e as crenças filosóficas sobre a necessidade de evitar o prejuízo ao próximo.⁹ Pode-se, ao observar a interpretação do segundo preceito, *alterum non laedere* (não lesar a outrem), inferir a respeito da existência de uma relação estreita com a filosofia de Epicuro, pois reflete a ideia de justiça comutativa ou sinalagmática, que implica em uma troca equitativa entre as partes envolvidas, segundo a qual quem causar dano a outrem deve reparar (indenizar) os prejuízos causados.

Assim, pode-se dizer que a ligação entre filosofia e direito romano consolidou a base da responsabilidade civil, uma vez que essa se demonstra essencial tanto para a harmonia social, quanto para a preservação do bem-estar coletivo. Essa visão não apenas mantém a ordem mas também reforça a necessidade de responsabilidade por ações lesivas, por meio da reparação de danos, consolidando um entendimento que já permeava as doutrinas antigas e continua a ser fundamento nos dias atuais – como podemos ver nas questões modernas de responsabilização civil do Estado que são propostas no ordenamento jurídico brasileiro..

Ao entender as origens do princípio em questão, pode-se inferir que o mesmo impõe que qualquer conduta, seja por ação ou omissão, que venha a causar prejuízo a terceiros deve ser evitada, sob pena de o agente ser compelido a reparar os danos decorrentes de sua conduta. Desse modo, constata-se que essa imposição reflete a natureza sancionatória da

⁸ Eneu Domício Ulpiano foi um importante jurista romano citado no Digesto de Justiniano (parte do *Corpus Iuris Civilis*)

⁹ DONNINI, Rogério. **Responsabilidade Civil Pós Contratual no direito civil, no direito do trabalho, no direito ambiental e no direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2011, p. 41

responsabilidade civil, pois não se trata apenas de compensar a vítima – natureza indenizatória –, mas também de desencorajar comportamentos lesivos e promover a observância de um padrão ético e prudente nas relações interpessoais. Assim, o princípio *neminem laedere* estabelece um dever de zelo, impondo ao indivíduo a responsabilidade de agir com cuidado para evitar prejuízos a outrem, contribuindo para a manutenção da ordem e da segurança jurídica.

Nessa seara, leciona Sérgio Cavalieri Filho, que essa abordagem corretiva e preventiva é fundamental para o ordenamento jurídico, pois, ao obrigar a reparação dos danos causados, não somente se restabelece o equilíbrio afetado pela lesão, mas também atua como um mecanismo de prevenção, incentivando práticas mais responsáveis e respeitadas no convívio social. Nesse sentido, o doutrinador diz que:

O anseio de obrigar o agente, causador do dano, a repará-lo inspira-se no mais elementar sentimento de justiça. O dano causado pelo ato ilícito rompe o equilíbrio jurídico-econômico anteriormente existente entre o agente e a vítima. Há uma necessidade fundamental de se restabelecer esse equilíbrio, o que se procura fazer recolocando o prejudicado no status quo ante. Impera neste campo o princípio da *restitutio in integrum*, isto é, tanto quanto possível, repõe-se a vítima à situação anterior à lesão.¹⁰

Terminada a análise do princípio latino, resta fazer algumas observações a respeito da responsabilidade extracontratual do Estado. Quanto ao tema, cumpre salientar a impossibilidade de o Estado, por si só, causar danos a alguém. Assim, segundo o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, o Estado apenas “se faz presente no mundo jurídico através de seus agentes, pessoas físicas cuja conduta é a ele imputada”.¹¹

Nesse contexto, temos a interpretação de agentes públicos, portanto, sendo todos aqueles que, de alguma forma, estejam juridicamente vinculados ao Estado.¹² Caso, conforme o preceito inscrito no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988, eles atuem na qualidade de agentes públicos¹³ e causem danos a terceiros, essas ações irão resultar na responsabilidade civil estatal para com o indivíduo injustamente lesado. Em outros termos, o Estado é civilmente responsável pelas lesões que seus agentes causarem aos direitos de terceiros.

¹⁰ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 26.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018, p. 667.

¹² TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil** - 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.300

¹³ O preceito inscrito no artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição, não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público.

Dessa forma, estabelecida a responsabilidade, o Estado fica obrigado a reparar os prejuízos causados pelos seus agentes, de modo que deverá pagar ao indivíduo lesado a respectiva indenização.

Também é necessário destacar que a responsabilidade civil do Estado consiste em uma obrigação patrimonial de natureza pecuniária, cuja finalidade é reparar os danos sofridos por meio de indenização. Embora, em tese, esse instituto seja concebido de forma ampla – e, em discussões doutrinárias, chegue a ser atribuído, em alguns entendimentos, às funções administrativa, jurisdicional e legislativa –, esse trabalho de conclusão de curso vai se centrar no Tema 1.237, objeto de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, que analisa especificamente a responsabilidade civil do Estado decorrente de bala perdida em operações policiais ou militares, especialmente quando a perícia não consegue determinar com exatidão a origem do disparo.

No âmbito do Direito Administrativo, especificamente na responsabilidade civil do Estado, diferentemente do preconizado no direito privado, a responsabilidade do Estado pode advir não apenas de atos ilícitos¹⁴ (ou seja, contrários à lei), mas também de condutas lícitas que imponham um ônus desproporcional aos indivíduos lesados em relação à coletividade. Quando o Estado atua em desacordo com o ordenamento jurídico, o dano causado fundamenta-se na violação da legalidade.

Nesse contexto, conforme ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a responsabilidade extracontratual do Estado consiste na “obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”.¹⁵

¹⁴ Para ato ilícito, prescreve o art. 186 do Código Civil de 2002: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.”

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018. pp. 887-888.

1.2. Responsabilidade Civil do Estado e sua trajetória histórico-evolutiva: uma busca pela proteção do indivíduo

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §6º, dispõe que 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, ficando assegurado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

A interpretação desse dispositivo constitucional evidencia que a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de sua atuação, mediante atos ou omissões cometidos por seus agentes públicos, possui contornos específicos e difere da regra geral prevista no Código Civil.¹⁶ Essa particularidade se deve, sobretudo, à evolução histórica do Estado, que passou, com o estabelecimento e fortalecimento da teoria objetiva de responsabilização, a ser exigido a atuar estritamente dentro dos limites impostos pela lei. Ademais, por adotar a teoria do risco administrativo – também conhecida como teoria da responsabilidade objetiva –, o Estado responde de forma objetiva, ou seja, independe da demonstração de culpa, bastando a comprovação do dano ilegítimo ao direito de um indivíduo e do nexo causal entre a ação (ou omissão) estatal e o prejuízo sofrido por esse terceiro alheio à atividade estatal.

Por outro lado, considerando sua posição diferenciada em relação aos particulares, é imprescindível que o Estado seja dotado de poderes, privilégios e prerrogativas que lhe permitam atingir seus fins primordiais – a promoção do bem comum. Dessa maneira, mesmo diante das limitações legais que restringem a atuação estatal, são concedidas ao poder público prerrogativas¹⁷ necessárias para a implementação de políticas que beneficiem a coletividade.

¹⁶ A responsabilidade civil do Estado apresenta características próprias que a distinguem da regra geral prevista no Código Civil, que ordinariamente estabelece a prática de um regime centrado na responsabilidade subjetiva (ou seja, exige a demonstração do elemento subjetivo da culpa ou dolo para que se estabeleça a relação de responsabilidade). No caso da responsabilização do Estado, devido à evolução histórica – em que o Estado passou a ter o dever de agir estritamente dentro dos limites legais – a teoria subjetiva foi gradativamente substituída, hodiernamente adota-se, majoritariamente, a teoria do risco administrativo que impõe ao Estado a obrigação de responder de forma objetiva (ou seja, não exige do cidadão lesado a comprovação do elemento subjetivo, apenas requer que exista um risco na conduta que tenha causado a lesão jurídica) pelos atos ou omissões de seus agentes.

¹⁷ Essas prerrogativas consistem em instrumentos jurídicos e administrativos especiais, que não se encontram nas relações entre particulares, dentre elas é possível destacar: os poderes de decisão e execução que possibilitam a implementação de políticas públicas mesmo diante de limitações legais restritivas; os privilégios e facilidades administrativas (como a imperatividade e a autoexecutoriedade de determinados atos administrativos) que permitem ao poder público agir de forma célere e eficaz para alcançar o interesse coletivo; e os instrumentos institucionais que garantem ao Estado a capacidade de organizar e regular a prestação de serviços públicos, assegurando que a atuação estatal seja voltada à promoção do bem-estar social.

Esse equilíbrio é a essência do regime jurídico-administrativo moderno, que, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, pode ser definido como “o conjunto das prerrogativas e restrições a que está sujeita a Administração e que não se encontram nas relações entre particulares”.¹⁸

Nesse enfoque, é importante destacar que, embora o instituto da responsabilidade civil do Estado esteja inserido no direito administrativo, suas origens e fundamentos encontram respaldo no direito civil, de onde foram adaptados diversos conceitos e regras inicialmente aplicáveis às relações privadas.

A fim de entender melhor o processo evolutivo da responsabilidade civil do Estado, é importante separarmos o estudo histórico-evolutivo da responsabilidade estatal em três fases, sendo delimitadas por: 1. A teoria da irresponsabilidade civil do Estado; 2. As teorias da responsabilidade subjetiva do Estado – culpa do agente e culpa anônima –, ou também conhecidas como teorias da responsabilidade do Estado com culpa; e 3. As teorias do risco – administrativo e integral –, ou também conhecidas como teorias da responsabilidade objetiva do Estado.

Ao longo dos seguintes subtópicos será dado foco ao processo histórico em que a responsabilidade civil do Estado evoluiu da irresponsabilidade até a responsabilização objetiva. Cumpre informar que esse processo, em geral, ocorreu, inicialmente, no direito francês que serviu de vanguarda para a formulação de institutos jurídicos de responsabilidade civil estatal no ordenamento jurídico de países, inclusive será realizada a breve apresentação de como cada fase marcou a evolução do direito e em seguida será apresentado a influência no Brasil.

¹⁸ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 131.

1.2.1. Fase da irresponsabilidade do Estado

Prefacialmente, insta esclarecer que desde o período do Estado Absolutista até meados do século XIX, prevalecia, no mundo ocidental, a teoria da irresponsabilidade estatal, fundamentada, sobretudo, na noção de que o Estado não tinha responsabilidade pelos danos praticados a particulares em virtude de quaisquer atos ativos, ou omissivos, ilegalmente praticados, ou que deixaram de ser praticados, por seus agentes.

Segundo Yussef Cahali, a teoria da irresponsabilidade se fundamentava em três pilares:

- 1) Na soberania do Estado, que por natureza irredutível, proíbe ou nega sua igualdade ao súdito, em qualquer nível de relação, a responsabilidade do soberano perante o súdito é impossível de ser reconhecida, pois envolveria uma contradição nos termos da equação;
- 2) Segue-se, que representando o Estado soberano o direito organizado, não pode aquele parecer como violador desse mesmo direito;
- 3) Daí, os atos contrários à lei praticados pelos funcionários jamais podem ser considerados atos do Estado, devendo ser atribuídos pessoalmente àqueles, como praticados *nomine próprio*.¹⁹

Desse modo, entende-se que essa teoria tinha como base teórica a noção de soberania, ou seja, seu fundamento se encontra na autoridade incontestável estatal em relação aos indivíduos, considerados, no contexto dos estados absolutistas, como meros súditos do monarca – figura a qual se confundia com a do Estado. Ademais, a confusão entre o rei e o Estado pode ser observada nas seguintes máximas: “o Rei não erra” (The king can do no wrong)”, “O rei não pode fazer mal” (le roi ne peut mal faire) e o “Estado sou eu” (L’État c’est moi).²⁰

Outrossim, baseado nas doutrinas teocráticas da soberania dos reis, a autoridade dos monarcas era compreendida como derivada de Deus e, por conseguinte, suas ações eram a mera realização da vontade divina, sendo assim, o poder estatal era considerado como pleno, revestido, pois da natureza puramente divina, resultando na total ausência do dever de

¹⁹ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4ª ed., Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2012, p. 18.

²⁰ CAVALIERI FILHO, *op. cit.*, p. 283.

ressarcir ou indenizar o indivíduo lesado, além de que com essa natureza divina havia uma justificativa para a infalibilidade das ações dos monarcas.²¹

Em relação ao cenário do Brasil, registre-se que jamais a teoria da irresponsabilidade foi acatada no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que como não haviam normas expressas nesse sentido, a doutrina, bem como os tribunais, sempre negaram tal orientação.

Segundo as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as Constituições de 1824 e 1891 não continham normas referentes a responsabilidade civil estatal, de modo que, diferente de outros países que adotaram a teoria da irresponsabilidade proveniente dos Estados absolutistas, havia apenas previsão relativa à responsabilidade do funcionário decorrente de abusos praticados no exercício da função pública.²²

No cenário global, essa primeira teoria perdurou no período do Estado Liberal, caracterizado por sua atuação limitada e pouco intervencionista na esfera particular, segundo José dos Santos Carvalho Filho, “de modo que a doutrina de sua irresponsabilidade constituía mero corolário da figuração política de afastamento e da equivocada isenção que o Poder Público assumia àquela época”.²³

Com o advento das revoluções liberais – em especial a Revolução Francesa de 1789 – e do surgimento do Estado de Direito, marcado, sobretudo, pela restrição da atuação do governante ante a ordem jurídica, iniciou-se o processo de deterioração da teoria da irresponsabilidade estatal, posteriormente superada pela legislação e jurisprudência, e, subsequentemente, o processo de substituição teoria da irresponsabilidade para a teoria civilista da culpa.²⁴ Dessarte, com o passar do tempo, a noção do Estado como insuscetível de causar danos foi substituída pela ideia de Estado de Direito, baseado nos princípios da legalidade e da separação dos poderes, bem como no dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais da coletividade, firmando assim o início da aplicação da teoria da responsabilidade civil do Estado com culpa.

²¹ Conforme leciona Paulo Bonavides, existem três doutrinas teocráticas, sendo elas: a doutrina da natureza divina dos governantes – em que os governantes são tidos como deuses vivos na terra –; a doutrina da investidura divina – em que os governantes na terra são executores irresistíveis da vontade divina –; e a doutrina da investidura providencial – o poder tem origem divina, mas os atos dos governantes são humanos e legítimos na medida que seguem a vontade do guia providencial (Deus) a fim de proporcionar o bem comum. (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21^a ed., São Paulo, Malheiros, 2014, pp. 138-140).

²² DI PIETRO, *op. cit.*, p. 892.

²³ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 668

²⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6^a ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 808.

1.2.2. Fase da responsabilidade civil do Estado com culpa

O gradual abandono da teoria da irresponsabilidade do Estado marcou o surgimento da doutrina da responsabilidade estatal no caso de ação culposa de seu agente. Desse modo, passou a adotar-se a doutrina civilista da culpa, calcada em princípios do Direito Civil, em que a responsabilidade civil do Estado se demonstra caracterizada na presença de quatro elementos: a) conduta comissiva do agente público; b) dano ilegítimo; c) nexos causal entre a conduta do agente e o dano sofrido pelo particular; d) elemento subjetivo do agente, ou seja a culpa.

Tal teoria fundamenta-se no entendimento de que o Estado é o defensor do interesse público, e, por consequência, atuaria sempre dentro da legalidade, enquanto o agente é quem pode agir de forma ilícita, motivo pelo qual, como um dos elementos essenciais para configurar a responsabilização, deve haver aferição de sua culpa. Dessa forma, conforme essa teoria, o Estado seria responsabilizado sempre que os seus agentes incorrerem em culpa.

Desse modo, foi desenvolvida a denominada teoria da culpa do agente – que com a teoria da culpa anônima formam as principais teorias da responsabilidade subjetiva do Estado com presença do elemento subjetivo da culpa –, segundo a qual apenas o agente que praticou a conduta era passível de responsabilização. Assim, a obrigação de indenizar do Estado só restaria configurada desde que demonstrada a culpa, de forma individualizada, do preposto.

No que concerne a teoria da culpa do agente, Rafael Rezende Carvalho Oliveira confirmou a necessidade de identificação do agente ao dispor no seu curso de direito administrativo que “a responsabilidade dependeria da identificação do agente público e da demonstração da sua culpa, o que dificultava, na prática, a reparação dos danos suportados pelas vítimas, especialmente em virtude da complexidade da organização administrativa”.²⁵

Inicialmente, para fins de estabelecer a responsabilidade estatal na teoria da culpa do agente, diferenciava-se os atos de império dos atos de gestão. Enquanto estes referiam-se a atos de direito privado, às condutas nas quais o Estado atuava em igualdade aos particulares, aqueles eram apresentados em atos de soberania, de imposição por parte do Estado, de modo que não eram passíveis de resistência do indivíduo.

²⁵ Ibidem, pp. 808-809.

Portanto, a fim de aferir a responsabilidade do Estado, era essencial indicar a natureza do ato praticado: caso se tratasse de um ato de império, os atos praticados pelo Estado, agindo dentro da sua soberania, na qualidade de poder supremo, figuravam como incólumes de qualquer julgamento e mesmo quando causadores de danos não estavam passíveis de gerar direito à reparação, haja visto que não se configurava a responsabilização estatal; caso fosse um ato de gestão, o Estado deveria ressarcir o indivíduo pelos danos causados.

Nesse mesmo tópico, ainda é válido destacar o grave problema das vítimas para a obtenção do respectivo ressarcimento, uma vez que, na realidade, era extremamente difícil e até mesmo, em certos casos, impossível, distinguir os atos de império dos atos de gestão.

Desse modo, fica evidente que tal teoria representa apenas um leve abrandamento da antiga tese da irresponsabilidade estatal, uma vez que protege o Estado no concernente à prática dos atos de império, bem como resulta em nítido desamparo dos indivíduos lesados ao estabelecer um elemento subjetivo que dificulta a plena configuração da responsabilidade civil.

No contexto do Brasil, entende-se como marco introdutório da adoção oficial da doutrina civilista da responsabilidade subjetiva do Estado a promulgação do Código Civil de 1916.²⁶

Isso se evidencia ao observar o disposto em seu artigo 15, que estabelecia:

Art. 15 – As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo do modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, o dispositivo jurídico supracitado exigia a comprovação fática da culpa do agente público a fim de que pudesse estabelecer a responsabilidade do Estado.²⁷ Entretanto, o doutrinador aduz que a imprecisão do texto provocou divergências doutrinárias, de modo que posteriormente permitiu alguns intérpretes a adotarem a teoria da responsabilidade objetiva com base nesse lapso.

Continuando a análise das teorias da responsabilidade subjetiva do Estado com presença do elemento subjetivo da culpa, temos a teoria da culpa anônima, também conhecida como teoria da culpa administrativa ou teoria da *faute du service*, que veio a complementar a

²⁶BRASIL. Código Civil de 1916, Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=79402>. Acesso em: 06 de fevereiro de 2025.

²⁷ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 671

teoria da culpa do agente ao permitir a responsabilização do Estado pelas omissões de seus agentes público e, por consequência, sem a necessidade de individualizar o agente estatal para compor o elemento da culpa.

O caso emblemático de Agnès Blanco, ocorrido em 1871, é considerado um dos marcos internacionais da responsabilização subjetiva estatal por culpa anônima, uma vez que é citado como um dos primeiros casos em que a doutrina publicista foi adotada. Esse julgamento mediante a justiça francesa, tratou do atropelamento de uma garota francesa de cinco anos, que ocorreu em frente à Companhia Nacional da Manufatura do Tabaco – instituição que prestava serviços ao governo francês – por um vagonete conduzido por quatro empregados, os quais estavam, naquele momento, saindo da fábrica. O acidente deixou a jovem gravemente ferida, ocasionando inclusive a amputação de uma de suas pernas. Desse modo, diante do infeliz acontecimento, o genitor da menina ajuizou, em 1872, ação indenizatória contra o Estado Francês, obtendo a reparação patrimonial de natureza pecuniária sob as alegações da responsabilidade civil do Estado ante a falta cometida pelos empregados que em virtude imprudência, imperícia ou negligência falharam na prestação adequada de seu serviço (*faute du service*).

Dessa forma, a partir do estabelecimento da teoria da culpa administrativa, a responsabilidade civil subjetiva do Estado passou a depender da comprovação, por parte do indivíduo afetado pelo dano, do elemento culpa no funcionamento estatal. Logo, para essa teoria subjetiva, incumbe ao indivíduo juridicamente lesado tão somente o ônus de demonstrar o mau funcionamento do serviço público, ou seja, ainda que não seja possível apontar especificamente o agente causador do dano é possível estabelecer a responsabilização estatal para com a vítima do dano.

Nesse sentido, Ricardo Alexandre e João de Deus confirmam a desnecessidade de identificar o agente culpado ao afirmar que:

De acordo com essa teoria, para que o Estado possa ser responsabilizado não é mais necessário identificar a culpa do agente público causador do dano, sendo suficiente demonstrar que o dano foi consequência do não funcionamento ou do inadequado funcionamento do serviço público.²⁸

Além disso, de acordo com o jurista brasileiro José dos Santos Carvalho Filho, configurava-se a falta do serviço em três situações: nos casos de inexistência da prestação do serviço, de mau funcionamento/prestação inadequada do serviço ou se este fosse prestado

²⁸ ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Método, 2018. p. 1076.

com atraso resultando em danos durante a falta de sua execução.²⁹ Nesse sentido, para que a vítima pudesse exercer seu direito à reparação pecuniária, ela necessitava comprovar que o referido fato danoso era decorrente de uma atitude do ente público, quando seus agentes não prestam o serviço, o prestam de forma inadequada ou deixam de prestar no momento correto.

Logo, trata-se também de uma teoria de responsabilidade subjetiva do Estado; entretanto, diferentemente da teoria da responsabilidade civil por culpa do agente, segundo a qual o indivíduo necessita realizar a demonstração da culpa do preposto para restar configurada a responsabilidade estatal, de acordo com a teoria da *faute du service* (falta ou ausência do serviço), o administrado arca com o ônus de comprovar a existência do elemento subjetivo na conduta praticada pelo ente público.

Entendimento semelhante é apresentado na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Em face dos princípios publicísticos não é necessária a identificação de uma culpa individual para deflagrar-se a responsabilidade do Estado. Esta noção civilista é ultrapassada pela ideia denominada de *faute du service* entre os franceses. Ocorre a culpa do serviço ou “falta do serviço”, quando este não funciona, devendo funcionar, funciona mal ou funciona atrasado. Esta é a tríplice modalidade pela qual se apresenta e nela se traduz um elo entre a responsabilidade tradicional do Direito Civil e a responsabilidade objetiva.³⁰

Destarte, a teoria da culpa anônima representou um avanço no tocante à proteção dos indivíduos lesados, porquanto menos onerosa, incumbia-lhes comprovar a existência de culpa de forma mais simplificada a fim de obter a reparação pelos danos sofridos.

²⁹ CARVALHO FILHO, op.cit., p. 669.

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 1.064.

1.2.3. Fase da responsabilidade objetiva do Estado

No contexto da responsabilidade civil extracontratual do Estado, observa-se uma evolução doutrinária que transita das concepções civilistas para uma perspectiva publicista, conforme destacado por Yussef Said Cahali.³¹

Com a adoção dessa perspectiva centrada no Direito Público e, subsequentemente, esse reconhecimento a respeito da singularidade do Estado e seu dever de garantir o interesse coletivo, o direito moderno consagrou a responsabilidade objetiva estatal fundada no risco de dano pela conduta do agente público, o que, por consequência, resultou na dispensa da necessidade de comprovação do elemento subjetivo – culpa ou o dolo – para que se tenha caracterizado o dever de reparação do Estado para com o indivíduo que teve seu direito afetado. Dessa forma, basta, para tanto, a demonstração do nexos causal entre a ação ou omissão do agente do poder público, a existência de uma conduta omissiva ou comissiva praticada pelo agente público e o dano sofrido pelo particular.

Essa noção da responsabilidade objetiva, cujas origens remontam às decisões do Conselho de Estado francês, representa um avanço significativo na proteção dos direitos dos cidadãos. Essa teoria, ao priorizar a tutela da vítima, desloca o foco da conduta subjetiva do agente público para a própria ocorrência do dano, isto significa que independentemente da licitude ou ilicitude do ato estatal será possível estabelecer a responsabilidade estatal. Assim, torna-se irrelevante investigar a intenção (elemento essencial para a teoria da responsabilidade civil do Estado por culpa do agente) ou a negligência, imperícia ou imprudência (elementos fundamentais para a teoria da responsabilidade civil do Estado por culpa anônima) do agente, bastando, para que se possa estabelecer a relação indenizatória, comprovar o vínculo entre o comportamento administrativo (comissivo ou omissivo, independente de ser lícito ou ilícito) e a lesão à esfera jurídica do indivíduo.

A adoção desse modelo decorre de um processo evolutivo marcado pela necessidade de ampliar a proteção do cidadão juridicamente lesado frente ao Estado. Sob a ótica da responsabilidade objetiva, a vítima é dispensada de provar elementos complexos, como a identificação específica do agente causador, a existência de culpa na conduta ou a falha direta do serviço público. Para essa teoria basta a demonstração objetiva do dano, ou mais

³¹ CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 33

especificamente da existência de riscos na prática de determinada conduta por um agente do Poder Público, e da eventual relação entre a atividade do agente estatal e do dano sofrido.

No ordenamento jurídico brasileiro, a teoria do risco administrativo – base da responsabilidade objetiva do Estado – foi consolidada com a Constituição de 1946, conforme os ensinamentos doutrinários de Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.³²

Esse marco inaugurou, para o ordenamento jurídico pátrio, um sistema em que o Estado responde civilmente por danos decorrentes de suas ações, mesmo quando praticadas dentro da legalidade, assegurando, assim, maior efetividade ao princípio da reparação integral.

Vale ressaltar que a outra teoria do risco, ou seja a teoria do risco integral, também se aplica no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, como será explicado mais à frente, essa teoria só se aplica a casos extremamente específicos e não diz respeito à responsabilização geral do Estado contida no artigo 37 da Constituição de 1988.

No que concerne à responsabilidade objetiva do Estado, vigora, atualmente, a coexistência de duas teorias: a do risco integral (aplicável a casos excepcionais) e a do risco administrativo (adotada em situações gerais), sendo esta última condicionada à comprovação dos pressupostos fáticos da responsabilidade civil – conduta estatal, dano ilícito e nexo causal.

O principal exemplo analisado, a partir da próxima parte deste trabalho, é a aplicação da teoria do risco administrativo em casos de balas perdidas durante operações de segurança pública, nos quais a perícia não consegue confirmar se o projétil foi disparado por agentes estatais ou por terceiros. Nessas situações, mesmo diante da incerteza quanto à origem do dano, a jurisprudência brasileira, respaldada pelo art. 37, §6º da Constituição Federal, tem reconhecido a responsabilidade estatal com base no risco inerente à atividade pública, desde que demonstrado o nexo causal entre a ação estatal (efetivamente comprovada) e o evento danoso que atingiu terceiros alheios à atividade estatal.

³² CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por omissão**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, pp. 57-58.

1.3. Responsabilidade Civil do Estado no ordenamento jurídico brasileiro

Prefacialmente, a fim de entender a situação atual da responsabilidade civil estatal é importante observar como esse tema evoluiu ao longo dos diplomas legais do ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme mencionado ao longo dos tópicos anteriores, vale destacar que não houve nenhuma referência à responsabilidade civil do Estado nas Constituições de 1824 e 1891.

Em seguida, a adoção da doutrina subjetiva de responsabilização por culpa ocorreu, inicialmente, no Código Civil de 1916, artigo 15 que dispôs:

Art. 15 – As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos de seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo do modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo direito regressivo contra os causadores do dano.

A próxima constituição, ou seja a de 1934, em seu artigo 171, apresentou a fixação, na forma de lei, do posicionamento jurisprudencial vigente a respeito da responsabilidade solidária entre Estado e funcionário.³³ Estava previsto no texto constitucional o seguinte preceito:

Art. 171 – Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal, por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

Esse texto previsto na Constituição de 1934 se repetiu no artigo 158 da Constituição de 1937.

Em relação a teoria do risco, ou seja teoria objetiva, a responsabilidade civil estatal por risco administrativo foi introduzida na Constituição de 1946, caput do seu artigo 194, de forma que ficou prescrito que:

Art. 194 – As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Já o parágrafo único do dispositivo supracitado estabelecia a parte que confirma o risco administrativo.³⁴ O texto era disposto da seguinte forma:

³³BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 06 de fevereiro de 2025

³⁴BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 de fevereiro de 2025.

Parágrafo Único – Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes.

A doutrina da responsabilidade objetiva se manteve no artigo 105, caput e parágrafo único, da Constituição de 1967, bem como posteriormente no artigo 107, caput e parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 01/1969.

Art. 105 – As pessoas jurídicas de direito público respondem pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único – Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.³⁵

Art. 107 – As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros.

Parágrafo único – Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.³⁶

Observa-se que houve o acréscimo de que é cabível a ação regressiva em caso de culpa ou dolo, expressão não incluída no respectivo dispositivo da Constituição anterior. Essa evolução foi crucial para que o Estado responsabilizasse o agente que praticou a conduta antijurídica, seja de forma proposital ou por negligência, imperícia ou imprudência, em decorrência do descaso com o direito do administrado lesado.

Para terminar a identificação ao longo dos diplomas constitucionais que regulam a responsabilidade civil estatal, temos o art. 37, §6º, da Constituição da República de 1988 que consolida, de modo definitivo, a responsabilidade civil objetiva com base na teoria do risco administrativo, no ordenamento jurídico nacional. O dispositivo prescreve:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§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.³⁷

³⁵BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2025.

³⁶BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=1&ano=1969&ato=d89UTT61UejRVTf83>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2025.

³⁷BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 5 out. de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2025.

Dessa leitura, pode-se tirar algumas conclusões a respeito de quem está sujeito à responsabilização objetiva, de quem são os “agentes” envolvidos, de quais as relações jurídicas presentes e de qual é a interpretação dada ao termo “causarem”.

A primeira observação a ser feita é em relação às pessoas sujeitas à responsabilização objetiva, que, diferentemente de como era previsto nos textos da constituição e da emenda constitucional anteriores, não são apenas as de direito público (União, estados, municípios, DF, autarquias, fundações). A mudança na redação atual determina que os atos praticados por pessoas jurídicas de direito privado, enquanto na realização de funções estatais, também ensejam a responsabilização por atos danosos.

O segundo tópico seria o termo “agentes”, esse é utilizado em sentido amplo para os representantes do Estado, podendo, por exemplo, ser incluídos nesta definição os políticos, militares, servidores estatutários, empregados públicos, empregados temporários e particulares em colaboração com o poder público.

Ainda tratando do tema dos agentes públicos, segundo a doutrina de Flávio Tartuce, outro tópico relevante é que não há exigência de o agente público ter agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público.³⁸ Dessa maneira, na teoria objetiva, o ente federativo, na forma de União ou de suas unidades federativas, deve ser responsabilizado pela atividade de seus agentes que estejam agindo em prol dos interesses da comunidade e nos limites de suas atribuições, ou seja, sequer se exige que o agente esteja no exercício de suas funções quando da ocorrência do dano.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, estabeleceu o tal precedente no seguinte recurso extraordinário com agravo:

“Responsabilidade objetiva do Estado. Acidente de trânsito envolvendo veículo oficial. Responsabilidade pública que se caracteriza, na forma do § 6.º do art. 37 da Constituição Federal, ante danos que agentes do ente estatal, nessa qualidade, causarem a terceiros, não sendo exigível que o servidor tenha agido no exercício de suas funções. Precedente”.³⁹

No mesmo tribunal superior, interpretação similar foi adotada pela segunda turma no episódio de agressão praticada fora do serviço por soldado, com a utilização de arma da corporação militar (STF RE 160.401, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe 04.06.99), e pela primeira turma na hipótese de assalto praticado por policial fardado (STF

³⁸ TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p.813

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 294.440-AgR, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 02.08.2002.

ARE n. 644.395- AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 20.10.2011). Para ilustrar, segue a ementa da primeira turma:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ASSALTO PRATICADO POR POLICIAL FARDADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CARREADO AOS AUTOS. SÚMULA 279/STF. 1. **O Estado responde objetivamente pelos danos causados por seus agente, ainda que fora do horário de expediente.** Nesse sentido: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. responsabilidade civil do estado. C.F., art. 37, § 6º. I. - Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do estado, mesmo porque, **não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar** que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da C.F., **não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público.** II. - RE. não conhecido (RE 160401, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, Dj 04-06-1999). 2. A súmula 279/STF dispõe, verbis: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário. 3. É que o recurso extraordinário não se presta ao exame de questões que demandam revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, adstringindo-se à análise da violação direta da ordem constitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifou-se)⁴⁰

Prosseguindo, o terceiro tópico relevante a se levantar com a leitura desse artigo constitucional é a existência de duas relações jurídicas, sendo a primeira relativa à ação indenizatória proveniente da Responsabilidade do Estado em relação ao terceiro prejudicado e a segunda refere-se à ação regressiva que o Estado pode mover contra o agente responsável pelo dano.

A ação de indenização fundada na responsabilidade civilista pode ser desprendida do trecho: “(...) responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros (...)”. Enquanto, a ação regressiva, que ocorre apenas quando a indenização tiver sido julgada procedente, está presente no trecho: “(...) assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Em função dessa distinção entre as ações tomadas pelo ente estatal, pode-se iniciar uma discussão no campo dos elementos subjetivos.

Na hipótese indenizatória não há o que se discutir em matéria subjetiva nos atos comissivos, todavia no tocante aos atos omissivos existem divergências doutrinárias. No caso da responsabilização estar configurada com a presença de todos seus pressupostos fáticos (dano, conduta e nexa causal), é possível, na ideia da teoria do risco administrativo, afastar a responsabilidade do Estado quando, na situação concreta, ocorrer algum evento que

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE n. 644.395- AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 20.10.2011

interrompa o nexo causal entre a conduta e o dano – sendo eles o caso fortuito ou a força maior, o estado de necessidade, a culpa de terceiro ou culpa exclusiva da vítima.

Na relação regressiva, o elemento subjetivo se torna extremamente importante, pois, só se concede, ao Estado, o direito de entrar com ação contra os causadores do dano, quando, na conduta de seus agentes, existe a intenção (dolo) de causar o dano jurídico ou a omissão por imprudência, imperícia, negligência (culpa).

Por fim, quanto à extensão do termo “causarem”, há bastante discussão doutrinária, na medida em que o legislador não fez distinção nenhuma entre os atos comissivos e omissivos por parte do Estado.

Nessa seara, a problemática reside em saber se o termo supracitado refere-se apenas às condutas comissivas do Poder Público, ou se também abarca as hipóteses de omissão estatal.

Para uma parcela da doutrina, o vocábulo em questão engloba tanto as condutas comissivas do Estado quanto as omissivas, de modo que se entende pela aplicabilidade da responsabilidade objetiva não só nos casos de um “agir” estatal, mas também nas hipóteses em que o ente público não agiu, quando lhe era juridicamente exigível. O fundamento dessa visão se encontra a partir de uma interpretação literal do texto do artigo supracitado, portanto, o entendimento é no sentido de que, em virtude de a norma ser expressa em garantir o direito de regresso do Estado ante os agentes públicos responsáveis pela produção do dano, nos casos de dolo ou culpa, a primeira parte do texto do dispositivo, a contrário senso, ao não fazer menção ao referido elemento subjetivo, independente de o agente ter incorrido em culpa para se fixar a reparação. Dentre os juristas que seguem essa doutrina, destacam-se Gustavo Tepedino, Yussef Said Cahali, Odete Medauar, Celso Ribeiro Bastos e Maurício Jorge Pereira da Mota e Hely Lopes Meirelles.

Em contrapartida, há uma segunda corrente doutrinária que concorda que a Constituição da República não rejeita as hipóteses de responsabilização por omissão estatal. Contudo, essa corrente diverge ao afirmar que, uma vez que a referência expressa no dispositivo supramencionado se aplica apenas às condutas comissivas, a responsabilidade civil do Estado por omissão, por exclusão, seria de natureza subjetiva. Dentre os defensores dessa teoria podemos citar Rui Stoco, Celso Antônio Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha de Mello, Amaro Cavalcante e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Esse debate no campo das omissões será discutido mais vezes ao longo do texto, pois é essencial para o tema central das duas partes posteriores – a responsabilidade civil do Estado nos casos de bala perdida em incursões policiais ou militares, quando não há perícia conclusiva a respeito da origem definitiva do projétil.

Retornando à análise da constituição, é importante mencionar a aplicação da teoria do risco integral, no artigo 21, XXIII, d, evidente pela expressão “independe da existência de culpa”, que impõe a responsabilização estatal sempre que houver dano – nesse caso nuclear. O aludido artigo prescreve que:

Art. 21. Compete à União:

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

No que concerne à lei civil, é imperioso observar que o Código Civil Brasileiro de 2002 reafirma a teoria da responsabilidade objetiva prevista na Carta Magna, de modo a corrigir a imprecisão observada no código anterior.⁴¹ Todavia, não faz referência expressa às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público. Determina o art. 43 que:

Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

Ainda analisando a Lei nº 10.406/2002, destaca-se o art. 927 que, em seu caput, estabelece o dever de reparar os danos causados e, em seu parágrafo único, traz a interpretação de que a responsabilidade objetiva depende de previsão legal, delegando, de forma suplementar, a prática da responsabilidade subjetiva aos casos em que não caiba a interpretação objetiva.

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem..

⁴¹ BRASIL. Código Civil de 2002, Lei 10.406 de 10 de dezembro de 2002.

Em uma análise superficial, evidencia-se que o atual Código Civil, mesmo promulgado em data posterior, mostra-se defasado em relação à carta magna, pois ele não contempla as pessoas jurídicas privadas que prestam serviços públicos.

Nesse mesmo dispositivo, ao aprofundar o raciocínio, de forma sistemática, adotando uma visão atinente a quais condutas omissivas podem resultar na responsabilização civil estatal, é possível discernir a respeito de um dos elementos essenciais da responsabilidade administrativa estatal nos casos de omissão – a chamada omissão juridicamente relevante. Desse modo, a leitura desse dispositivo, junto ao disposto no art. 186 da mesma lei, que define o ato ilícito, mostra que, nos atos omissivos, é essencial a voluntariedade – ou seja, a escolha consciente de não agir quando há o dever legal de fazê-lo. Assim, mesmo quando o agente público tem plena consciência da previsibilidade do dano e da possibilidade de impedi-lo, sua conduta negligente, imprudente ou imperita caracteriza o descumprimento normativo e, conseqüentemente, o ato ilícito juridicamente relevante.

Em síntese, a omissão juridicamente relevante viola o dever de cuidado, representando a inércia diante do que era necessário ocorrer, o que a torna incompatível com o ordenamento jurídico. Portanto, para que se configure a omissão que adquire relevância jurídica, é elemento indispensável a imprescindibilidade do dever de agir.

Para encerrar essa breve observação da responsabilização estatal no ordenamento jurídico pátrio, ainda é necessário mencionar que o texto constitucional adota, como regra, a teoria do risco administrativo, a fim de garantir a efetividade da responsabilidade civil estatal. Essa visão representa um avanço significativo para o direito brasileiro, pois, por um lado, a teoria da responsabilidade objetiva permite à vítima ajuizar ação contra o Estado com maior facilidade, em razão da ausência de elementos subjetivos; por outro, a possibilidade de o Estado se defender, mediante a imposição de excludentes de responsabilidade, e o direito de regresso contra seu agente garantem uma segurança jurídica mais ampla para todos os polos da relação jurídica.

Nesse viés, a responsabilidade civil objetiva do Estado é estabelecida, uma vez que estejam presentes e configurados: (i) a ocorrência de dano ilegítimo – patrimonial ou moral –; (ii) o nexo causal entre o evento danoso e a ação ou omissão do agente público; (iii) a

oficialidade⁴² da conduta lesiva; e (iv) a inexistência de causa excludente da responsabilidade civil, isto é, a ausência de força maior, caso fortuito ou culpa exclusiva da vítima.

Dessa forma, o entendimento firmado é de que o Estado brasileiro deve se submeter à responsabilidade civil, que não necessita discutir elementos subjetivos, como se o ente estatal, representado por seus agentes, agiu com dolo ou culpa. Assim, desde que os requisitos estejam cumpridos e não haja causas excludentes, é dever do Estado indenizar.

Todavia, na teoria da responsabilidade objetiva do Estado, é necessário considerar a subjetividade na conduta do agente público – seja dolosa ou culposa, se configurada –, a fim de viabilizar o direito de regresso do Estado contra o representante que, por atos ilícitos ou atos lícitos, porém abusivos, causou o dano.

Ainda nessa primeira parte do trabalho, o tópico a seguir irá elucidar com mais detalhes a respeito dos requisitos supramencionados, a fim de dar base teórica para a discussão, que será iniciada na segunda parte desse trabalho, a respeito da responsabilização objetiva do Estado pelos danos causados por balas perdidas em operações policiais ou militares, de origem desconhecida em decorrência de falta de perícia técnica.

⁴² No sentido de existência da ação, no cenário fático, ou seja que tenha sido praticada na qualidade da função atribuída ao agente público.

1.4. Fundamentos da responsabilidade civil do Estado: o dever de não causar dano a outrem, teoria do risco, elementos essenciais e excludentes da responsabilidade civil

Este trabalho, irá se ater, neste tópico, aos elementos necessários para que seja feita confirmação da existência de uma relação objetiva de responsabilidade civil entre um indivíduo particular e o Estado brasileiro, uma vez que é a modalidade amplamente adotada no cenário moderno brasileiro, salvo em omissões – caso em que existem discussões acerca da aplicabilidade da teoria subjetiva.

Dessa maneira, reitera-se que a responsabilidade civil estatal, de acordo com a norma disposta no art. 37, §6º, da Constituição Federal de 1988, é, em regra, objetiva, bastando que se prove a existência da conduta, o dano sofrido e o nexo de causalidade entre o agir do Estado e a lesão sofrida pelo indivíduo para que nasça o dever de indenizar. Assim, para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado não se exige culpa ou dolo, mas apenas uma relação de causa e efeito entre o ato praticado pelo agente e o dano sofrido por terceiro.

Todavia, vale ressaltar que o dolo e culpa do agente, mesmo na doutrina objetiva, ainda são relevantes para fundamentar o manejo de uma ação regressiva contra os agentes públicos e para orientar ao Judiciário na fixação dos valores de indenização, por danos morais ou materiais, a serem pagos à vítima. Dentre os critérios que balizam o arbitramento do quantum indenizatório estão: os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a repercussão do dano e a possibilidade econômica do ofensor e da vítima.

Retornando ao pensamento principal, os juristas Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona, trazem de forma sintética a explicação a respeito da responsabilidade objetiva vigente, incluindo mencionando a irrelevância jurídica do elemento subjetivo para a ação de indenização prevista na responsabilização. Eles explicam essa responsabilidade da seguinte forma:

Entretanto, hipóteses há em que não é necessário sequer ser caracterizada a culpa. Nesses casos, estaremos diante do que se convencionou chamar de ‘responsabilidade civil objetiva’. Segundo tal espécie de responsabilidade, o dolo ou a culpa na conduta do agente causador do dano é irrelevante juridicamente, haja vista que somente será necessária a existência do elo de causalidade entre o dano e a conduta do agente responsável para que surja o dever de indenizar.⁴³

⁴³ GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. Volume III – Responsabilidade Civil, 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. pp. 14-15

A doutrina de Medauar também confirma a falta de relevância do elemento subjetivo – dolo ou culpa do agente, mau funcionamento ou falha da administração – para a configuração da responsabilidade objetiva no ordenamento jurídico nacional. Em sua visão, com a aplicação da teoria do risco administrativo, deve ser observado apenas a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão e o dano jurídico, ou seja, basta comprovar o nexo causal, o qual, sendo demonstrado, o Estado deve ressarcir. Eis um trecho da mesma autora que corrobora com o pensamento:

Informada pela teoria do risco, a responsabilidade do Estado apresenta-se hoje, na maioria dos ordenamentos, como responsabilidade objetiva. Nessa linha, não mais se invoca o dolo ou culpa do agente, o mau funcionamento ou falha da Administração. Necessário se torna existir relação de causa e efeito entre ação ou omissão administrativa e dano sofrido pela vítima. É o chamado nexo causal ou nexo de causalidade. Deixam-se de lado, para fins de ressarcimento do dano, o questionamento do dolo ou culpa do agente, o questionamento da licitude ou ilicitude da conduta, o questionamento do bom ou mau funcionamento da Administração. Demonstrado o nexo de causalidade, o Estado deve ressarcir.⁴⁴

No mesmo sentido, Aldo Campos Costa⁴⁵, assistente de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), sintetiza essa opinião estabelecendo que se faz necessária a presença dos seguintes requisitos para a responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público se configurar: a) consumação do dano jurídico e ilegítimo a terceiro alheio à atividade do ente estatal; b) ação ou omissão administrativa; c) nexo causal entre o dano e a ação ou a omissão administrativa; d) a oficialidade da atividade causal e lesiva; e) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal.

No que concerne à doutrina pátria, observamos que se demonstra pacífica a respeito dos requisitos para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado. A título de ilustração temos a explicação do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, ele já lecionava a anos que:

A marca característica da responsabilidade objetiva é a desnecessidade de o lesado pela conduta estatal provar a existência da culpa do agente ou do serviço. O fator culpa, então, fica desconsiderado como pressuposto da responsabilidade objetiva.

Para configurar-se esse tipo de responsabilidade, bastam três pressupostos. **O primeiro deles é a ocorrência do fato administrativo**, assim considerado como qualquer forma de **conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima**,

⁴⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 366

⁴⁵ COSTA, Aldo de Campos. **A responsabilidade do Estado no STF e no STJ**. Consultor Jurídico - CONJUR. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-17/toda-prova-responsabilidade-estado-stf-stj/>. Acesso em: 13 de dezembro de 2024

singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público. Ainda que o agente estatal atue fora de suas funções, mas a pretexto de exercê-las, o fato é tido como administrativo, no mínimo pela má escolha do agente (culpa in eligendo) ou pela má fiscalização de sua conduta (culpa in vigilando).

O segundo pressuposto é o dano. Já vimos que não há falar em responsabilidade civil sem que a conduta haja provocado um dano. Não importa a natureza do dano: tanto é indenizável o dano patrimonial como o dano moral. Logicamente, se o dito lesado não prova que a conduta estatal lhe causou prejuízo, nenhuma reparação terá a postular.

O último pressuposto é o nexa causal (ou relação de causalidade) entre o fato administrativo e o dano. Significa dizer que ao lesado cabe apenas demonstrar que o prejuízo sofrido se originou da conduta estatal, sem qualquer consideração sobre o dolo ou a culpa. Se o dano decorre de fato que, de modo algum, pode ser imputado à Administração, não se poderá imputar responsabilidade civil a esta; inexistindo o fato administrativo, não haverá, por consequência, o nexa causal. Essa é a razão por que não se pode responsabilizar o Estado por todos os danos sofridos pelos indivíduos, principalmente quando decorre de fato de terceiro ou de ação da própria vítima. (grifou-se)⁴⁶

No mesmo sentido, dispõe o procurador-geral da República, Paulo Gonet, e ministro da Suprema Corte, Gilmar Mendes, que a responsabilização objetiva do Estado brasileiro pressupõe a caracterização de três requisitos essenciais: ação atribuível ao Estado, dano ilegítimo causado a terceiros e nexa de causalidade entre eles.⁴⁷ Sob essa perspectiva, a existência (ou não) do dever de reparar não é aferida pela qualificação da conduta geradora do dano (lícita ou ilícita), mas pela qualificação da lesão sofrida. Logo, o problema da responsabilidade resolve-se no lado passivo da relação, não em seu lado ativo. Importa, portanto, que o dano seja ilegítimo, não que a conduta causadora o seja.⁴⁸

No âmbito jurisprudencial, o STF fez menção dos requisitos essenciais para a configuração da responsabilidade civil objetiva do Estado, como dispõe a seguir:

CONSTITUCIONAL. CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., 1967, art. 107. C.F./88, art. 37, par-6. I. A responsabilidade civil do Estado, responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, que **admite pesquisa em torno da culpa do particular, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade estatal**, ocorre, em síntese, diante dos seguintes requisitos: **a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexa causal entre o dano e a ação administrativa.** A consideração no sentido da licitude da ação administrativa é irrelevante, pois o que interessa, é isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais.⁴⁹

⁴⁶ CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª edição. Rio de Janeiro Lumen Juris, 2007. p.482

⁴⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, pp. 993-1.000

⁴⁸ Não é necessário que o ato praticado seja ilícito, muito embora deva ser antijurídico para que se formalize o elemento da responsabilização do Estado.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 113.587, rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe 3/4/1992

Dando seguimento a análise, dentre os fundamentos da responsabilidade civil do Estado, destacam-se, para o seguinte trabalho, a conduta do agente público atuando na qualidade de sua função; o dever de não ferir de forma jurídica e injusta o direito de outrem para delimitação do dano; a teoria do dano direto para configurar o nexo causal como a relação imediata entre o dano e a ação do agente público; e a teoria do risco administrativo no que concerne às hipóteses excludentes de responsabilidade.

A seguir, o trabalho estrutura-se em quatro subtópicos que analisam os fundamentos da responsabilidade civil estatal, articulados aos conceitos já expostos, garantindo uma forte base teórica para as discussões subsequentes.

Inicialmente, concentrar-se-á na conduta do agente público, com ênfase na responsabilidade objetiva por omissão. Para tanto, serão analisados critérios como o binômio previsibilidade-possibilidade de agir, que pressupõe a comprovação de que o Estado poderia (e deveria) ter evitado o dano.

Em seguida, aborda-se o dano ilícito a terceiros, destacando a necessidade de prejuízo à esfera jurídica do indivíduo. Para atos lícitos, além da ocorrência do dano, exigem-se características como especificidade (atingir pessoa/grupo determinado) e anormalidade (ultrapassar riscos sociais). Complementa-se a análise com a teoria do dano direto e imediato, que limita a indenização aos efeitos vinculados à conduta estatal.

No terceiro eixo, examina-se o nexo causal, entendido como vínculo jurídico entre a conduta estatal (ação ou omissão) e o dano. Discute-se a causalidade adequada e a jurisprudência do STJ em casos complexos, como danos em operações de segurança pública.

Por fim, antes da segunda parte do trabalho, destacam-se as excludentes de responsabilidade estatal na teoria do risco administrativo. Elencam-se hipóteses como caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima, que rompem o nexo causal, desde que rigorosamente comprovadas pelo Estado, conforme exigido pela doutrina e tribunais.

1.4.1. Conduta do agente

O primeiro pressuposto, no âmbito da responsabilidade objetiva, segundo José dos Santos Carvalho Filho, é a ocorrência de um fato administrativo, definido pelo autor como “qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público”, produzindo consequências jurídicas.⁵⁰

Desse modo, o comportamento antijurídico praticado pelo agente público, poderia ser definido como ato, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, ensejador de dano anormal e específico a determinados indivíduos.

Portanto, faz-se necessária a demonstração, nos casos fáticos, de que o dano jurídico e injusto sofrido pela vítima tem relação direta e imediata com o exercício da função pública (nexo causal), nos atos comissivos, ou com a omissão juridicamente relevante dos agentes públicos.

Em relação à atuação comissiva estatal, não há grandes dúvidas, aplicando-se a responsabilização objetiva quando demonstrado o elo entre o dano sofrido no âmbito do direito e a existência de uma conduta ativa, praticada por um representante do Estado, que resultou nessa lesão. Todavia, especialmente nos casos de “bala perdida” – tema que será debatido no próximo capítulo deste trabalho – cabe ressaltar que o fato é considerado administrativo mesmo quando o agente estatal atua fora de suas funções, mas sob o pretexto de exercê-las. Em outras palavras, o que importa é agir na qualidade de agente, independentemente de estar ou não no exercício efetivo de suas funções.⁵¹

Agora o tema que traz certos debates é o das condutas omissivas, uma vez que parte da doutrina defende que elas são submetidas ao regime de responsabilidade subjetiva, enquanto outra defende que devem ser submetidas ao regime objetivo.

Diante do exposto na análise previamente feita do termo “causarem” presente no artigo 37, §6º, da CF/88, observa-se que as correntes doutrinárias existentes divergem em relação à natureza jurídica da responsabilidade civil estatal oriunda de condutas omissivas.

⁵⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018. p. 677.

⁵¹ *Ibidem*, p. 677.

Contudo, o fato é que, independentemente da teoria adotada, é pacífico na doutrina e na jurisprudência que o Estado deve responder por omissões na prestação de serviços que lhe eram incumbidos.

Desse modo, a partir da constatação de que o Estado responde por condutas omissivas, torna-se essencial delimitar o conceito de omissão adotado pelo legislador.

Nesse sentido, para responsabilizar o Poder Público civilmente, não se deve tratar a omissão como um conceito exclusivamente naturalístico, simplesmente o “não atuar” ou a inércia relativa a algo que não se tinha obrigação, pois, juridicamente, ela não se configura como mera faculdade. Assim, é preciso manter a ideia de que nem toda conduta omissiva caracteriza fato gerador da responsabilidade civil estatal

De acordo com Ricardo Alexandre e João de Deus, “a responsabilização do Estado por atos omissivos só ocorre quando o agente público tem o dever legal de praticar um determinado ato, e não o faz”.⁵²

De forma similar, Flávio Tartuce entende que, para que exista uma omissão juridicamente relevante, é necessário que exista um dever jurídico de praticar determinado ato, bem como a comprovação de que este ato não tenha sido praticado. Ademais, o jurista sustenta ser preciso ainda que seja demonstrado que a conduta, caso efetivamente posta em prática, poderia evitar a ocorrência do dano.⁵³

Por sua vez, José dos Santos Carvalho Filho reforça a noção de que nem toda conduta omissiva acarreta responsabilidade civil do Estado, uma vez que para que o dever de reparação seja configurado, é imprescindível que a omissão seja juridicamente relevante, ou seja, que haja um dever legal de agir. O autor defende que:

O Estado causa danos a particulares por ação ou por omissão. Quando o fato administrativo é comissivo, podem os danos ser gerados por conduta culposa ou não. A responsabilidade objetiva do Estado se dará pela presença dos seus pressupostos – o fato administrativo, o dano e o nexo causal. Todavia, quando a conduta estatal for omissiva, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos.⁵⁴

⁵² ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2018. p. 1071.

⁵³ TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Volume Único. 4ª Ed. São Paulo: Editora Método, 2014. p. 338.

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018. pp. 682-683.

Logo, para que se configure a existência desse requisito da responsabilidade civil do Estado por conduta omissiva, é imprescindível a existência do binômio entre a previsibilidade do dano e a possibilidade de agir do Poder Público com a finalidade de evitar o evento lesivo. Caso não sejam atestadas a previsibilidade e a possibilidade de agir, não há que se discutir a existência ou não de ato ilícito.⁵⁵

Em função desse binômio, conclui-se que, quando o agente público deixa de praticar determinada ação, que lhe era exigida de forma legal, por conta da impossibilidade de atuar ou em virtude da imprevisibilidade absoluta da ocorrência do *eventus damni*, ele não irá incorrer em culpa, em virtude de não ter cometido um ato ilícito por conta das situações que excluíram a responsabilização.

Em suma, a omissão juridicamente relevante caracteriza-se pela violação do dever de cuidado e pela inércia do Estado, mesmo diante de uma obrigação normativa, configurando ato ilícito que impõe o dever de reparar o dano causado ao indivíduo lesado.

Vale ressaltar que nos casos de balas perdidas – que serão analisados posteriormente –, o que importa é a mera existência da conduta estatal, ou seja, a atuação de agentes de segurança pública no exercício regular de suas funções, como no combate a situações de violência iminente para garantir a ordem pública, mas que, mesmo assim, resultam em lesões ou mortes de civis alheios à atividade policial.

⁵⁵ O indivíduo que incorre em ato ilícito, tomando por base os artigos 186, 187 e 927 do Código Civil de 2002, fica compreendido como: aquele, titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes, ou que, por ação ou omissão voluntária, negligência, imperícia ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, será obrigado a reparar os danos resultantes de suas ações ou omissões.

1.4.2. Dano ilegítimo à terceiro ou antijurídico

Em seguida, o próximo elemento necessário é a ocorrência de um dano, ou seja, é preciso que se confirme a existência de uma lesão, material ou moral, a determinado bem jurídico do administrado, decorrente de atividade administrativa, judicial ou legislativa.⁵⁶

A respeito do dano, conforme disposto no tópico de conceituação da responsabilidade civil, todos, incluindo o Estado, tem o dever, na forma de obrigação, de não lesar injustamente e juridicamente o direito de um terceiro, uma vez que esse dano quando comprovado é fundamental, especialmente na teoria objetiva, para que para que se configure a responsabilidade civilista do Estado.

Essa essencialidade pode ser compreendida com o seguinte trecho de Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

No campo da responsabilidade objetiva do Estado, a ilicitude desloca-se da conduta estatal para o resultado (dano antijurídico). Independentemente da conduta do agente (lícita ou ilícita), a responsabilidade do Estado restará configurada quando comprovado o dano ilícito, anormal, desproporcional, causado à vítima.⁵⁷

Além disso, será preciso que a lesão possa ser caracterizada como jurídica, devendo, desse modo, causar dano injusto a algo que a ordem jurídica reconhece como garantido em favor de um sujeito; e certa, ainda que atual ou futuro.⁵⁸

Outrossim, é importante ressaltar que nos casos de responsabilidade estatal por atos lícitos, não basta que o dano seja apenas jurídico e certo, devendo ser, também, específico, de modo a atingir uma pessoa ou um grupo de pessoas determinadas, que sofrem dano não experimentados pelos demais membros da sociedade; e anormal, de modo a superar os inconvenientes normais da vida em sociedade.⁵⁹

Ainda a respeito do dano, temos a opinião de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que reafirma esse posicionamento extraído da doutrina de Alexandre Santos de Aragão, uma vez que como pressuposto da responsabilidade objetiva a ocorrência de dano específico - na

⁵⁶ O dano precisa ser comprovado no caso concreto, como uma consequência concreta lesiva, patrimonial ou extrapatrimonial, ao administrado, uma vez que o mero risco de dano ou a prática de conduta contrária ao ordenamento jurídico não é suficiente para o estabelecimento da responsabilidade civil do Estado.

⁵⁷ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 811

⁵⁸ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 569

⁵⁹ *Ibidem*, p. 570

medida em que atinge uma parcela limitada e individualizável de membros da coletividade - e anormal, isto é, que supera os inconvenientes normais da vida em sociedade, oriundos da atuação estatal.⁶⁰

Em síntese, a ocorrência de um dano é elemento indispensável para configurar a responsabilidade civil do Estado, exigindo-se que a lesão – material ou moral – atinja um bem jurídico reconhecido pela ordem jurídica, decorrente de ação ou omissão estatal. Na teoria objetiva, a ilicitude desloca-se da conduta para o resultado danoso, que deve ser antijurídico (contrário ao direito), anormal (que ultrapassa os riscos sociais ordinários) e específico (atingindo indivíduos ou grupos determinados, não a coletividade indistintamente). Conforme destacado por doutrinadores como Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, mesmo em casos de atos lícitos do Estado, o dano precisa ser juridicamente relevante e certo (presente ou futuro), além de demonstrar desproporcionalidade em relação aos ônus habituais da vida em sociedade. Essa exigência assegura que a responsabilização estatal, prevista no art. 37, §6º da CF/88, mantenha equilíbrio entre a reparação justa e a legitimidade da atuação pública.

⁶⁰ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 891

1.4.3. Nexo causal

No que concerne ao terceiro elemento, nexa causal, ele se demonstra imprescindível para a comprovação do elo jurídico, ou normativo, entre o evento e o prejuízo jurídico superveniente, ou seja, consiste na relação de causa e efeito entre a conduta e o dano efetivamente produzido.

De acordo com Cavalieri Filho, entende-se nexa causal como “um elemento referencial entre a conduta e o resultado. É um conceito jurídico-normativo através do qual poderemos concluir quem foi o causador do dano”.⁶¹

Por sua vez, na doutrina de Alvim, estabelece-se que o direito nacional adota a teoria do dano direto e imediato ou da necessidade da causa para classificar o nexa causal, segundo a qual a causa é todo evento do qual decorre de forma direta e imediata o fato danoso.⁶²

Assim, define-se o nexa causal como o vínculo jurídico necessário entre a conduta estatal e o dano efetivamente causado aos direitos de terceiros – ou seja, o nexa figura como o elemento central para viabilizar a demonstração objetiva necessária à imputação da responsabilidade civil do Estado. Complementarmente, à luz da teoria do dano imediato, a caracterização do nexa causal pressupõe a demonstração inequívoca de que a conduta estatal configura-se como causa direta e suficiente do dano suportado pelo cidadão – ou seja, a prova de que o evento danoso decorreu, sem intercorrências externas relevantes, da ação ou omissão estatal.

Em suma, o nexa causal é o vínculo jurídico essencial entre a conduta estatal (ação ou omissão) e o dano causado a terceiros. Segundo Cavalieri Filho, trata-se de um elemento normativo que estabelece a relação direta de causa e efeito entre o evento estatal e o prejuízo. No direito brasileiro, adota-se a teoria do dano direto e imediato, exigindo que a conduta pública seja a causa suficiente do dano, sem intercorrências que interrompam essa cadeia. Essa abordagem reforça a necessidade de comprovação objetiva de que o dano decorreu inequivocamente da atuação estatal, assegurando a responsabilidade civil do Estado.

⁶¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 63

⁶² ALVIM, Agostinho Neves Arruda. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 356

1.4.4. Hipóteses de interrupção do nexa causal: Teoria do Risco Administrativo e Excludentes de responsabilidade

Por fim, para falar a respeito das excludentes de responsabilidade, ou também conhecidas como hipóteses de interrupção do nexa causal, temos primeiro que discorrer a respeito de qual é a teoria do risco aplicada na responsabilidade objetiva do Estado brasileiro.

Tomando por base o texto constitucional, podemos estabelecer o debate entre a aplicação da teoria do risco administrativo ou do risco integral no que concerne à responsabilidade objetiva.

A respeito desse debate, Marinela demonstra a diferença basilar entre os dois tipos de risco, conforme disposto no trecho a seguir:

Quanto à possibilidade de exclusão da responsabilidade objetiva, duas teorias devem ser admitidas: a teoria do risco integral, que não admite a exclusão da responsabilidade, e a teoria do risco administrativo, que admite a sua exclusão. O Brasil adota como regra a teoria do risco administrativo, em que é possível afastar a responsabilidade e a sua exclusão ocorre com a ausência de qualquer de seus elementos definidores. Estando presentes os elementos definidores da responsabilidade não há evasão possível.⁶³

Dessa maneira, constata-se que esses riscos diferem no campo de permitir a exclusão ou não da responsabilidade civil por meio da interrupção do nexa de causalidade entre o *eventus damni* e a conduta do agente estatal. No caso do risco administrativo, é possível afastar a responsabilidade pela ausência de algum elemento essencial para sua definição ou pela presença de uma hipótese de interrupção do nexa causal. Já com o risco integral, é impossível do Estado não ser responsabilizado, uma vez que ocorrendo o evento já existe a responsabilidade civil.

Para ilustrar, aplicarei ambas as teorias no seguinte caso teórico: um policial efetua disparos no confronto com bandidos durante uma operação policial e nessa operação ocorrem algumas fatalidades.

Na hipótese de se adotar a teoria do risco administrativo, o Estado responderia objetivamente pelos danos causados pelo policial, uma vez que este atuou na qualidade de

⁶³ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 6. ed. Niterói: Impetus, 2012. p. 981.

agente público, independentemente da existência do elemento culpa. Todavia, está assegurado ao ente estatal o direito de regresso contra o agente, conforme preconiza o comando constitucional, além de possibilitar a aplicação de cláusulas excludentes – tais como força maior, caso fortuito, culpa exclusiva da vítima ou culpa de terceiro – para afastar o nexo causal. Dessa forma, dependendo de como essas vítimas foram mortas, o Estado pode, ou não, ser responsabilizado.

Na segunda hipótese, isto é de se adotar a teoria do risco integral, o cenário seria bem diferente, uma vez que essa teoria define que o Poder Público responde objetivamente pelos danos, mas não lhe é concedida a possibilidade de apresentar qualquer excludente da relação de causalidade entre a conduta e o dano. Desse modo, apenas a existência do dano – nesse cenário hipotético, as vítimas da operação – já faria com que o Estado fosse responsabilizado.

O segundo cenário, caso realmente aplicado na prática, traria diversos problemas para o Estado, pois iria impossibilitar o mesmo de se defender com as hipóteses de exclusão da responsabilização nos casos em que claramente ele não deveria estar figurando como responsável pela reparação da lesão jurídica, uma vez que, nesses casos, a culpa deveria recair sobre outro indivíduo ou fenômeno alheio aos seus agentes. Entretanto, aplicando-se a teoria do risco administrativo, como proposto no primeiro cenário, iria ocorrer uma tentativa mais justa de equilibrar a relação desigual entre o Estado e os seus administrados, tomando como medida a equidade, em virtude da atividade Estatal ser inerente a existência de riscos de dano e do fato de ser inadmissível ao indivíduo lesado suportar o encargo proveniente da conduta estatal.

Nesse sentido, é essencial reconhecer a relação assimétrica de poder entre o Estado e os cidadãos – uma dinâmica que justifica a concessão de certas prerrogativas e privilégios ao ente estatal, com o objetivo de promover o bem comum. Diante dessa posição privilegiada em relação aos particulares, passou a se considerar que o Estado tem o poder-dever de arcar com risco intrínsecos à complexidade da própria atividade administrativa, em virtude da qual, seja exercida de forma lícita ou ilícita, implica no surgimento do dever de indenizar os danos sempre que estes resultarem de ações ou omissões estatais, dada a natureza pública e potencialmente impactante de suas funções.

Assim, observa-se que a interpretação do texto constitucional deve ser feita com base no risco administrativo, afinal a mera existência do trecho que regula o direito de regresso no caso de culpa ou dolo do agente permite desenvolver a ideia de que o risco integral não cabe

no artigo. Isso se deve ao fato de que a teoria do risco integral é um teorema extremamente drástico, que somente deve ser aplicado em casos excepcionais, como no caso de danos nucleares, segundo o art. 21, XXIII, d, uma vez que se o uso dessa teoria fosse amplo o Estado se responsabilizaria por todos os casos possíveis sem ter direito de regresso ou a se defender nas situações em que o serviço era impossível ou o dano imprevisível.

Esse entendimento da possibilidade de aplicação apenas em situações excepcionais que estejam estabelecidas na forma da lei, é consagrado na doutrina de Di Pietro, que defende a adoção da teoria do risco integral nos casos de danos causados por acidentes em usinas termonucleares, com previsão no art. 21, XXIII, “d”, da Constituição da República,⁶⁴ disciplinados pela Lei nº 6.453, de 17/10/1977; bem como na hipótese de danos decorrentes de atos de terrorismo, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras, conforme previsto na Lei nº 10.309, de 22/11/2001, e na Lei nº 10.744, de 09/10/2003.⁶⁵

Desse modo, conclui-se que o art. 37, §6º, fixou a teoria do risco administrativo, segundo a qual haverá dever de indenizar o dano em virtude do ato lesivo e injusto causado ao cidadão pelo Poder Público, como a teoria que regula a responsabilidade civil estatal nos casos gerais, salvo exceções em que se aplicam o risco integral. Isso se demonstrou como um grande avanço para a responsabilização civil, porque ficou mais fácil responsabilizar o Estado, mas ao mesmo tempo garantiu ao Estado um direito de defesa desde que comprove alguma excludente.

Corroborando para firmar esse entendimento, Medauar defende o posicionamento de que alguns princípios respaldam a concepção da responsabilidade objetiva do Estado, e eles são essenciais para que se possa garantir a justiça nas relações entre o ente estatal e os administrados. Dentre os princípios, a jurista elenca a equidade, o fato de que nem sempre é possível demonstrar dolo ou culpa e a amplitude das atividades do estado que podem ensejar danos em virtude de riscos inerentes a sua prática. Em face desses princípios, evidencia-se que os direitos da vítima são melhor garantidos ao utilizar-se a teoria objetiva na

⁶⁴ Prescreve a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “Compete à União: (...)XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: (...)d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;”

⁶⁵ DI PIETRO, *op. cit.*, p. 891

Responsabilidade da Administração do que ao aplicar a teoria subjetiva, conforme disposto a seguir:

Alguns princípios respaldam a concepção da responsabilidade objetiva do Estado. Em primeiro lugar, o próprio sentido de justiça (equidade), o *neminem laedere*, o *alterum non laedere*, que permeia o direito e a própria vida, em virtude do qual o causador de prejuízo a outrem fica obrigado a reparar o dano. No caso da Administração, a multiplicidade e amplitude de suas atividades e as suas prerrogativas de poder ensejam risco maior de danos a terceiros. Por outro lado, nem sempre é possível identificar o agente causador, nem sempre é possível demonstrar seu dolo ou culpa. Melhor se asseguram os direitos da vítima ante o tratamento objetivo da responsabilidade da Administração.⁶⁶

Assim, tomando por base a análise de Cavalieri Filho a respeito da responsabilidade fundamentada na teoria do risco integral, é possível identificar as hipóteses que afastam a responsabilidade na teoria do risco administrativo. O autor defende que:

Na responsabilidade fundada no risco integral, todavia, o dever de indenizar é imputado àquele que cria o risco, ainda que a atividade por ele exercida não tenha sido a causa direta e imediata do evento. Bastará que a atividade de risco tenha sido a ocasião, mera causa indireta ou mediata do evento, ainda que este tenha tido por causa direta e imediata fato irresistível ou inevitável, como a força maior e o caso fortuito. Em outras palavras, o dano não é causado diretamente por uma atividade de risco, mas seu exercício é a ocasião para a ocorrência do evento.⁶⁷

Pela teoria do risco administrativo, predominante em nosso ordenamento jurídico, a responsabilidade objetiva do Estado poderá ser afastada nas seguintes hipóteses: (a) fato exclusivo da vítima, que ocorre quando a própria conduta do indivíduo contribui decisivamente para o prejuízo; (b) fato de terceiro, que diz respeito à ação de alguém alheio ao Estado que provoca o dano; e (c) caso fortuito ou força maior, que designam eventos imprevisíveis e inevitáveis, alheios ao controle dos agentes públicos.

A excludente da culpa exclusiva da vítima ocorre quando o dano decorre de conduta autolesiva, como no caso de um pedestre que, por ato voluntário e consciente provoca o próprio prejuízo. Nessa hipótese, inexistente dever de indenização estatal, pois o nexo causal entre a ação administrativa e o resultado é rompido, afastando a imputação objetiva ao Estado.

Quanto ao fato de terceiro, a exclusão da responsabilidade civil estatal pressupõe dano causado por agente externo, alheio à esfera de atuação do Poder Público e da vítima. Trata-se de evento imprevisível e inevitável, conforme a teoria da causalidade adequada, que desvincula a conduta estatal do resultado (e.g., atropelamento por terceiro não relacionado à

⁶⁶ MEDAUAR, *op. cit.*, p. 366

⁶⁷ CAVALIERI FILHO. Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 12ª Ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. p. 218

atividade administrativa). Aqui, igualmente, interrompe-se o nexo causal, excluindo-se o dever de reparação.

Em ambas as hipóteses, a ruptura do liame causal impede a responsabilização estatal, pois o dano é atribuído integralmente à vítima ou a terceiro, sem qualquer contribuição da administração. Consequentemente, não surge obrigação de indenizar, preservando-se os contornos objetivos da responsabilidade civil previstos no ordenamento jurídico.

Por sua vez, a força maior e o caso fortuito, configuram-se como eventos imprevisíveis e inevitáveis – naturais ou humanos –, capazes de romper o nexo causal entre a conduta estatal e o dano, excluindo a responsabilidade civil do Estado.

A doutrina diverge quanto à distinção entre os institutos: parte da literatura associa a força maior a fenômenos naturais (ex.: catástrofes climáticas) e o caso fortuito a ações humanas alheias (ex.: atos de terceiros), enquanto outros invertem tal classificação. Há ainda posicionamentos, como o de Di Pietro, que negam a exclusão da responsabilidade estatal no caso fortuito.

A despeito dessas controvérsias, o ordenamento jurídico brasileiro equipara ambos como excludentes de responsabilidade, conforme o art. 393 do Código Civil de 2002, que isenta o devedor de reparar danos derivados de tais eventos, salvo responsabilização expressa (exemplo: dispositivos que seguem a teoria do risco integral). O parágrafo único desse dispositivo reforça que tais hipóteses envolvem fatos necessários, cujos efeitos eram inevitáveis ou inafastáveis.

Para ilustrar a aplicação dessas excludentes, tomando por base a hipótese do fato exclusivo da vítima, no caso hipotético em que um transeunte está desobedecendo abertamente às orientações de segurança expressas por um policial antes da operação policial, e ele se aproximar da área de conflito sendo atingido por um projétil de origem desconhecida, resta configurada essa hipótese. Assim, se uma bala perdida atingir um civil devido à ação inesperada da vítima, de um terceiro ou a um evento absolutamente imprevisto ou incontrolável, sem culpa direta dos agentes, o nexo causal se rompe, afastando a responsabilidade do Poder Público.

No que concerne às excludentes, pode-se concluir que essas hipóteses devem ser interpostas pelo Estado, uma vez que, em função da diferença de poder entre o ente público e

os administrados, caso o ônus da prova recaísse sobre o particular lesado, esse não teria capacidade adquirir informações de forma tão eficiente quando o Estado.

Dessa forma, para evitar a imposição de uma prova diabólica ao administrado, cabe ao Estado tomar as devidas providências para obter todos os meios legítimos de prova, a fim de interromper o nexo de causalidade entre a conduta de seu agente e o dano alegado pela vítima.

Enfim, sintetizando o que foi exposto ao longo deste tópico e aplicando-o ao tema de "bala perdida" em operações policiais, conclui-se que, em havendo ação estatal, lesão à vida de um indivíduo e nexo de causalidade plausível entre a operação policial realizada e o disparo efetuado que resultou na morte de terceiro alheio à atividade estatal, caberá ao ente federativo demonstrar a existência de hipóteses excludentes de sua responsabilidade no caso concreto. A mera alegação de inconclusividade da perícia, por si só, não será suficiente para afastar a responsabilidade, conforme será detalhado a posteriori.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO NOS CASOS DE BALA PERDIDA

Dedica-se agora este ponto do trabalho à demonstração da realidade conflituosa alusiva às incursões de forças militares e policiais⁶⁸ brasileiras, dando um certo foco no cenário fluminense, e à análise da possibilidade de realizar o tratamento, de forma objetiva, da temática presente no Tema 1.237 do STF relativo à 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.

Nesse sentido, a pergunta central que se coloca é se seria possível a Administração Pública responder por danos decorrentes de confronto entre agentes da segurança estatal (policiais e militares) e criminosos, conduzidas sem as devidas precauções táticas pelo aparelho policial, em que a arma de origem do disparo é desconhecida pela falta ou atraso da perícia técnica adequada.

Nesta parte intermediária do trabalho, para a melhor compreensão, em capítulo posterior, atinente a como a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decide os litígios nos quais se apresentam a hipótese em pauta, é necessária uma análise sobre: Como determinar a responsabilidade do Estado em casos de bala perdida durante operações policiais? Existe possibilidade dele responder em condutas omissivas juridicamente relevantes, ou apenas nos atos comissivos? A quem cabe provar a origem do disparo? O que fazer quando a perícia é inconclusiva? Isto é, o Estado deve responder mesmo quando não se sabe se o projétil partiu das armas dos policiais ou dos criminosos?

⁶⁸ Vale ressaltar que a análise irá focar majoritariamente em dados decorrentes da atividade policial, mas se entende que a aplicação da noção do perigo das incursões e da necessidade de responsabilização se estende para os militares

2.1. Problemática moderna da segurança pública: Letalidade Policial

Inicialmente, para entender a relevância da discussão a respeito da responsabilização civil do Estado nos casos de balas perdidas durante operações policiais ou militares, é preciso levar em conta que os elevados índices de criminalidade e o fenômeno das balas perdidas são problemas genuinamente brasileiros.

No Brasil, tivemos 6.393 mortes por atividade policial em 2023, de acordo com o último Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado em julho.⁶⁹ Esse número absoluto, embora à primeira vista possa parecer irrisório, representa um grave problema social e jurídico que acomete as grandes cidades brasileiras, sobretudo o Rio de Janeiro.

Temos diversos exemplos, amplamente noticiados, especialmente no estado do Rio de Janeiro – onde ocorre maior número de operações de conflito em virtude da concentração do crime organizado –, de operações policiais, como a que ocorreu no Complexo do Lins,⁷⁰ na Zona Norte do Rio de Janeiro, em dezembro de 2024 – que resultou em um projétil atravessando a janela do segundo andar da Escola de Saúde da Marinha, atingindo fatalmente uma médica da marinha –, a que ocorreu na Comunidade “Buraco Quente”,⁷¹ em São João de Meriti, na Baixada Fluminense, em janeiro de 2025 – que resultou na morte de uma menina de 12 anos e no ferimento de sua mãe que estavam na rua para efetuar uma compra – ou a que ocorreu no Conjunto Ipase,⁷² na Vila Kosmos, na Zona Norte do Rio de Janeiro, em janeiro de 2025 – que resultou em uma idosa sendo alvejada no braço enquanto estava na janela de sua casa.

⁶⁹ FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: . Acesso em: 10 jan. 2022.

⁷⁰ Jornal Nacional. **Tiro na cabeça mata médica dentro do hospital da Marinha no Rio**. G1. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/12/10/tiro-na-cabeça-mata-medica-dentro-do-hospital-da-marinha-no-rio.ghtml> Acesso em: 02 de janeiro de 2025.

⁷¹ LIMA, Ester; VICTOR, Marcelo. **Menina de 12 anos sai para comprar refrigerante com a mãe e morre atingida por bala perdida em São João de Meriti**. G1. 2025 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/16/menina-bala-perdida-em-sao-joao-de-meriti.ghtml> Acesso em: 04 de fevereiro de 2025.

⁷² LOURENÇO, Ana Beatriz. **Idosa é atingida dentro de casa por bala perdida; 'Vou ter que vender o apartamento', diz marido**. G1. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/15/idosa-e-atingida-dentro-de-casa-por-balada-perdida-na-zona-norte.ghtml> Acesso em: 07 de fevereiro de 2025.

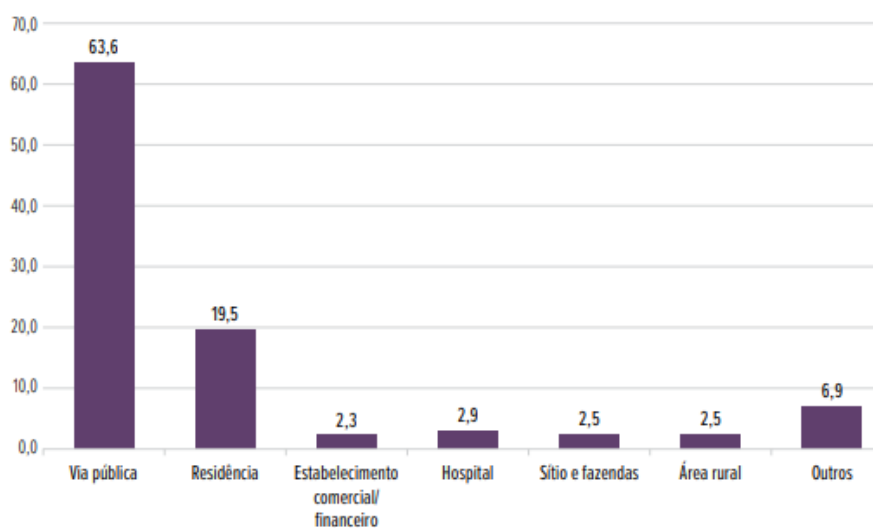
Observando esses casos, pode-se compreender que o perfil das vítimas, no que concerne ao local em que as lesões jurídicas ocorrem e as idades dos indivíduos injustamente afetados, é extremamente vasto.

De acordo com o Anuário de Segurança Pública de 2024, as vias públicas (63,6%) são o local mais frequente em que as lesões ocorrem, seguidas pelo interior de residências (19,5%), em que as balas perdidas possam eventualmente perfurar e ferir o morador.

Quanto ao perfil de idade, temos, assim como na violência urbana em geral, a prevalência de vitimização no grupo de jovens adultos com idade entre 18 a 24 anos em que se atinge uma taxa de 9,8 mortes por 100 mil.

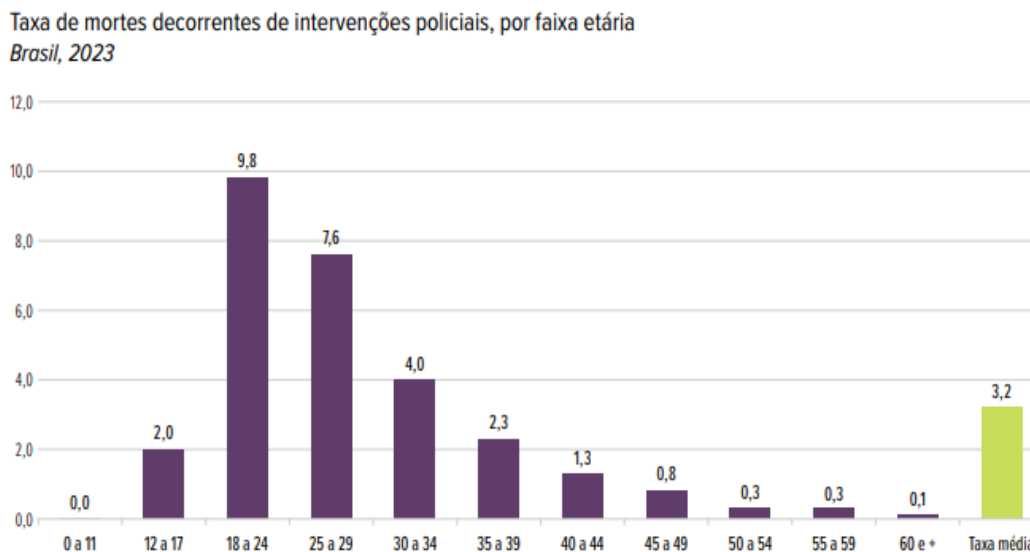
GRÁFICO 1:

Mortes decorrentes de intervenções policiais, por tipo de local da ocorrência (em %)
Brasil, 2023



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024

GRÁFICO 2:



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024

Dessa forma, observamos um problema recorrente na nossa segurança pública, fato que se torna ainda mais grave ao compararmos a letalidade de nossas operações policiais com a de outros países ou com eventos marcantes de nossa própria história.

Levando em conta o G20, grupo que o Brasil é membro integrante, ao compararmos o número absoluto de mortes do Brasil (6.393) com a soma do mesmo tipo de vítimas fatais de 15 outros integrantes (2.267) podemos observar a disparidade, uma vez que a polícia brasileira mata 36 vezes mais que a média dos agentes de segurança pública das outras nações.⁷³

Além disso, outro modo de se ter um parâmetro do escândalo genocida de nossa atividade policial, é comparar o problema da vitimização por atividades policiais nos dias de hoje com a vitimização no período ditatorial brasileiro, podemos observar novamente a importância dessa questão.

De acordo com a Comissão Nacional da Verdade (CNV), foram 434 mortos e desaparecidos políticos em seu relatório, publicado em 2014, embora saibamos que esses números não oferecem a real dimensão das violências que foram praticadas pela ditadura

⁷³ Dados baseados em matéria de 2024 escrita pelos jornalistas Pedro Vilas Boas e Matheus Alleoni do sítio eletrônico UOL, em que foi feito um levantamento do número de mortes pela atividade policial nos países do G20, salvo Arábia Saudita, China e Rússia que não apresentaram dados confiáveis. Cf. BOAS, Pedro Vilas; Alleoni, Matheus. **Policiais brasileiros matam mais do que os de 15 países do G20 somados**. UOL. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/12/18/dados-policia-letalidade-g20.htm>. Acesso em: 24 de dezembro 2024

militar em nosso país por não contabilizar inúmeros casos não oficiais e pela CNV ter adotado os critérios previstos na Lei de Mortos e Desaparecidos Políticos, de 1995, que impossibilitaram a computação de, por exemplo, camponeses, indígenas, vítimas de esquadrão da morte e do surto de meningite.⁷⁴ Levando em consideração a falta de credibilidade desses dados da Comissão Nacional da Verdade, temos o depoimento da atual presidenta da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Eugênia Augusta Gonzaga, em entrevista à Agência Pública, em que ela defendeu a necessidade de Brasil deveria mudar a forma a forma que se conta os mortos e desaparecidos na ditadura militar (1964-1985), o que resultaria em um número superior a 10 mil mortos, conforme disposto a seguir:

Se nós formos computar as pessoas atingidas pelos atos de exceção, a gente passa facilmente do número de 10 mil mortos e desaparecidos políticos no Brasil”, afirmou. Para ela, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) foi muito conservadora ao listar somente 434 mortos e desaparecidos políticos em seu relatório, publicado em 2014. “Vamos ver se a partir de agora a gente consegue modificar essa visão que o Brasil tem de que a ditadura brasileira foi a que menos matou na América Latina.”⁷⁵

Entretanto, mesmo se considerarmos apenas um intervalo de cinco anos, entre 2019 e 2023, teríamos, segundo o Anuário de Segurança Pública de 2024, uma quantidade de mortos, em números absolutos, equivalente a 32.105 vítimas da letalidade policial.

Desse modo, por consequência do elevado índice de violência nas incursões policiais e militares, nos últimos anos o Estado Brasileiro foi condenado em múltiplas ações internacionais.

Em fevereiro de 2017 a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) proferiu a condenação relativa ao caso “Favela Nova Brasília vs Brasil”, que versa sobre a responsabilidade internacional do Estado pela violação do direito à vida e à integridade pessoal de 26 homens executados pela polícia e 3 mulheres vítimas de violência sexual durante operações policiais realizadas na Favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro, em duas incursões nos anos de 1994 e 1995.

⁷⁴ PAIVA, Rubens. **Comissão da Verdade do Estado de São Paulo**. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/documentacao/comissao-da-verdade/#:~:text=Conforme%20apura%C3%A7%C3%A3o%20que%20consta%20no.submetidas%20a%20inqu%C3%A9rito%20e%207.376>. Acesso em: 01 de janeiro de 2025

⁷⁵ OLIVEIRA, Marcelo. **Procuradora: “Vamos ver se muda a visão que a ditadura do Brasil foi a que menos matou”**. Agência Pública. 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/10/passa-de-10-mil-procuradora-propoe-recontar-mortos-na-ditadura/>. Acesso em: 03 de janeiro de 2025

Na sentença, a Corte internacional declarou a responsabilidade do Estado brasileiro por não investigar os crimes e negar acesso à justiça às vítimas e familiares e determinou medidas de reparação e de não repetição que incluem a publicação e compilação de dados sobre mortes decorrentes de intervenções policiais, a investigação imparcial e independente feita por um órgão diferente da força pública envolvida no incidente, o fornecimento gratuito de assistência psicológica e psiquiátrica às vítimas – inclusive com fornecimento de medicamento –, o estabelecimento de metas e políticas de redução da letalidade. e a participação das vítimas e familiares na investigação e em processos judiciais.

Após essa decisão, por conta do Brasil não ter seguido as previsões estabelecidas pela Corte Interamericana, no âmbito da jurisdição interna, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, proposta para reduzir a letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro. Pela relevância ao tema, transcrevo, nesse sentido, o seguinte trecho a 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).⁷⁶

Do julgado, extrai-se, que o Supremo Tribunal Federal 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. Desse modo, o entendimento é de se 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 –, além adotar protocolos públicos de atuação policial, que assegurem a confiabilidade das instituições na aplicação da lei e, ademais, balizem os agentes estatais.

Voltando ao cenário internacional, em março de 2024, o Brasil sofreu outra condenação similar na CIDH no caso “Honorato vs Brasil”. Nesse caso, também conhecido como “Operação Castelinho”, episódio em que agentes do Grupo de Repressão e Análise aos Delitos de Intolerância (GRADI) da Polícia Militar do Estado de São Paulo executaram 12 pessoas em uma rodovia no interior em março de 2022, o Estado brasileiro foi condenado a adotar medidas para implementação de dispositivos de geolocalização nas viaturas e fardas dos policiais – ideia similar à adotada na ementa da ADPF 635 –, além da determinação de que todo policial envolvido em ação com resultado morte seja afastado temporariamente de sua função de policiamento ostensivo até que se determine sua reincorporação pela Corregedoria.

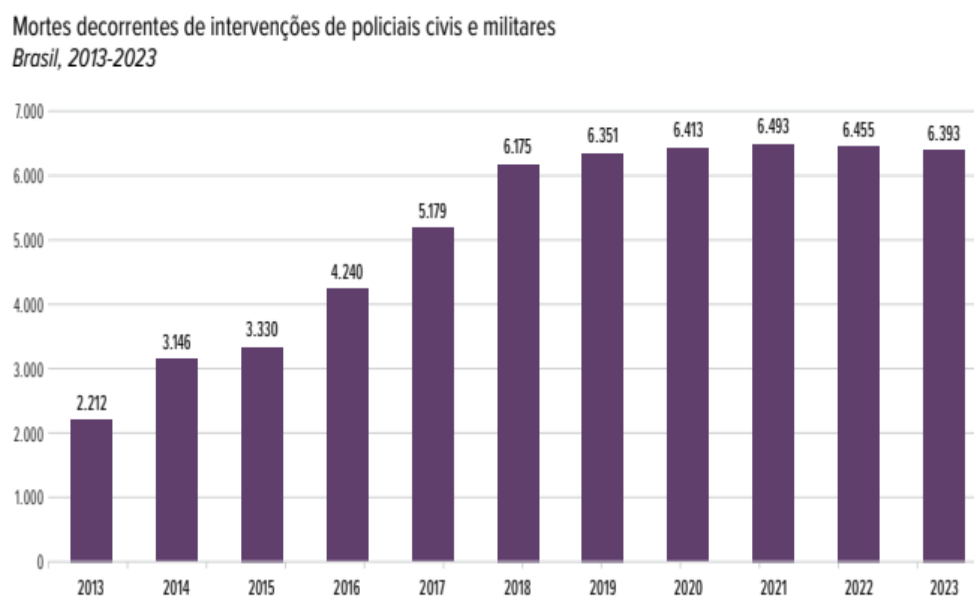
Entretanto, apesar das condenações mencionadas e das determinações previstas nas sentenças, o Brasil pouco avançou na implementação de medidas preventivas e, por conseguinte, não teve progresso significativo na redução da mortalidade de civis em

⁷⁶ ADPF 635 MC-ED/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 3/6/2022

operações policiais. Sabe-se, por dados oficiais do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que os números absolutos de mortes decorrentes de intervenção policial se mantiveram, constantemente, superiores ao patamar de 6.000 desde o ano de 2018.

De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o número de mortes em intervenções policiais monitoradas ,no período entre 2013 e 2023, foi de ao menos 56.367 em todo o país.

GRÁFICO 3:



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024

Dessas mortes resultantes da atuação das forças policiais, vale destacar os dados concernentes à situação no estado do Rio de Janeiro, que, quanto a classificação em números absolutos, ocupa a segunda posição, com 871 vítimas; quanto a classificação em taxa, ocupa o sétimo lugar, com 5,4 mortos por 100 mil habitantes; quanto a proporção de mortes por intervenções policiais foi elevada em relação ao total de mortes violentas, 20,4% das mortes violentas intencionais foram de autoria da polícia fluminense.

Em relação a esse ponto, é importante, também, se atentar para o primeiro relatório mensal do qual se sabe relacionado aos casos registrados de “bala perdida”, publicado no ano de 2025, feito pelo Instituto Fogo Cruzado, que demonstrou um aumento na violência urbana no Rio de Janeiro, em especial por danos colaterais em atos de resistência.⁷⁷

⁷⁷ Esse relatório é uma pesquisa do Instituto Fogo Cruzado a respeito de como os casos de bala perdida se comportam na sociedade do Rio de Janeiro. Cf. FOGO CRUZADO. **Violência no Grande Rio explode em**

Nessa matéria, os dados comparativos entre janeiro de 2025 e janeiro de 2024 evidenciam um cenário preocupante de escalada nos índices de violência armada na região metropolitana do Rio de Janeiro. Durante o mês de janeiro de 2025, foram registrados 277 disparos de arma de fogo, o que representa um aumento de 30% em relação aos 213 tiroteios ocorridos em janeiro de 2024. Dentre os incidentes de 2025, 117 (42%) foram resultado de ações e operações policiais, o que representou um aumento significativo quando comparado aos 73 (34%) verificados no mesmo período do ano anterior.

A análise do número absoluto de vítimas também revela alterações significativas. Em janeiro de 2025, o total de pessoas baleadas atingiu 181 indivíduos, dos quais 79 foram fatais e 102 ficaram feridas. Esses números correspondem a um acréscimo de 36% no número de óbitos e de 137% no número de feridos em comparação com janeiro de 2024, quando 101 pessoas foram baleadas (58 mortes e 43 ferimentos). Entretanto, quando o Instituto Fogo Cruzado examina a incidência de vítimas em operações policiais, constatou-se que em janeiro de 2025, 102 vítimas (56%) foram atingidas nesse contexto – sendo divididas em 27 fatalidades e 75 feridos –, enquanto em janeiro de 2024 essa proporção era de 72% (73 vítimas), resultando em 37 óbitos e 36 feridos.

Adicionalmente, a comparação dos dados de janeiro de 2025 com os do mês de dezembro do mesmo ano indica um aumento de 42% no número de tiroteios, um discreto incremento de 1% no total de mortos e um significativo acréscimo de 70% no número de feridos, considerando que dezembro do ano passado registrou 195 tiroteios, 78 mortes e 60 feridos.

Esses dados reforçam a necessidade de uma análise aprofundada das dinâmicas da violência urbana e das implicações das ações policiais, apontando para a urgência de estratégias que promovam a redução dos índices de conflitos armados e minimizem os danos colaterais decorrentes das intervenções estatais.

Superada essa questão alusiva à letalidade das forças policiais, na segunda metade deste capítulo será tratado o tema da responsabilização estatal nos casos de bala perdida em incursões policiais ou militares, sem a existência de perícia conclusiva a respeito da origem do projétil – tema que esse trabalho se propôs a discutir desde o princípio e que teve seu alicerce teórico e prático introduzido até agora.

2.2. Responsabilidade civil objetiva do Estado por projéteis de origem indeterminada em operações de segurança pública: desafios à imputação jurídica na ausência de comprovação pericial

A análise desse tema será feita com base nos três questionamentos a seguir: (a) como determinar a responsabilidade do Estado em casos de bala perdida durante operações policiais?; (b) quem tem o ônus de provar a origem do projétil?; e (c) o Estado deve responder mesmo na ausência de perícia conclusiva?

Inicialmente, com base em nos referenciais teóricos – seja doutrinário ou jurisprudencial – e estatísticos – previsto nos dados de mortes violentas em incursões policiais – expostos anteriormente, é evidente que o Estado brasileiro, na forma, da União e suas unidades federativas, deve ser responsável pelos eventos danosos ocorridos durante suas operações de confronto (conduta) entre policiais e/ou militares e bandidos, uma vez que os projéteis de arma de fogo disparados tem tirado a vida (dano antijurídico) de centenas de indivíduos inocentes alheios ao alvo inicial do disparo.

Então, o Estado brasileiro deveria responder nesses casos?

A resposta é inegavelmente afirmativa. Isso porque: ainda que as ações de combate ao crime realizadas pelo Estado – por seus agentes policiais – sejam lícitas, tais operações carregam riscos intrínsecos (como mortes ou lesões) cuja materialização impõe ao poder público o dever de reparação civil.

Dessa maneira, como dois dos pressupostos fáticos – dano ilegítimo à esfera do direito e oficialidade⁷⁸ da conduta – se encontram comumente presentes nas operações policiais, resta-se, como elemento mais importante para confirmar a responsabilidade, a comprovação, caso a caso, da existência de nexo de causalidade.

A jurisprudência nacional apresenta dois posicionamentos pertinentes ao modo de se observar o elo jurídico entre a lesão individual e a ação do representante estatal.

O primeiro é centrado na ideia do dano direto – isto é, só é possível responsabilizar o ente estatal se se comprovar que a bala partiu da arma de fogo de um policial. Enquanto, o

⁷⁸ A “oficialidade” refere-se à comprovação da existência concreta da atividade de segurança, não à avaliação de sua legalidade.

outro está fundado na análise dos riscos inerentes à atividade essencial e extremamente perigosa de enfrentar criminosos em regiões dominadas pelo crime organizado, cuja finalidade é garantir a incolumidade dos cidadãos. Destarte, com essa segunda perspectiva, para que o nexo causal e, por conseguinte, o dever de indenizar objetivamente existam, basta constatar que o dano decorreu da atuação desastrosa do Poder Público, que na figura do agente policial contribuiu de forma decisiva para o *eventus damni*.⁷⁹

Desse modo, por um lado, o primeiro defende a necessidade de comprovar rigorosamente o elo entre o dano e a ação policial para evitar responsabilizações indevidas. Por outro, o segundo adota uma abordagem mais branda, ao associar a conexão dos dois eventos à mera existência de dano jurídico sofrido durante o período em que se realizava uma operação policial na área.

Assim, é evidente que ambos os pensamentos possuem embasamento teórico válido, mas resta questionar qual é a razão de o entendimento – legal e jurisprudencial – moderno ter facilitado a comprovação dos elementos necessários para propor uma ação de reparação civil contra o Estado ao adotar a segunda corrente, especialmente no Tema 1.237 do STF que é essencial para a discussão dos danos por bala perdida em operações de segurança pública..

A justificativa reside no fato de que seria flagrantemente injusto – e em descompasso com o princípio da igualdade dos ônus e encargos sociais – que as vítimas e suas famílias suportem, isoladamente, os danos gerados por uma atividade estatal voltada à proteção do interesse coletivo. Isso porque, se a ação pública beneficia a sociedade, os riscos inerentes a ela devem, da mesma forma, ser compartilhados por todos, conforme a proporção dos benefícios usufruídos – racionalidade que se alinha ao disposto no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, o qual reconhece o povo como titular originário do poder estatal. Assim, como o Estado (cuja atividade possui diversos riscos institucionais) atua em nome da coletividade, cabe-lhe, como representante do povo, assumir os encargos de suas atividades, evitando que grupos específicos suportem, sozinhos, ônus que deveriam ser socializados.

Nesse contexto, o Estado – como criador dos riscos institucionais – deve assumir o ônus dos danos. Para tanto, exige-se flexibilizar a comprovação do nexo causal, garantindo que a reparação não seja inviabilizada por rigidez probatória contrária à equidade.

⁷⁹ CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 263

Não obstante, com a observação dessas duas ideias, resta a dúvida de quem teria, nos casos de responsabilidade civil do Estado por bala perdida em operações policiais, o ônus de provar o nexo?

Sabe-se que, se o ônus fosse imposto ao cidadão, nos moldes da teoria do dano direto, essa obrigação seria tida como diabólica, em decorrência da limitação da capacidade do cidadão lesado em adquirir provas de certas fontes que são limitadas à produção e ao acesso exclusivo do Estado. A respeito dessa prova perversa, por exemplo, revela-se exagerado – e até impossível – exigir da parte autora – que está em um patamar de poder inferior à administração pública – a prova material indicativa da arma de fogo de onde teria partido o projétil,

Todavia, caso for aplicado o modelo de constatação menos rigoroso, que traz a interpretação da incursão policial com o sentido de fato gerador do dano sofrido (responsabilização *ipso facto*), o Poder Judiciário seria capaz de agir de forma mais célere e eficaz para alcançar o interesse coletivo e a garantia dos direitos pessoais.

A razão por trás dessa redução dos padrões mínimos probatórios para concretização da responsabilização civil é para equalizar, ou melhor dizendo mitigar, a disparidade de poder entre o Estado e o jurisdicionado – esse que se encontra na esmagadora maioria dos casos, em posição inferior no processo.

Portanto, a fim de evitar a concessão ao cidadão do ônus injusto de provar pormenorizadamente, a existência da conexão entre os elementos fáticos, inverte-se, em desfavor do Estado, o ônus da prova do nexo de causalidade.

Passar o ônus probatório para o Estado traz uma maior segurança jurídica aos administrados, todavia, o reconhecimento do nexo causal não deve ser entendido como automático, devendo ser aberta uma senda para que o Estado possa legitimar sua atividade por meio das hipóteses interruptoras de nexo.

Consequentemente, com o fito de atestar a existência de excludentes de responsabilização em favor dos entes estatais, é preciso, essencialmente, que se faça a comprovação pericial dos fatos alusivos ao acidente, uma vez que a perícia técnica é o meio adequado de se apresentar elementos indiciários para confirmação do elo jurídico entre a conduta inadequada e o dano antijurídico.

Por esse motivo, é necessário buscar os elementos indiciários mínimos por meio da perícia, que pode ser feita com exames de balística nos projéteis que tenham ferido o cidadão, por meio da comparação do modelo das balas alojadas nas paredes das casas e edifícios com as configurações usadas pela polícia; de papiloscopia; de corpo de delito ou de necropsia; de documentos afins ao planejamento da operação e de imagens de câmeras privadas e de monitoramento público disponíveis, além da análise da desvalorização do preço dos imóveis situados em áreas de risco e da oitiva de testemunhas e dos agentes policiais ou militares.

Para concluir esse raciocínio, é importante lembrar que recai sobre o Estado o ônus de comprovar a interrupção donexo causal, evidenciando – a fim de se eximir de responsabilidade – que os agentes estatais não provocaram as lesões, seja porque, por exemplo, não dispararam arma de fogo ou engajaram em confronto em local distinto do dano; ou, ainda, que, mesmo havendo a ocorrência dos danos, o Estado poderá alegar, em defesa própria, a ocorrência das hipóteses de força maior, de caso fortuito ou de fato exclusivo da vítima ou de terceiro.

Por fim, respondidos os questionamentos anteriores, resta discorrer a acerca da possibilidade de responsabilizar o Estado quando faltarem elementos indiciários mínimos para elucidação dos fatos, por consequência da falta ou do emprego intempestivo dos instrumentos técnicos de perícia, ou seja, nos casos em que a perícia é inconclusiva.

A propósito, cumpre, de prontidão, salientar quanto a necessidade de comprovação da omissão genérica – dever geral do Estado de evitar o fato –, bem como da omissão específica – qual seja a falta da conduta esperada, em si.

Aplicando o mesmo raciocínio ao cenário das balas perdidas durante incursões de atividade de segurança pública, cuja perícia não apresentou resultado conclusivo, verifica-se que a omissão genérica ocorre devido à falta de diligências adequadas, podendo ser percebida como o descumprimento, por parte do Estado, do dever de garantir a segurança e a incolumidade dos cidadãos, assegurados pelo princípio impositivo do dever de cuidado, extraído do artigo 5.º, inciso X, da Constituição Federal.⁸⁰

No tocante à omissão específica juridicamente relevante, a conduta esperada que não foi praticada, nos casos de bala perdida, são as próprias diligências de segurança – antes e durante a prática da operação – ou de investigação – após a incursão.

⁸⁰ Também pode ser interpretado como o dever de não lesar o direito de outrem, ou seja o princípio *neminem laedere*, apresentado no tópico de conceituação da parte anterior

Desta forma, a falta de perícia adequada – desde que não realizada de forma intencional (dolo) ou, quando efetuada, de maneira errônea, intempestiva, imperita, negligente ou imprudente (culpa) – pode ensejar a responsabilidade civil do Estado.

Paralelamente, cumpre rememorar a respeito da existência de duas teorias distintas que tratam da responsabilidade por atos omissivos. Sendo, uma delas voltada à adoção da mentalidade subjetiva, com base na teoria da culpa anônima, enquanto a outra opta pela interpretação objetiva, com base na teoria do risco administrativo.

Inclusive, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a aplicação da responsabilidade civil do Estado apresentou, inicialmente, na matéria alusiva à responsabilização do Estado por condutas omissivas, uma postura favorável à ideia de responsabilizar objetivamente atos comissivos com base no risco administrativo e subjetivamente atos omissivos com fundamento na teoria da culpa por falta de serviço.

Essa posição pode ser confirmada por meio da ferramenta “Jurisprudência em Teses do STJ” que, em sua edição nº 61 sobre responsabilidade civil do Estado, tese nº 5, prescreve, com sustentação em 96 acórdãos, o seguinte:

“A responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas é subjetiva, devendo ser comprovados a negligência na atuação estatal, o dano e o nexo de causalidade.”⁸¹

Em sentido contrário, sobre, especificamente, o fenômeno das balas perdidas, a própria jurisprudência do STJ, nos termos da premissa 8 publicada na mesma edição supramencionada, acabou por rever a posição anterior da jurisprudência, firmando, com fundamentação em 65 acórdãos, uma tese com a seguinte redação:

“É objetiva a responsabilidade civil do Estado pelas lesões sofridas por vítima baleada em razão de tiroteio ocorrido entre policiais e assaltantes.”⁸²

Nessa questão, com todo respeito aos eminentes juristas que contribuíram para a construção da tese de aplicação da teoria subjetiva nos atos de omissão, pessoalmente, acredito que a teoria objetiva por risco administrativo se mostra mais adequada à responsabilização estatal por omissão, uma vez que reflete o papel do Estado na defesa dos interesses da população ao reduzir os desafios à imputação jurídica e, simultaneamente,

⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. Edição 61. Tese nº 5. 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?ordenacao=MAT%2C%40NUM&p=true&i=1&tipo=JT&livre=Responsabilidade+Civil+do+Estado+por+bala+perdida&materia=>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2024.

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses. Edição 61. Tese nº 8. 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?ordenacao=MAT%2C%40NUM&p=true&i=1&tipo=JT&livre=Responsabilidade+Civil+do+Estado+por+bala+perdida&materia=>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2024.

conceder possibilidades de resguardar o ente estatal quando restar na casuística elementos contrários à responsabilização.

A implementação da visão objetiva permitiria uma maior eficiência na resolução dos casos de bala perdida, que afetam a sociedade brasileira, considerando que omissões cometidas por agentes policiais podem ocasionar danos significativos, riscos estes que o Estado, ao admitir operações de segurança pública, assumiu.

Por essas razões, respondendo o terceiro questionamento, a perícia configura-se como atividade essencial para que o Estado obtenha informações acerca do nexo causal e, conseqüentemente, fundamente sua defesa nos casos em que se verifique a interrupção desse nexo. Assim, mesmo que a perícia seja inconclusiva, é possível imputar ao Estado o dever de reparar os danos – em razão dos riscos inerentes à atividade estatal, que autorizam considerar a atuação dos agentes de segurança como evento gerador do prejuízo jurídico –, pois, nesse cenário, o Estado não logrará exercer o direito de alegar excludente de responsabilidade, haja vista o lapso investigatório, o qual pode ser interpretado como uma omissão jurídica, uma vez que tal atividade era esperada e legalmente prevista.

Em suma, entende-se que o Estado é responsável por indenizar o particular injustamente afetado (ou sua família nos casos em que esse já tenha falecido) por disparos fatais ou ferimentos decorrentes de balas perdidas nas atividades realizadas em prol da segurança pública, seja por atos comissivos ou omissivos. Essa responsabilidade fundamenta-se na teoria do risco mitigado – também denominada teoria do risco administrativo –, a qual admite, em casos específicos, a exclusão da responsabilidade, desde que o ônus de demonstrar a excludente recaia sobre o ente estatal. Ademais, a perícia inconclusiva revela-se insuficiente para desconstituir a relação de responsabilidade, a qual somente poderá ser afastada mediante a comprovação da interrupção do nexo causal.

Para concluir o debate sobre responsabilização da figura estatal pelas conseqüências de bala perdida em suas operações, ainda é imprescindível abordar algumas questões pontuais, sendo elas a possibilidade de interpretar situações similares ao disposto no Tema 1.237 do STF de forma análoga e como ocorrem as indenizações por essas balas perdidas.

No âmbito da temática discutida neste tópico, cumpre mencionar a existência do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal – que versa sobre a possibilidade de responsabilização estatal por mortes decorrentes de disparos de arma de fogo durante operações policiais ou

militares em comunidades, especialmente quando a perícia destinada a determinar a origem do projétil se mostra inconclusiva. Dentre as conclusões fixadas na tese adotada, entendeu-se pela responsabilidade civil do Estado por mortes ou ferimentos originados em operações de segurança pública realizadas em comunidades. Ademais, estabeleceu-se que o ônus probatório cabe ao ente federativo – incumbindo-lhe demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil –, bem como reconheceu-se a insuficiência da perícia inconclusiva para eximir o Estado da obrigação de reparar os danos causados.

Diante disso, e tendo em vista que – conforme discutido anteriormente – é possível responsabilizar o Estado mesmo na ausência de perícia conclusiva sobre a origem do projétil, o que resta é refletir sobre a aplicação da ideia proposta – a responsabilidade civil estatal – a casos análogos, como aqueles em que não há operação formal de enfrentamento agendada ou em que a ação ocorre em locais distintos de comunidades carentes. Paralelamente, é necessário compreender quais excludentes de responsabilidade são cabíveis para situações envolvendo balas perdidas.

Para sanar a primeira questão, cumpre invocar o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a segurança pública como dever do Estado, destinado à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas. Assim, as operações de segurança pública abordadas no Tema 1.237 do STF são, em regra, definidas como ações policiais oficiais e previamente planejadas, voltadas à supressão de atividades criminosas. Tais operações, por sua natureza programática, pressupõem a antecipação de riscos, o que fundamenta a responsabilização civil do Estado quando seus agentes, omissos no preparo prévio, deixam de adotar medidas adequadas para evitar danos a terceiros – como vítimas atingidas por projéteis de origem indeterminada.

A problemática persiste, contudo, quando a atividade policial decorre de atuação eventual – como patrulhamentos de rotina que evoluem para intervenções emergenciais diante de crimes em curso –, resultando em confrontos armados e lesões a civis. Nesses casos não houve um planejamento prévio para combater criminosos, então deveria ser possível responsabilizar o Estado? A resposta, na minha visão, seria positiva.

Nesses casos, sustenta-se a aplicação analógica do Tema 1.237, pois o agente público, ao intervir para evitar negligência funcional, assume o dever jurídico de prevenir os riscos, persistindo a obrigação de agir com diligência mesmo em contextos não programados, com o ônus de adotar precauções necessárias para mitigar, com todos os meios possíveis, danos

previsíveis originados da conduta, sob pena de configurar a própria omissão juridicamente relevante.

Em análise à problemática, por um lado, não se pode – mesmo em casos em que há um preparo prévio na organização de operações – presumir que os policiais disponham sempre de condições para evitar danos em confrontos armados, sobretudo quando as forças de segurança sequer logram identificar, em meio a embates, os pontos precisos de onde partem ataques criminosos – cenário que configura verdadeira guerra urbana, na qual as próprias vítimas, não raro, incluem os agentes estatais. Por outro, é inegável que as operações de segurança pública no Brasil revestem-se de letalidade desproporcional, desprovidas de mecanismos aptos a garantir conformidade fática e jurídica à atuação estatal.

Nesse contexto, a premissa inafastável reside na contradição: o Estado, sob o pretexto de combater ilícitos, submete diariamente cidadãos – majoritariamente em comunidades periféricas – a violência letal, ferindo e ceifando vidas. Entretanto, a definição da responsabilidade civil estatal não pode abstrair dessa realidade, sob pena de retroceder ao paradigma da irresponsabilidade pública e mitigar o dever de reparação – pois, como o dano decorre de atos praticados durante a execução da atividade de segurança pública, compete ao Estado indenizar.

Portanto, impõe-se estruturar onexo causal entre ações estatais armadas e danos sofridos, de modo a contemplar as singularidades contextuais, assegurando reparação integral às vítimas, reafirmando o princípio da igualdade e o direito à vida, e induzindo a adoção de protocolos operacionais que minimizem abusos. Para tanto, em situações de confronto entre agentes públicos e criminosos, com lesão ou morte de civis por armas de fogo, caberá ao Estado comprovar a ocorrência de hipóteses interruptivas donexo causal – como a inexistência de disparos por seus agentes, atuação em local distinto do dano, ou a ocorrência de excludentes de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, força maior ou caso fortuito) –, invertendo-se o ônus probatório em razão da assimetria informacional e do dever de previsibilidade inerente à atividade estatal.

Outra questão relevante é a interpretação do termo “comunidade”, haja vista que, tal como discutido no Tema 1.237, a expressão exige análise criteriosa, alinhada à necessidade de garantir segurança jurídica para populações vulneráveis que residem em territórios informais, muitas vezes sob controle de organizações criminosas. Contudo, a aplicação desse conceito – assim como proposto neste trabalho para a expressão “operações policiais ou militares” – não

pode limitar-se a critérios geográficos ou socioeconômicos restritivos, sob pena de violar o princípio constitucional da isonomia. Isso porque o art. 144 da CF/88 estabelece a segurança pública como direito universal, garantindo a todos os cidadãos, indistintamente, a proteção estatal contra danos decorrentes de ações de seus agentes, independentemente do local onde ocorram.

Constata-se que a tese do Tema 1237 do STF, embora estabeleça que (i) o Estado é civilmente responsável por mortes ou ferimentos decorrentes de operações de segurança pública, com base na Teoria do Risco Administrativo; (ii) atribui ao ente federativo o ônus de comprovar excludentes de responsabilidade civil; e (iii) determina que a perícia inconclusiva sobre a origem de disparos fatais em ações policiais ou militares não basta, isoladamente, para eximir o Estado de indenizar (por configurar mero indício), não menciona expressamente o termo “comunidade”, o que poderia limitar a abordagem de impactos coletivos em detrimento da reparação individual.

Cumprе salientar que o termo "comunidade" assume significados diversos conforme o contexto regional: enquanto no Rio de Janeiro carrega uma conotação específica (geralmente associada a áreas periféricas ou favelas), em estados como Maranhão e Mato Grosso, seu uso é amplo e genérico, abrangendo qualquer grupo social coeso. De acordo com o dicionário Michaelis, "comunidade"⁸³ refere-se a:

1. Qualidade ou estado daquilo que é comum a diversos indivíduos; 2 Grupo de pessoas que vivem em comum e cujos recursos materiais pertencem a todos; 3. Conjunto de pessoas que vivem numa mesma região, com o mesmo governo, e que partilham as mesmas tradições históricas e/ou culturais; 4. A sociedade como um todo; 5. Sociologia - População que vive em determinado local ou região, ligada por interesses comuns; 6. Por extensão - Esse local ou essa região; 7. Qualquer conjunto de indivíduos ligados por interesses comuns (culturais, econômicos, políticos, religiosos etc.) que se associam com frequência ou vivem em conjunto; 8. Grupo de pessoas com características comuns, inseridas numa sociedade maior que não compartilha de suas características básicas; sociedade; 9. Grupo de pessoas ligadas pela mesma profissão ou atividade; 10. Conjunto de indivíduos (animais ou vegetais) que vivem juntos na mesma área e que, em geral, interagem ou dependem uns dos outros para existir; biocenose.

Dessa forma, diante da multiplicidade de definições e do amparo constitucional, ainda que se reconheça a urgência em proteger indivíduos de menor poder aquisitivo, é imperativo que a reparação civil por lesões causadas pelo Estado – como disparos em contextos não categorizados como “comunidade” – seja igualmente assegurada, evitando-se que a

⁸³MICHAELIS. Conceito de Comunidade. Michaelis On-line, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/comunidade/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

categorização espacial sirva de subterfúgio à negação de direitos fundamentais. A proposta de interpretação analógica, portanto, além de alinhar-se à garantia constitucional de incolumidade, reforça a responsabilidade objetiva do Estado, garantindo que abusos eventualmente cometidos em operações de segurança pública, em favelas ou em outras regiões, sejam submetidos ao mesmo crivo jurídico. Essa perspectiva não apenas preserva a coerência do sistema de responsabilização, mas também consolida o compromisso com a defesa do direito à vida e à integridade física como pilares indissociáveis da ordem democrática, transcendendo fronteiras físicas ou simbólicas.

Por fim, a questão da indenização, que deve ser comprovadamente associada à reparação do dano, visto que os tribunais costumam rejeitar pedidos acessórios desprovidos de provas que demonstrem a conexão entre a utilidade do benefício e a necessidade para a vítima. Por exemplo, casos de pedidos envolvendo sepultura perpétua ou custas de enterro costumam ser negados pela ausência de comprovação de que tais benefícios, se concedidos, serão efetivamente necessários e utilizados pela vítima ou por sua família para mitigar os efeitos decorrentes da lesão jurídica.

A reparação civil, nas hipóteses de danos morais e materiais, deve ser fixada com base nos critérios de proporcionalidade e razoabilidade aplicáveis ao caso concreto. No que tange aos danos morais, a título de ilustração, presume-se o direito à indenização em favor dos familiares em casos de óbito, ante a privação do convívio familiar decorrente da perda do ente querido. Quanto aos danos materiais, a compensação visa suprir a ausência da contribuição financeira do falecido ao núcleo familiar, cabendo, nesse contexto, a aplicação da presunção relativa de dependência econômica – consolidada pelo STJ (REsp nº 1.842.852/SP) –, que dispensa comprovação exaustiva em situações envolvendo famílias de baixa renda. Assim, reconhece-se aos pais do falecido, por exemplo, o direito à pensão mensal, independentemente de demonstração documental detalhada, em atenção às vulnerabilidades socioeconômicas que caracterizam tais grupos, desde que sejam realmente de baixa renda.

Quanto à incidência dos juros moratórios em indenizações por danos morais e materiais, aplica-se o disposto na Súmula 54 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que estabelece o termo inicial a partir do evento danoso, ou seja, da data do óbito ou lesão decorrente da operação policial, assegurando reparação integral.

Diante do exposto, concluem-se as reflexões acerca da responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes de balas perdidas em operações de segurança pública.

Superada essa fase teórica, direciona-se, no resto do trabalho, o enfoque à análise da aplicação prática dessa temática nos tribunais brasileiros, com ênfase na interpretação jurisprudencial marcada pelo Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal (STF) e pela efetividade concreta, em especial no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ).

3. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

Dedica-se este tópico à análise do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal (STF), mediante a divisão das teses propostas e a avaliação de sua relevância no âmbito da repercussão geral para o Poder Judiciário brasileiro. Em seguida, examina-se a aplicação do tema pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), por meio do levantamento de 16 decisões proferidas entre 2022 e 2025, disponíveis no sistema “Consulta Jurisprudência” do referido tribunal.

A escolha do TJRJ não foi aleatória, decorrendo dos elevados índices de letalidade policial fluminense e do fato de o *leading case* do Tema 1.237 (ARE 1.385.315) ter ocorrido em área de ocupação irregular, especificamente no Complexo da Maré, nesta unidade federativa.

Diante desse contexto, as seguintes questões orientam o estudo: (i) qual o entendimento consolidado pelo STF no Tema 1.237?; (ii) de que modo a tese adotada contribui para o ordenamento jurídico nacional?; e (iii) o TJRJ observa os parâmetros estabelecidos pela Suprema Corte em suas decisões sobre a matéria?

3.1. Supremo Tribunal Federal: Tema 1.237 e sua relevância no campo do direito

Mormente, insta aclarar que, no tocante à responsabilização do Estado por óbitos decorrentes de projéteis não identificados durante operações policiais ou militares, a Suprema Corte já se posicionou favoravelmente à imputação de responsabilidade.

Esse posicionamento ocorreu quando o caso de Vanderlei Conceição de Albuquerque, jovem morto por uma bala perdida durante operação militar no Complexo da Maré (RJ) em 2015, foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como paradigma para a responsabilização estatal em situações análogas.

A matéria consolidada sob a sistemática de repercussão geral, estabelecida no Tema 1.237, contou com os votos de onze ministros, dos quais nove entenderam pela responsabilidade estatal, mas divergiram nos critérios, formando quatro teses (três favoráveis e uma contra a responsabilidade do Estado).

Esse caso, atinente ao ARE 1.385.315, apresentou quatro propostas de tese, com respaldo teórico diverso entre si, dentre elas: (I) risco assumido; (II) - alvejamento plausível; (III) - risco administrativo; e (IV) - dano imediato e direto.

A primeira linha, proposta pelo ministro relator Edson Fachin e acompanhada pelos ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber e Cármen Lúcia, concluiu que o Estado deve ser responsabilizado pelos danos causados durante uma operação policial devido à falta de investigação sobre a morte. O ministro Fachin argumentou que o Estado assumiu o risco ao realizar a incursão em uma região habitada, e, desse modo, essa conduta seria o fato gerador do dano jurídico (morte da vítima), comprovando o nexo causal apenas com a existência da ação policial oficial. A proposta de tese a ser fixada foi a seguinte: “sem perícia conclusiva que afaste o nexo, há responsabilidade do Estado pelas causalidades em operações de segurança pública”.

Em relação à tese proposta pelo relator, destaca-se o entendimento de que mesmo com a inconclusividade pericial é possível impor ao Estado a obrigação de indenizar por ferimentos ou óbitos ocorridos durante operações policiais, partindo-se da premissa de que a conduta estatal configura o fato gerador do dano ilegítimo, uma vez que os riscos inerentes à

ação policial legitimam a responsabilidade objetiva. Nesse contexto, presume-se o nexo de causalidade entre a operação e o dano, independentemente de comprovação técnica definitiva.

Entretanto, é relevante destacar que a tese não aborda as excludentes de responsabilidade civil, como a ocorrência de fato de terceiro, culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Essa lacuna enfraquece a argumentação, pois ignora situações em que o Estado poderia, legalmente, ser eximido de indenizar. Assim, embora a presunção de nexo causal em cenários de inconclusividade pericial fortaleça a proteção das vítimas, a omissão quanto às exceções legais pode gerar interpretações unilaterais, desconsiderando nuances essenciais à equidade jurídica.

Na segunda teoria, proposta no voto vista do ministro André Mendonça e acompanhada pelos ministros Dias Toffoli e Nunes Marques, foi entendido que o Estado pode ser responsabilizado, mesmo com a perícia inconclusiva, desde que se demonstre plausível o alvejamento por agente de segurança pública. Além disso, Mendonça também apresentou a ideia de que o Estado pode se eximir de responsabilidade civil caso haja impossibilidade de se concluir a origem do projétil, mesmo com a perícia. Nesse caso, a proposta de redação foi a seguinte:

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.

Quanto ao disposto no voto do ministro Mendonça, a tese estrutura-se em dois eixos: em primeiro lugar, a priorização do contexto sobre formalismos probatórios; em segundo lugar, a possibilidade de isenção da responsabilidade civil do ente federativo, desde que comprovada a impossibilidade de obter uma perícia conclusiva, mesmo com a utilização tempestiva de todos os recursos disponíveis.

Destaca-se, em primeiro lugar, o entendimento favorável à responsabilidade civil do Estado, desde que restem comprovados elementos mínimos que indiquem a possibilidade de o alvejamento ter sido decorrente de ação policial. Nesse sentido, o foco recai sobre dois pressupostos fundamentais: a presença de agentes de segurança pública no local e horário em que ocorreu o dano ilegítimo e a efetivação de disparos com armas de fogo por parte desses

agentes. Tais circunstâncias, por si só, associadas aos riscos inerentes à atividade de segurança pública, autorizam o reconhecimento do dever de indenizar, independentemente da conclusividade da perícia sobre a origem específica do projétil.

Isso porque, em contextos de operações policiais, a materialidade da ação estatal – caracterizada pelo uso de força letal – já estabelecerá um nexo de causalidade com o resultado danoso, dispensando a exigência de prova cabal sobre autoria individual. Portanto, a primeira parte da tese apresentada reforça que a responsabilização do Estado não deve estar condicionada a elementos probatórios de difícil obtenção, mas sim à análise contextual dos fatos, garantindo-se acesso à reparação mesmo quando a investigação técnica for limitada ou inconclusiva, em conformidade com os princípios de proteção às vítimas e de efetividade da justiça.

No que concerne ao segundo ponto da tese em análise, propõe-se isentar a responsabilidade estatal nos casos em que seja materialmente impossível obter uma perícia conclusiva, mesmo com a utilização tempestiva e adequada dos recursos técnicos disponíveis. É importante destacar que a perícia constitui instrumento essencial para a coleta de indícios mínimos que elucidam os fatos ocorridos, mas sua ausência ou inconclusividade não deve obstruir a imputação do nexo causal, uma vez que, em contextos de operações policiais ou militares, pressupõe-se que a bala perdida decorra do confronto gerador do dano ilegítimo. Isso porque a própria conduta estatal – ao realizar ações de alto risco em áreas densamente ocupadas por civis – configura um cenário de risco inerente à atividade de segurança pública, devendo o Estado arcar com as consequências jurídicas dessa exposição.

Critica-se a tese, já que o ônus de realizar a perícia técnica para comprovar a ruptura do nexo causal – ou seja, de demonstrar que o dano não decorre da operação estatal – deve recair exclusivamente sobre o Estado. Caso contrário, a falha pericial consolidaria uma omissão juridicamente relevante, legitimando deficiências investigativas e violando princípios da responsabilização objetiva. Portanto, a impossibilidade técnica de concluir a perícia não deve resultar em impunidade, mas sim em presunção de reparação, garantindo-se direitos fundamentais mesmo diante de deficiências estruturais do Estado.

A luz da terceira alternativa, proposta no voto vogal de Cristiano Zanin e seguida pelo ministro Luís Roberto Barroso, tivemos a adoção da teoria do risco mitigado, a qual permite a responsabilização do Estado caso fique demonstrado a ausência de hipóteses interruptivas do nexo causal entre a conduta (operação policial) e o dano no aspecto legal (morte de

Vanderlei). Vale ressaltar que Zanin defendeu que a mera perícia inconclusiva não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade, o que só ocorre com as excludentes de responsabilidade – caso fortuito e força maior, culpa exclusiva da vítima, culpa exclusiva de terceiro, quando não tiver ocorrido operação oficial no local indicado ou tiver sido impossível que o agente tenha praticado a conduta que teria levado ao dano.

Zanin propôs a seguinte tese, que posteriormente foi fixada para o tema 1.237 de repercussão geral, a seguir:

- (i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo;
- (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil;
- (iii) 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, por constituir elemento indiciário.

Em relação à tese em questão, este trabalho adota um pensamento alinhado ao exposto ao longo do voto do ministro Zanin, reconhecendo a responsabilidade objetiva do Estado na obrigação de indenizar terceiros não envolvidos na atividade estatal que sofrem danos injustos durante operações de segurança pública. Nesse contexto, incumbe ao Estado comprovar a ruptura donexo causal, não sendo admitida a alegação de inconclusividade da perícia técnica como fundamento para eximir-se do dever de reparação, pois o risco inerente à conduta estatal mantém o vínculo jurídico com o dano antijurídico.

Por fim, a última vertente, proposta no voto vogal do ministro Alexandre de Moraes e acompanhada pelo ministro Luiz Fux, foi a única que divergiu integralmente entendendo pela irresponsabilidade do Estado, uma vez que, segundo a noção de dano imediato, só poderia ocorrer responsabilização quando comprovado que o projétil que lesou a vítima saiu da arma de fogo de um agente do Estado, ou seja quando os efeitos forem diretamente causados pela conduta.

A tese proposta por Moraes foi de que “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”.

Quanto à essa proposta de tese apresentada no voto vogal do ministro Alexandre de Moraes fundamenta-se na aplicação da teoria do dano imediato, que exige a comprovação essencial de um elo jurídico direto entre a ação do agente de segurança pública e o evento

morte. Nesse contexto, a exigência de provar cabalmente que o projétil foi disparado pela arma do agente configura-se como uma prova perversa, cujo cumprimento beira o impossível, pois o ônus recai injustamente sobre a vítima – responsabilidade que, em tese, deveria ser assumida pelo Estado durante a investigação, por meio de perícia técnica robusta. A ausência dessa comprovação, entretanto, revela uma omissão juridicamente relevante, decorrente de inércia ou incapacidade investigatória, já que incumbe ao Estado, e não à vítima, demonstrar a interrupção donexo causal. Assim, a falha em realizar a perícia ou em produzi-la de forma inadequada não apenas fragiliza o processo probatório, mas também viola o dever estatal de garantir a apuração transparente e objetiva dos fatos, subvertendo os princípios de justiça e equidade que deveriam reger tais casos.

Em suma, por meio do Tema 1.237 de Repercussão Geral, o STF estabeleceu que o Estado é civilmente responsável por mortes ou ferimentos decorrentes de operações de segurança pública, mesmo quando a perícia não identifica conclusivamente a origem do projétil.

Mas qual é a importância dessa decisão para o futuro?

A resposta curta para essa pergunta está no instituto da repercussão geral, que irá guiar as decisões posteriores nos outros tribunais, com base na tese proposta no tema, com o escopo de unificar a interpretação a respeito da temática.

Quanto a explicação mais longa, para responder essa questão é preciso observar o ordenamento jurídico brasileiro e compreender o significado do instituto da repercussão geral, uma vez que ele se assemelha bastante às súmulas vinculantes, na medida que ambos guiam as decisões posteriores tomadas pelos tribunais, em todas as instâncias, com o escopo de unificar a interpretação a respeito da temática.

Primeiramente, a repercussão geral é um mecanismo processual presente no recurso extraordinário, que exige a demonstração clara e objetiva de que a controvérsia detém relevância econômica, social, política ou jurídica, superando os interesses individuais das partes. Esse instituto tem papel fundamental ao filtrar os recursos encaminhados ao STF, permitindo que a Corte se concentre exclusivamente em questões de impacto amplo, contribuindo para a uniformização da interpretação constitucional.

No Tema 1.237, por exemplo, evidencia-se a repercussão pela violação dos compromissos legais e sociais relacionados à segurança pública, bem como com a conduta

inadequada para prevenir lesões a terceiros durante a operação, o que também atinge os direitos à imagem e à memória, em razão de uma perícia realizada de forma deficiente. Tal decisão, portanto, reveste-se de importância não apenas por estabelecer parâmetros para a proteção dos direitos fundamentais, mas também por demonstrar como a atuação estatal deve ser avaliada sob a ótica da responsabilidade civil, considerando os riscos inerentes às operações policiais ou militares.

Quanto à possibilidade de existência de um "direito jurisprudencial" no Brasil, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988, ao consagrar – como cláusula pétrea, ou seja, de forma inviolável – o princípio da separação dos poderes, impõe limites às funções judicantes, pois, conforme preceitua o artigo 49, V, os tribunais devem exercer estritamente a função jurisdicional, não competindo a eles legislar. Entretanto, a criação de precedentes vinculantes e de súmulas vinculantes não ultrapassa tais limites, tratando-se, na verdade, de interpretação e sistematização da norma constitucional já existente, o que garante segurança jurídica e evita a repetição de debates idênticos. Assim, enquanto as súmulas vinculantes impõem um entendimento obrigatório tanto ao Poder Judiciário quanto à Administração Pública, a repercussão geral funciona como um mecanismo seletivo que, ao reconhecer a relevância de determinados temas, permite que uma única decisão se projete a casos semelhantes, mas, em regra, seus efeitos vinculam apenas os processos judiciais.

Em síntese, a decisão do Tema 1.237 do STF, apreciada sob o crivo da repercussão geral, revela-se crucial por reafirmar a necessidade de proteção dos compromissos jurídicos e sociais, sem desvirtuar as funções judicantes do Poder, o que demonstra que o direito jurisprudencial – na forma de precedentes e súmulas vinculantes – coexiste harmoniosamente com os limites impostos pela Constituição, contribuindo para a estabilidade e a previsibilidade do sistema jurídico brasileiro.

Desse modo, para finalizar o trabalho apenas resta observar como esse tema repercute em tribunais de justiça das unidades federativas da república brasileira, em específico o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.

3.2. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

Para observar a adequação do Tema 1.237 em um tribunal de unidade federativa brasileira, foi feita a exploração dos acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado Rio de Janeiro (TJRJ), utilizou-se o serviço de “Consulta Jurisprudência” disponível no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça.⁸⁴

No tribunal fluminense, os padrões utilizados, de forma fixa, nesta pesquisa foram os seguintes: (I) - o marco temporal apreciado foi do intervalo de 2022 até o ano de 2025; (II) - no campo de “origem” selecionou-se “Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro 2ª instância”; (III) - no campo de “competência” escolheu-se a “cível”; (IV) - os campos “acórdão” e “decisão monocrática” foram selecionados; (V) - os campos “ramo do direito”, “magistrado”, “órgão julgador” e “num.única” não foram selecionados nem preenchidos.

Em seguida, no campo de “pesquisa livre” foram realizadas duas tentativas distintas para apurar dados a respeito da aplicação do Tema 1.237 no âmbito do tribunal do Rio de Janeiro.

Na primeira pesquisa, utilizou-se o termo “1.237”, aludindo ao tema fixado pelo STF, e obtiveram-se apenas quatro resultados, cada qual com adequação distinta: (a) - o primeiro caso configurou aplicação integral do tema, reunindo todos os elementos exigidos – operação policial programada e dano decorrente –, o que resultou no reconhecimento da responsabilidade civil estatal; (b) - o segundo adotou interpretação analógica, aplicando o tema mesmo na ausência de operação formalmente programada, mas diante da comprovação de atividade de patrulhamento, fundamentando a responsabilização na ideia de ter ocorrido uma omissão específica juridicamente relevante; (c) - o terceiro divergiu, pois, embora também não houvesse operação agendada, o tribunal afastou a responsabilidade do Estado, alegando a inexistência de comprovação concreta da presença dos agentes no momento do dano; (d) - por fim, o quarto caso não apresentava relação material com a temática, uma vez que a menção ao termo “1.237” restringia-se à numeração de folhas dos autos, sem qualquer vínculo com a discussão de responsabilidade civil.

⁸⁴ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. 2025. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx> Acesso em: 06 de janeiro de 2025

Na segunda tentativa, empregou-se o termo “1237” para referir-se novamente ao julgado do STF; desta vez, foram encontrados dezesseis resultados, dos quais dez são pertinentes ao tema.

Na terceira tentativa, utilizaram-se os termos “Responsabilidade Civil”, “Arma de Fogo” e “Comunidade”, juntamente com o conectivo “e”, para identificar, no TJRJ, os casos relacionados aos temas centrais do Tema 1.237 do STF, e o resultado, inesperado, foi de apenas 23 ocorrências, o que, em comparação aos 20 casos das tentativas anteriores (13 pertinentes ao Tema 1.237), indica uma boa aplicação do referido tema no período analisado. Embora esteja ciente de que muitos casos não se enquadram nesses critérios, realizei a análise com base nos dezesseis casos obtidos nas pesquisas anteriores.

Dentre os dados colhidos na primeira pesquisa, a primeira ementa analisada trata de ação indenizatória decorrente de morte por "bala perdida" durante operação policial, em que o tribunal comentou brevemente a respeito da teoria do risco aplicada e da formação do nexo de causalidade.

APELAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. Ação Indenizatória. Ação policial. "Bala perdida". Responsabilidade civil do Estado. Sentença de improcedência dos pedidos. Insurgência recursal dos Autores. Pretensão de reforma da sentença. **Troca de tiros ocorrida em comunidade, o horário do acontecimento, bem como, o fato de que a vítima foi atingida por projétil de arma de fogo** e, depois foi socorrida por policiais. **Responsabilidade objetiva do Estado**, fundada no **risco administrativo**, que **exige a existência do nexo causal entre a atividade administrativa por ele exercida, através de seus agentes, e o dano suportado pela vítima**. Artigo 37, §6º, da Constituição Federal. O Estado tem o dever de zelar pela segurança pública, sendo responsável pela integridade física e moral do cidadão, que tem o direito de ir e vir. Artigo 144, da Carta Magna. Tema 1.237, da Repercussão Geral do E. STF. Pedido de pensão afastado. Dano moral arbitrado a todos os Autores, em sintonia com os "princípios da razoabilidade e proporcionalidade". Réu isento do pagamento das custas e da taxa judiciária. PARCIAL PROVIMENTO DO RECURSO. (grifou-se)⁸⁵

O TJRJ reconheceu a responsabilidade objetiva do Estado com base no art. 37, §6º da CF/88 e na teoria do risco administrativo, conforme consolidado pelo Tema 1.237 do STF, destacando que o nexo causal entre a atividade estatal e o dano está configurado pela simples ocorrência do confronto, independentemente da perícia inconclusiva sobre a origem do projétil, o que dispensa a prova de que a bala partiu da arma de um policial – cenário muitas vezes impossível de ser demonstrado pelas vítimas, diante da assimetria de condições frente ao Estado, representado por seus agentes de segurança. Nesse contexto, a corte alinhou-se à

⁸⁵ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0099799-47.2019.8.19.0001. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Camara Cível). Rel. Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva. Julgamento em 11 de dezembro de 2024.

jurisprudência do STF, que prescinde da comprovação direta da autoria do disparo, privilegiando a proteção integral do cidadão. Por fim, pontuou que o arbitramento do valor indenizatório reflete a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, assegurando que a reparação não seja irrisória a ponto de banalizar o dano, nem excessiva a ponto de onerar desarrazoadamente o erário, garantindo equilíbrio entre a justiça compensatória e a lesão jurídica sofrida.

A segunda e terceira ementas analisadas discutem a aplicação analógica do Tema 1.237 do STF em situações em que não houve operação policial programada no momento do dano. No segundo caso, o tribunal admitiu a responsabilização estatal, fundamentando-se na existência de atividade de policiamento no local do evento, ainda que não formalmente planejada, ou seja eventual, reconhecendo a analogia ao tema jurisprudencial com base na dinâmica funcional das atividades de segurança pública. Além disso, também foram demonstrado critérios para estabelecer a indenização para os membros familiares que sobreviveram e terão que viver sem o apoio financeiro e emocional do ente querido que teve sua vida encerrada no conflito urbano, dentre os critérios é evidente o uso da expectativa de vida média masculina para fixar quando o Estado pode cessar a indenização, emprego e renda da vítima e do cônjuge para observar necessidade de fixar renda equivalente, na maioria das vezes, a $\frac{2}{3}$ de salário mínimo e dependência dos filhos ao núcleo familiar.

Apelação Cível. Pretensão dos autores de recebimento de pensão e de condenação do Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de indenização por danos material e moral, sob o fundamento, em síntese, de que o companheiro da primeira demandante e pai dos demais foi morto, **vítima de "bala perdida", ao ser alvejado em confronto entre policiais militares e criminosos** ocorrido na comunidade de Manguinhos. Sentença de improcedência do pedido. Inconformismo daqueles. Responsabilidade Civil do Estado. **Teoria do Risco Administrativo** que consagra o sistema de **responsabilização objetiva**. Artigo 37, § 6.º, da Constituição Federal. In casu, **embora não estivesse acontecendo propriamente uma operação policial no momento em que o falecido foi atingido, tem-se que na própria documentação trazida aos autos pelo réu consta trecho no qual se afirma que "uma patrulha durante deslocamento na Av. Leopoldo Bulhões, na altura da Comunidade de Manguinhos, foi alvo de diversos disparos de arma de fogo, oriundos do interior da comunidade"**. Agentes públicos que, na espécie, estavam fardados, transitando em vias públicas no interior de viatura oficial, exercendo o **patrulhamento ostensivo e, portanto, cumprindo atribuições típicas da Polícia Militar, na forma prevista no § 5.º do artigo 144 da Carta Magna**. Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Tema 1.237, fixou a seguinte tese: "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário". **Como se percebe, em casos como o presente, é ônus probatório do ente federativo demonstrar a existência de eventuais excludentes de responsabilidade, o que**

não ocorreu, pois, regularmente intimado, o ora apelado declarou, expressamente, que não tinha mais provas a produzir, descumprindo o que estabelece o inciso II do artigo 373 do Código de Processo Civil. **Conduta dos agentes do réu, na espécie, ao entrarem em confronto com criminosos em via pública, que foi determinante para a morte, restando, assim, demonstrado o nexa causal.** Precedentes desta Câmara de Direito Público. Falecido que exercia a profissão de gesseiro, como **autônomo, sem demonstração da renda recebida. Utilização de 01 (um) salário mínimo como parâmetro.** Aplicação da Súmula 215 deste Tribunal de Justiça. Pensionamento que deve levar em consideração a **presunção de que ao menos 1/3 (um terço) de tal verba serviria para custear a própria subsistência da vítima, impondo-se a fixação da pensão no valor equivalente a 2/3 (dois terços) do salário mínimo.** Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. No tocante à **companheira, esta comprovou estar desempregada e ser beneficiária do bolsa-família, o que denota a sua situação financeira precária, sendo certo, ainda, que a dependência econômica entre cônjuges, especialmente em se tratando de família de baixa renda, como na espécie, é presumida.** Quinta autora, que é a filha mais velha do falecido, possui atualmente 20 (vinte) anos de idade e reside em **endereço distinto dos demais integrantes do núcleo familiar, o que afasta a presunção de dependência,** o que não ocorre, contudo, no que toca aos segundo a quarto demandantes, na medida em que são todos **menores de idade,** de forma que deverão receber a sua cota-parte do **pensionamento até atingirem a maioridade** ou, no máximo, até os 25 (vinte e cinco) anos, caso estejam matriculados em estabelecimento de ensino superior ou curso técnico profissionalizante, momento em que as suas cotas deverão ser acrescidas à de sua mãe. Com relação à companheira, o termo final do pensionamento deve levar em consideração a **expectativa de vida do homem brasileiro de acordo com a tábua de mortalidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que, em 2023, era de 73 (setenta e três) anos,** consoante firme jurisprudência da Corte Superior supracitada. Pretensão de recebimento de pensão, com relação ao décimo-terceiro salário, entretanto, que não merece prosperar, diante da ausência de vínculo empregatício da vítima, o que leva à conclusão de que ela não teria direito a tal verba, se viva estivesse. **Prejuízo material, consubstanciado nas despesas com o funeral, que restou evidenciado. Dano moral que, in casu, é in re ipsa.** Precedentes desta Colenda Corte. Arbitramento equitativo pelo sistema bifásico, que leva em conta a valorização do interesse jurídico lesado e as circunstâncias do caso concreto. Considerando as peculiaridades da hipótese em exame, em especial o fato de que, em decorrência do evento danoso, a vítima morreu com 39 (trinta e nove) anos e que, atualmente, a expectativa de vida média do homem brasileiro é, repita-se, de aproximadamente 73 (setenta e três) anos, o que denota que, ao menos em tese, os apelantes foram privados de conviver com seu companheiro e genitor por muitos anos, além da evidente dor causada pela perda de um ente querido, de forma tão abrupta e violenta, tem-se que a verba indenizatória deve ser fixada em R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para a primeira apelante, e R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para cada um dos demais recorrentes, filhos do de cujus, devendo o valor ser corrigido monetariamente a partir da publicação deste acórdão, nos termos da Súmula 362 do Superior Tribunal de Justiça. No que concerne aos consectários legais, deve ser observado o que dispõe a Emenda Constitucional n.º 113, de 8 de dezembro de 2021. Juros que deverão incidir a partir do evento danoso, com fulcro na Súmula 54 do Superior Tribunal de Justiça, no que se refere a ambas as verbas indenizatórias. Estado do Rio de Janeiro que é isento do pagamento das custas, na forma do artigo 17, inciso IX, da Lei Estadual n.º 3.350, de 29 de dezembro de 1999, e, no tocante à taxa judiciária, em se tratando de tributo de competência estadual, configura-se o instituto da confusão, previsto no artigo 381 do Código Civil, o que torna descabida a condenação daquele, nesse particular. Reforma do decisum atacado. Parcial provimento do recurso, para o fim de, reformando o ato judicial apelado, julgar procedente, em parte, o pedido, para condenar o réu a implementar pensionamento em favor dos primeiro a quarto demandantes, na quantia equivalente a 2/3 (dois terços) do salário mínimo, na proporção de 1/4 (um quarto) para cada, a partir do óbito, até a data em que a vítima completaria 73 (setenta e três) anos, no que tange à companheira, e que os filhos atinjam a maioridade ou, no máximo, até

os 25 (vinte e cinco) anos, caso estejam matriculados em estabelecimento de ensino superior ou curso técnico profissionalizante, e a pagar o importe de R\$ 2.290,00 (dois mil duzentos e noventa reais), a título de prejuízo material, corrigido monetariamente, a partir da data do desembolso, R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), para a primeira autora, e R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para cada um dos demais, à guisa de dano moral, acrescidos de correção monetária, a contar da publicação deste acórdão, devendo incidir, em ambos os casos, juros moratórios, desde o evento danoso, aplicando-se a taxa Selic, bem como a suportar honorários advocatícios, a serem calculados sobre o quantum condenatório, observado o percentual mínimo de cada faixa nos incisos do § 3.º do artigo 85 do Código de Processo Civil, levando-se em conta o que dispõe do § 5.º do referido dispositivo legal. (grifou-se)⁸⁶

Em contraste, a terceira decisão afastou a aplicação do entendimento, negando a responsabilidade do Estado devido à ausência de comprovação objetiva da presença de agentes policiais no local e na data do ocorrido. O tribunal destacou que, sem evidências concretas do vínculo entre a ação estatal e o dano, inviabiliza-se a extensão analógica do Tema 1.237, reforçando a necessidade de demonstração do nexo causal para caracterização da obrigação indenizatória.

APELAÇÃO CÍVEL. Responsabilidade civil do Estado. Morte de adolescente, na comunidade "Para Pedro", **sem ocorrência de operação policial**, em que pese os pais afirmarem que foram policiais militares à paisana os autores do fato. Autores e pais do adolescente optaram por ingressar com a ação indenizatória antes de concluído o inquérito policial. Sentença de improcedência. Apelo dos Autores. Responsabilidade objetiva do ente público. Inteligência do art. 37, §6º, da CRFB/88. Em operações de segurança pública, à luz da teoria do risco administrativo, será objetiva a responsabilidade civil do Estado quando não for possível afastá-la pelo conjunto probatório, recaindo sobre ele o ônus de comprovar possíveis causas de exclusão, 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. **Autores que afirmam em sua inicial que não havia operação policial**, ou seja, a operação militar não foi o fato desencadeante dos disparos que levaram seu filho a óbito, o que configura o nexo de causalidade necessário para a responsabilidade objetiva do Estado. Distinguishing. Inaplicabilidade do Tema 1237 do STF: Em operações de segurança pública, à luz da teoria do risco administrativo, será objetiva a responsabilidade civil do Estado quando não for possível afastá-la pelo conjunto probatório, recaindo sobre ele o ônus de comprovar possíveis causas de exclusão. STF. Plenário ARE 1.385.315/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11/04/2024 (Repercussão Geral tema 1.237). Ausente prova mínima, na forma do art. 373, I do CPC. Não se aplica a hipótese de falha na prestação de segurança pública, dever do Estado, quando o fato ocorreu de forma singular a não caracterizar fato esperado e ocorrido na comunidade com previsibilidade do Estado. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. Majorados honorários advocatícios para 11% sobre o valor da causa, observada a gratuidade de justiça. (grifou-se)⁸⁷

Quanto à quarta ementa não resta fazer nenhum comentário por não se adequar ao tema da responsabilidade civil.

⁸⁶ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0908897-81.2023.8.19.0001. 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Geórgia de Carvalho Lima. Julgamento em 03 de dezembro de 2024.

⁸⁷ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0095031-44.2020.8.19.0001. 4ª Câmara de Direito Público (Antiga 7ª Câmara de Cível. Rel. Des. Maria Aglae Tedesco Vilardo. Julgamento em 26 de setembro de 2024.

Em relação a segunda pesquisa, na primeira ementa encontrada, o TJRJ novamente rejeitou o argumento do Estado sobre ausência denexo causal, aplicando a tese do STF de que a mera existência da operação policial (conduta) e o dano subsequente (morte) são suficientes para configurar a responsabilidade, mesmo com perícia inconclusiva. A decisão reduziu o quantum indenizatório para R\$50.000,00 por autor, ponderando entre a reparação integral e a capacidade econômica do ente público, mas manteve a condenação ao pensionamento vitalício para a viúva e a filha menor, em sintonia com a Súmula 54 do STJ para, nos casos de responsabilidade extracontratual, fluir os juros moratórios da data do falecimento do de cujus (evento danoso). Segue a ementa em questão:

Apelação cível. Indenizatória. Danos morais e materiais. Tiroteio na Comunidade da Vila Aliança, no bairro de Bangu, **envolvendo policiais e criminosos**. Pai e marido dos autores, vítima de bala perdida que veio a óbito em virtude da gravidade dos ferimentos. Sentença que julgou procedentes os pedidos. Apelo de ambas as partes. Autores que pugnam pela majoração da condenação por danos morais, ampliação do valor do pensionamento para a 1ª e 4ª autora ao patamar de 01 (um) salário-mínimo, com a manutenção do benefício até o óbito da viúva, além da aplicação dos juros moratórios a contar do evento danoso. **Apelo do ente público que alega a ausência de comprovação donexo causal e pleiteia a improcedência do pedido**. Subsidiariamente pede a redução do quantum indenizatório e do valor das astreintes fixadas na decisão que antecipou os efeitos da tutela. Aplicação do artigo 37, § 6º da Constituição Federal. **Desnecessária a demonstração da origem do projétil que atingiu a vítima**, conforme entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 1385315, de Relatoria do Ministro EDSON FACHIN, ocasião em que também foi estabelecida no Tema 1237 a tese de que existe 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. Danos morais ocorridos in re ipsa. Valor indenizatório arbitrado que merece redução para R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) em favor de cada autor. Pensionamento para a filha menor e viúva do obituado que deve observar o percentual fixado na sentença, bem como a data limite de pagamento, com adoção da idade de 77 (setenta e sete) anos, caso o falecido vivo fosse, com base na expectativa média de vida do brasileiro do sexo masculino. Astreintes que não merecem redução. **Juros moratórios que devem incidir a contar do evento danoso**, na forma da **Súmula nº54 do STJ**. Precedentes jurisprudenciais. Reforma parcial da sentença. Apelos parcialmente providos. (grifou-se)⁸⁸

A segunda e terceira ementa versam sobre o mesmo caso, podendo serem usadas como paradigmática para novamente analisar a perícia inconclusiva e o ônus probatório do Estado. Para lidar com a problemática, o Tribunal de Justiça aplicou diretamente a tese do Tema 1.237 do STF, afirmando que a inconclusão da perícia balística não afasta a responsabilidade civil, pois a mera ocorrência do confronto policial e o dano resultante (morte por projétil) configuram o nexocausal presumido.

⁸⁸ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0008413-62.2021.8.19.0001. 2ª Câmara de Direito Público (Antiga 10ª Câmara de Cível. Rel. Des. Celso Luiz de Matos Peres. Julgamento em 03 de dezembro de 2024.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL. VÍTIMA DE PROJÉTIL DE ARMA DE FOGO. **TROCA DE TIROS ENTRE POLICIAIS E BANDIDOS. ESTADO DO RIO DE JANEIRO.** SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO. APELO DA RÉ. **NEXO CAUSAL ENTRE CONDUTA DO ESTADO E O DANO COMPROVADO** NOS AUTOS POR MEIO DO REGISTRO DE OCORRÊNCIA E DECLARAÇÃO DO AGENTE POLICIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ART. 37, §6º DA CRFB/88. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RECENTE ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1237, EM ABRIL DE 2024, NO SEGUINTE SENTIDO: **1. A responsabilidade da União está configurada mesmo diante da inconclusão da perícia quanto à origem do projétil.** 2. Recurso extraordinário com agravo a que dá parcial provimento, para condenar somente a União 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. 3. O colegiado fixou a seguinte tese: "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) é ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário". PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO APENAS PARA EXCLUSÃO DA CONDENAÇÃO DA RÉ QUANTO A "SEPULTURA PERPÉTUA", MANTIDA NO MAIS A SENTENÇA. (grifou-se)⁸⁹

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL. VÍTIMA DE PROJÉTIL DE ARMA DE FOGO. **TROCA DE TIROS COM BANDIDOS. ESTADO DO RIO DE JANEIRO.** SENTENÇA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PEDIDO. APELO DAS AUTORAS. NEXO CAUSAL ENTRE CONDUTA DO ESTADO E O DANO COMPROVADO NOS AUTOS POR MEIO DO REGISTRO DE OCORRÊNCIA E DECLARAÇÃO DO AGENTE POLICIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ART. 37, §6º DA CRFB/88. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RECENTE ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1237, EM ABRIL DE 2024, NO SEGUINTE SENTIDO: **1. A responsabilidade da União está configurada mesmo diante da inconclusão da perícia quanto à origem do projétil.** 2. Recurso extraordinário com agravo a que dá parcial provimento, para condenar somente a União 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. 3. O colegiado fixou a seguinte tese: "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) é ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário". PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO PARA CONDENAR O RÉU AO PAGAMENTO, DE R\$100.000,00 (CEM MIL REAIS), PARA CADA AUTOR, A TÍTULO DE COMPENSAÇÃO POR DANOS MORAIS, ACRESCIDO DE JUROS DE MORA DE CALCULADOS DESDE A DATA DO EVENTO DANOSO E CORREÇÃO MONETÁRIA DEVIDOS A PARTIR DA DATA DA PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA, NA FORMA DO VERBETE 362 DO STJ, BEM COMO AO PAGAMENTO DE PENSIONAMENTO EM VALOR EQUIVALENTE A 1

⁸⁹ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0097016-48.2020.8.19.0001. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível. Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo. Julgamento em 13 de novembro de 2024.

SALÁRIO-MÍNIMO, EXCLUINDO-SE AINDA AS PARCELAS RELATIVAS ÀS FÉRIAS E DÉCIMO-TERCEIRO SALÁRIO. (grifou-se)⁹⁰

Ademais, a exclusão da condenação relativa à "sepultura perpétua" evidencia que o Estado prioriza indenizações diretamente vinculadas a danos decorrentes de atividades públicas de risco previsível e inerente – como operações policiais –, cuja existência e, conseqüentemente, nexos de causalidade com o evento danoso foram comprovados nos autos. Essa delimitação reflete uma seletividade na responsabilização estatal, restringindo-se a reparações cuja relação com a ação ou omissão estatal seja objetivamente demonstrada, em conformidade com a Teoria do Risco Administrativo (art. 37, §6º da CF/88), e excluindo pedidos acessórios que demandem comprovação específica não apresentada – como direitos funerários não relacionados ao dano imediato –, todavia quando comprovado a necessidade é possível receber o benefício – como foi o caso das despesas com o funeral.

Na quarta ementa, abordou-se um caso de ferimento permanente (30% de incapacidade) decorrente de bala perdida. Nessa, observa-se que, novamente, a perícia técnica foi relegada a um papel secundário – diante do resultado inconclusivo sobre a origem do disparo –, uma vez que sua insuficiência não se configurou como obstáculo à responsabilização do Estado, aplicando-se a tese do STF para condená-lo por danos morais e materiais, mesmo com laudo pericial restrito ao agravamento das lesões (confirmação do dano antijurídico), ou seja sem mencionar origem do disparo. Por sua vez, a manutenção da pensão vitalícia reforçou o caráter reparatório da indenização, harmonizando-se com a jurisprudência do STF que impõe ao Estado o dever de proteção social – especialmente em casos de violência institucional decorrente de operações de segurança pública.

Apelação Cível. Direito Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Teoria do risco administrativo. Bala perdida. Vítima acidentalmente atingida durante confronto entre meliantes e a Polícia Militar. Pela dicção do artigo 37, §6º da Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Em recente julgamento do Tema 1237, com repercussão geral (ARE 1.385.315, em 11/04/2024, relator Ministro EDSON FACHIN), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário." **Laudo pericial conclusivo no sentido de que houve agravamento nas condições físicas do demandante.** Dever de indenizar configurado. Manutenção do quantum indenizatório, por atender aos

⁹⁰ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0890446-08.2023.8.19.0001. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível. Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo. Julgamento em 11 de dezembro de 2024.

critérios que balizam o seu arbitramento, quais sejam, **os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a repercussão do dano e a possibilidade econômica do ofensor e da vítima, sem se descurar do caráter preventivo-pedagógico-punitivo da reparação.** Prova pericial que atestou a incapacidade parcial permanente para o exercício de atividade laborativa, em percentual de 30%. Cabível condenação ao pagamento de pensão vitalícia. Desprovimento do recurso.(grifou-se) ⁹¹

Na quinta ementa, assim como foi tratado na quarta, destacou os critérios de arbitramento do valor indenizatório, majorando o quantum inicial com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Em ambas o TJRJ majorou o quantum inicial com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando o caráter "preventivo-pedagógico-punitivo" da reparação.

Apelação Cível. Remessa Necessária. Direito Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Teoria do risco administrativo. Bala perdida. **Óbito de transeunte. Vítima acidentalmente atingida durante confronto entre meliantes e a Polícia Militar.** Pela dicção do artigo 37, §6º da Constituição Federal, as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Em recente julgamento do Tema 1237, com repercussão geral (ARe 1.385.315, em 11/04/2024, relator Ministro EDSON FACHIN), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário." Dever de indenizar configurado. Majoração do quantum indenizatório para atender aos **critérios que balizam o seu arbitramento, quais sejam, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a repercussão do dano e a possibilidade econômica do ofensor e da vítima, sem se descurar do caráter preventivo-pedagógico-punitivo da reparação.** Os juros de mora incidem a partir do evento danoso, conforme **Súmula 54 do STJ.** Pequena alteração quanto aos consectários legais da condenação, o que se procede de ofício por se tratar de matéria de ordem pública. Valores gastos com o funeral que exigem efetiva comprovação. Precedentes. Desprovimento do recurso do réu. Parcial provimento do recurso dos autores. Não conhecimento da Remessa Necessária. (grifou-se)⁹²

Adicionalmente, a decisão reforça que a responsabilidade do Estado decorre do risco administrativo inerente à atividade policial – mesmo diante de omissão juridicamente relevante, como a falha em evitar confrontos em áreas públicas de alto fluxo –, não dependendo de comprovação de culpa específica – como o dever de cuidar e não lesar a outrem –, mas sim do nexo causal entre a ação ou omissão estatal e o dano. Ademais, a fixação de juros moratórios desde o evento danoso (e não da sentença) alinhou-se à Súmula 54 do STJ, garantindo reparação integral e tempestiva ao lesado. Destaca-se, ainda, a coerência com a terceira ementa analisada, que exige comprovação objetiva da necessidade,

⁹¹ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0220851-44.2018.8.19.0001. 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim. Julgamento em 05 de novembro de 2024.

⁹² RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0319917-60.2019.8.19.0001. 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim. Julgamento em 24 de setembro de 2024.

utilidade prática e compatibilidade econômica de pedidos acessórios – como os valores gastos com funeral – com a realidade, rejeitando indenizações que não tenham demonstração concreta de seu vínculo com o dano principal.

Por sua vez, a sexta ementa envolveu a morte de um jovem durante patrulhamento, com inconclusividade sobre a origem do projétil.

DECISÃO. Direito da Responsabilidade Civil do Estado. **Confronto entre Policiais e bandidos durante o patrulhamento** na Rua Laurindo Lima, Cavalcanti. **Troca de tiros entre policiais e bandidos.** Jovem de 19 anos atingido por bala perdida e sua namorada, recorrente. Dano e nexos causal configurados. Dever de indenizar, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição da República, pela teoria do risco administrativo. **O fato de não se saber de onde partiu o projétil - se da arma dos Policiais ou de meliantes - não exclui a responsabilidade do Estado pela morte do jovem, uma vez que tal fatalidade resultou de confronto entre Policiais e bandidos durante patrulhamento.** Nesse sentido, inclusive, há o Tema 1237 do STF recente de repercussão geral, sendo fixada a seguinte tese: "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário". **Da ação do Estado, embora lícita, decorrem consequências que, se danosas, devem ser por ele suportadas pois constituiria injustiça e falta de solidariedade social que a pessoa vitimada, e seu núcleo familiar, fosse a única a arcar com o dano decorrente de ação que a todos beneficia.** Dano moral que se fixa em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para a autora, que teve a sua integridade física atingida por disparo de arma de fogo, além de perdeu seu namorado, em razão de tiro fatal. Verba a ser corrigida, com base no IPCA-E, a contar deste julgado, à luz das súmulas 362 do STJ e 97 do TJRJ, acrescidos de juros de mora a contar também a contar da fixação. Condenação do réu ao pagamento de honorários advocatícios de 10% sobre o valor da condenação, nos termos do art. 85, §2º, do CPC. Precedente STJ (AgInt no AREsp n. 1.903.593/RJ, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 17/10/2022, DJe de 25/10/2022.) Parcial provimento ao recurso. Precedentes desta Corte: (0157468-92.2018.8.19.0001 - APELACAO / REMESSA NECESSARIA. Des(a). CESAR FELIPE CURY - Julgamento: 02/02/2023 - VIGESIMA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 11ª CÂMARA CÍVEL); 0063421-29.2018.8.19.0001 - APELAÇÃO - Des(a). PAULO CESAR VIEIRA C. FILHO - Julgamento: 17/09/2021 - VIGÉSIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL - APELAÇÕES CÍVEIS. Provimento parcial do recurso. (grifou-se)⁹³

Nesse caso, o tribunal do Rio aplicou diretamente a tese do STF (Tema 1.237), reafirmando que a responsabilização estatal decorre do risco inerente à ação estatal – ainda que lícita –, independentemente de comprovação de dolo ou culpa, em sintonia com a teoria do risco administrativo. A fixação de R\$50.000,00 para danos morais à namorada da vítima – terceira indiretamente afetada – ampliou o alcance subjetivo da responsabilidade objetiva, consolidando a prevalência dos direitos fundamentais sobre incertezas técnicas, como a

⁹³ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0260607-55.2021.8.19.0001. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível). Rel. Des. Nagib Slaibi Filho. Julgamento em 24 de julho de 2024.

inconclusão pericial sobre a autoria do disparo. Essa interpretação não apenas reforçou o caráter reparatório-pedagógico da indenização, mas também reconheceu o sofrimento moral coletivo decorrente de violações em operações policiais, alinhando-se à jurisprudência do STF que prioriza a dignidade humana frente a lacunas probatórias.

Na sétima ementa analisada, a relação de causalidade foi configurada conforme os parâmetros do Tema 1.237 do STF. A decisão, posteriormente reformada, reconheceu a responsabilidade estatal em razão da aplicação inovadora do tema, reforçando o dever de indenização com base na teoria do risco administrativo.

APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. DISPARO DE ARMA DE FOGO. OPERAÇÃO POLICIAL. LAUDO BALÍSTICO INCONCLUSIVO. NEXO DE CAUSALIDADE. INCONFORMISMO MANIFESTADO PELA PARTE AUTORA. TEMA 1237 DO STF. 1. Ação de responsabilidade civil com pedido de pensionamento e compensação por dano moral ajuizada em face do Estado do Rio de Janeiro. 2. **Óbito do filho da autora por arma de fogo durante operação policial na comunidade do Dendê, Ilha do Governador, Rio de Janeiro/RJ. 3. Responsabilidade objetiva do Estado informada pela Teoria do Risco Administrativo. Risco da atividade policial que deve ser sopesado pelo Poder Público antes de agir. 4. Dano caracterizado. Relação de causalidade também configurada, já que a morte resultou da troca de tiros deflagrada pela operação policial em área habitada, sem as precauções necessárias. 5. Reforma da sentença que se impõe para condenar o Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de verba compensatória do dano moral. 6. Improcedência do pedido de pensionamento diante da não comprovação da dependência econômica da apelante em relação ao seu filho morto. 7. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. (grifou-se)⁹⁴**

A oitava ementa reformou a decisão anterior para responsabilizar o Estado, consolidando o entendimento firmado no Tema 1.237 sobre o nexo causal entre a atividade policial e o dano. O tribunal do Rio destacou que, sem a contribuição do ente público, representada pela operação praticada pelos agentes policiais, o dano não teria ocorrido, aplicando a teoria do risco administrativo para assegurar a reparação integral.

APELAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CONFRONTO ENTRE POLICIAIS E CRIMINOSOS. FALECIMENTO DO FILHO DA AUTORA APÓS SER ATINGIDO POR PROJÉTIL. INCIDÊNCIA DO TEMA 1237, DA REPERCUSSÃO GERAL DO STF. DANOS MATERIAL E MORAL COMPROVADOS. REFORMA DA SENTENÇA. 1. **Cuida-se de ação indenizatória ajuizada em face do Estado, sob o fundamento de ter sido o filho da autora alvejado durante confronto entre policiais e criminosos. Proferida sentença de improcedência, ao argumento de não há nos autos comprovação de que o projétil de arma de fogo tenha sido disparado por agente do poder público. 2. Responsabilidade civil do Estado que é objetiva, sendo suficiente, dessa forma, a demonstração do fato, do dano e do liame causal, conforme regra extraída**

⁹⁴ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0878594-84.2023.8.19.0001. 4ª Câmara de Direito Público (Antiga 7ª Câmara de Cível). Rel. Des. Ricardo Couto de Castro. Julgamento em 05 de dezembro de 2024.

do art. 37, §6º, da CRFB/1988 3. Incidência do tema 1137, da repercussão geral do E. STF que assim estabelece: "(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário."5. **Caso concreto em que se vislumbra contribuição do ente público para o dano experimentado pela autora, ainda que incomprovado, via prova pericial, se o projétil que atingiu seu filho foi disparado por agente público.** 6. Evidente e inarredável que a lesão física experimentada pelo autor/recorrido, fato gravíssimo, impõe considerável abalo emocional e, por consequência, viola a direito da personalidade. Verba arbitrada em R\$200.000,00, observadas as peculiaridades do caso concreto e os precedentes dessa Corte. 7. Cabível a indenização por despesas com funeral, devidamente comprovadas nos autos, no valor de R\$2.200,00. 8. Impositivo o pensionamento da autora, pois a vítima integrava família humilde. Valor da pensão que deve adotar como base o salário-mínimo. 9. Não produzido laudo médico no curso da demanda, de modo a atestar a condição de saúde da autora e a correlação com os fatos descritos na inicial, afigura-se inviável o acolhimento do pedido indenizatório nesse particular. 10. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE, PARA REFORMAR A SENTENÇA e julgar procedentes em sua maior parte os pedidos, condenado o estado réu (i) indenização por dano moral, no valor de R\$200.000,00 (duzentos mil reais), acrescidos de juros e correção monetária a partir do arbitramento; (ii) pensionamento mensal à autora, fixado em dois terços do salário-mínimo desde a data da morte até o ano em que completaria 25 anos. A partir daí, o valor é reduzido para 1/3 do salário-mínimo até a idade em que a vítima completaria 65 (sessenta e cinco) anos, ou eventual falecimento da autora, incluindo-se a parcela referente ao décimo terceiro salário; (iii) indenização referente ao valor das despesas com funeral (R\$2.200,00) acrescidos de juros desde a citação e correção monetária a partir do desembolso; (iv) a atualização dos valores devidos se dará de acordo com as teses fixadas nos temas 905, do STJ e 810, do STF até a data da Emenda Constitucional 113/2021, momento a partir do qual deve ser observado o que nela disposto. (grifou-se)⁹⁵

A nona ementa analisada aplica o Tema 1.237 do STF à discussão indenizatória, flexibilizando o critério etário-limite para concessão de pensão. Reconheceu-se, excepcionalmente, o direito vitalício da cônjuge supérstite

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO INDENIZATÓRIA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. VÍTIMA QUE FOI ATINGIDA POR DISPARO DE ARMA DE FOGO. ÓBITO. **CONFRONTO ENTRE POLICIAIS E MELIANTES.** RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. TEMA 1237 DO STF. DANOS MORAIS. MAJORAÇÃO. PENSIONAMENTO EM FAVOR DA 1ª AUTORA. MANUTENÇÃO. RECURSO DE APELAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE. RECURSO DE APELAÇÃO DA PARTE AUTORA CONHECIDO E PROVIDO. REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA EM REMESSA NECESSÁRIA. 1- **Trata-se de ação na qual alegam os autores que, no dia 10/11/2022, por volta das 16h, na comunidade Nova Holanda, no Complexo da Maré, o Sr. Antônio Pirangi de Souza, de 76 anos, foi morto por disparo de arma de fogo enquanto estava sentado em uma cadeira na calçada em frente a um bar.** Narram que a vítima era seu pai e que, na ocasião, acontecia uma operação policial. Requerem a condenação do Estado ao pagamento de pensão mensal vitalícia, no valor de 2/3 do salário-mínimo, em favor da 1ª autora, bem como a condenação do réu ao pagamento de indenização por danos morais no valor de 250 salários-mínimos; 2-

⁹⁵ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0008631-42.2022.8.19.0038. 1ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. José Acir Lessa Giordani. Julgamento em 03 de setembro de 2024.

Sentença que julgou procedentes os pedidos; 3- **Ressalto que restou incontroverso nos autos que estava ocorrendo um confronto entre policiais e meliantes no momento em que o Sr. Antônio Pirangi de Souza foi atingido por uma arma de fogo;** 4- **Responsabilidade civil objetiva;** 5- Recentemente, o STF se manifestou sobre o tema, tendo fixado a seguinte tese: "O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário". (**Tema 1237 de Repercussão Geral - ARE 1.385.315**); 6- Danos morais que merecem majoração para R\$ 150.000,00 para cada autor; 7- A verba indenizatória do dano moral deverá ser acrescida de juros de mora, segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, contados da data do evento danoso, de acordo com o art. 398 do Código Civil, bem como do enunciado 544, da súmula do STJ, e a correção monetária, segundo o IPCA-E, a partir do julgado que a fixou, considerando que se trata de relação extracontratual, e em observância ao critério definido pelo STF no RE nº 870.947; 8- **Na hipótese, restou demonstrada a relação de dependência existente entre a 1ª autora e a vítima, uma vez que aquela é portadora de deficiência física (paraplegia congênita). Nesse cenário, o entendimento firmado, tanto pela Corte Superior quanto por este eg. Tribunal de Justiça, é no sentido de que a mesma possui direito ao pensionamento, nos casos de família de baixa renda, em valor equivalente a 2/3 do salário-mínimo, até o óbito dos beneficiários da pensão ou a ocasião em que a vítima atingiria 65 anos de idade, o que ocorrer primeiro. No entanto, no presente caso, a vítima veio a óbito com 75 anos de vida. Portanto, reputo correta a sentença ao fixar a pensão até a data do falecimento da beneficiária.** 9- Recurso de Apelação do Estado do Rio de Janeiro conhecido e provido parcialmente. Recurso de Apelação da parte autora conhecido e provido. Reforma parcial da sentença em Remessa Necessária. (grifou-se)⁹⁶

Destaca-se que o critério limitador da pensão – a idade da vítima fatal – foi flexibilizado com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que, embora os tribunais restrinjam o pensionamento à expectativa de vida do de cujus (73 anos, conforme IBGE), no caso concreto foi reconhecido o direito à pensão vitalícia da cônjuge supérstite, devido às suas condições excepcionais – dependência econômica integral, agravada por sua deficiência física, e o fato do marido ter falecido aos 76 anos, idade superior à estimativa estatística –, evidenciando a necessidade de equilibrar rigor técnico e equidade para assegurar a reparação integral das peculiaridades fáticas.

Por fim, a última ementa refere-se ao fato de que o agente não precisa estar no exercício de sua função para agir na qualidade de agente público. Ademais, o caso evidencia que o agente deve ser responsabilizado quando deixa de adotar as providências necessárias para evitar os danos inerentes à sua atividade. Nesse sentido, destaca-se a conduta do policial, que efetuou disparos de forma descuidada para combater a ameaça do assalto, culminando em troca de tiros e resultando em lesão à integridade física da vítima.

⁹⁶ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0898554-26.2023.8.19.0001. 6ª Câmara de Direito Público (Antiga 21ª Câmara de Cível). Rel. Des. Isabela Pessanha Chagas. Julgamento em 15 de outubro de 2024.

APELAÇÃO. INDENIZATÓRIA. ASSALTO EM VIA PÚBLICA. DISPAROS DE ARMA DE FOGO, GERANDO GRAVES LESÕES AO AUTOR (CEGUEIRA). RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. ART. 37, §6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AFASTAMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. IRRESIGNAÇÃO. **1. Responsabilidade civil de natureza objetiva por ação ou omissão derivada do nexo causal entre a conduta e o comportamento do agente. 2. Autor, vítima de assalto em via pública, atingido por disparos de arma de fogo decorrentes da troca de tiros entre os meliantes e policial que, embora reformado, agia na qualidade de agente público, portando arma da corporação, evidenciando-se a omissão estatal, nesse aspecto. 3. Conduta perpetrada pelo militar que, embora com vistas a evitar a consumação do delito, foi imprudente e determinante para a deflagração do confronto, no momento em que a vítima rendida, já não mais oferecia qualquer resistência. 4. Origem dos projéteis. Irrelevância.** Tema 1237, do C. STF: "o Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) 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, por constituir elemento indiciário".5. Irrelevância do fato de o policial militar não estar em serviço, uma vez que **o art. 37, § 6º da Carta Política não exige que o agente esteja no exercício da função pública para a configuração da responsabilidade estatal, mas sim que ele cause danos ao agir apenas nessa qualidade, a de agente público, como se observa. 6. Presença dos elementos que atribuem responsabilidade ao Estado, que são a conduta, o resultado e inclusive o nexo de causalidade, haja vista a sua natureza objetiva, restando configurado o dever de indenizar.** 7. Danos morais configurados. Quantum que deve ser razoável e proporcional ao prejuízo sofrido. Correção monetária desde o seu arbitramento, na forma do que dispõe a Súmula 362 do C. STJ, e com a incidência de juros de mora a contar do evento danoso (Sumula nº 54 do C. STJ), tendo em vista a relação extracontratual entre as partes. Art. 1º-F da Lei 9.494/94, a partir do advento da Lei nº 11.960, de 2009, tese nº 905 firmada pelo C. STJ, e do julgamento, pelo C. STF, do RE 870.947/SE, seguindo a taxa Selic com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 113/2021. 8. Danos estéticos presentes em grau médio, consoante exame pericial, decorrente da utilização de prótese de globo ocular esquerdo, afundamento craniano e cicatrizes complexas. 9. Pensionamento devido. Incapacidade total e permanente. Profissão exercida pela vítima (advogado) determina o montante correspondente. Termo final: expectativa de vida. Parcelas vencidas desde o evento danoso. Juros a contar da citação e correção monetária do evento danoso, observados os Temas 810 e 905, dos C. STF e STJ e, a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 113/2021, somente a taxa Selic. 10. Danos materiais. Ressarcimento das despesas médicas devidamente comprovadas. Juros e correção monetária, estes desde o desembolso e aqueles da citação. Consectários da mora. Temas 810 e 905, dos C. STF e STJ e, a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 113/2021, somente a taxa Selic. 11. Despesas com locomoção e tratamento. Não comprovação. Afastamento. **12. Reforma da solução de 1º grau.** Recurso parcialmente provido. (grifou-se)⁹⁷

Conclui-se que, a partir de julho de 2024, as decisões do TJRJ demonstraram adesão ao Tema 1.237 do STF, consolidando a responsabilidade objetiva do Estado, independentemente da necessidade de prova de culpa, e a presunção de nexo causal na ocorrência de ferimentos ou mortes em operações policiais confirmadas. Dessa forma, a jurisprudência fluminense alinha-se à visão do STF, segundo a qual a perícia inconclusiva não

⁹⁷ RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. Apelação Cível nº 0491541-61.2011.8.19.0001. 5ª Câmara de Direito Público (Antiga 16ª Câmara de Cível). Rel. Des. Mauro Dickstein. Julgamento em 13 de agosto de 2024.

invalida o direito à reparação, funcionando como elemento meramente indiciário para a configuração do dever de indenizar, em prol da solidariedade social e da proteção integral aos cidadãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia propõe-se a analisar os mecanismos de responsabilização civil do Estado brasileiro por danos ilícitos causados a terceiros não envolvidos na atividade estatal durante operações de segurança pública, em casos em que atos de resistência resultem no fenômeno da "bala perdida".

Para tanto, antes de se aprofundar no tema, foi preciso apresentar um panorama específico sob a trajetória histórica, conceituação e elementos essenciais atinentes à responsabilidade extracontratual do Estado, a fim de, em seguida, adentrar na temática relativa ao dever de reparação civil em face do indivíduo lesado em virtude de condutas praticadas pelos agentes do Poder Público.

Com o objetivo de compreender o cenário relacionado à temática, destinou-se uma seção do trabalho para discutir a letalidade policial. Em seguida, procedeu-se à análise do tema, concluindo-se aspectos relevantes sobre os elementos da responsabilidade civil estatal.

Inicialmente, entendeu-se que o dano ilícito é o elemento identificado com maior facilidade, uma vez que basta constatar a ocorrência de lesão leve, grave ou fatal ao terceiro não envolvido. Contudo, para configurar o nexo causal, além do dano, é necessária a comprovação de que a atividade policial estava em curso no momento em que o prejuízo à esfera jurídica do indivíduo ocorreu. Assim, o nexo causal sustenta-se na presunção de que a conduta estatal – considerando a previsibilidade dos riscos e o dever jurídico de mitigá-los – configura o fato gerador do dano, independentemente de a vítima comprovar que o disparo partiu de arma de um agente policial.

Ademais, no que concerne à possibilidade de responsabilização estatal mesmo sem perícia conclusiva sobre a origem do projétil, concluiu-se que deve prevalecer o entendimento favorável à vítima. Isso porque cabe ao Estado o dever de garantir a apuração efetiva dos fatos, e sua omissão em investigar – seja por não promover a apuração adequada, não disponibilizar recursos técnicos para a perícia ou fracassar na coleta de provas – configura violação ao dever de cuidado e à obrigação de assegurar a segurança pública.

Nesse contexto, a inação estatal – especialmente quando há previsibilidade dos riscos associados à operação policial – caracteriza omissão juridicamente relevante, nos termos da

teoria da responsabilidade objetiva (art. 37, §6º, CF/88). Assim, a ausência de prova técnica definitiva não exime o Estado de sua responsabilidade, já que a falha na produção de elementos probatórios decorre diretamente de sua própria conduta omissiva.

Quanto à defesa do Estado, em razão da adoção da teoria do risco administrativo (ou risco integral), é possível alegar causas excludentes de responsabilidade, a depender do caso concreto. Contudo, incumbe ao Estado o ônus de comprovar tais excludentes, uma vez que a capacidade do cidadão de acessar as provas necessárias seria próxima do impossível – caracterizando o que se denomina “prova diabólica” (*probatio diabolica*).

Por fim, propôs-se uma ampliação da interpretação da tese do Tema 1.237 aos casos de patrulhamento em áreas externas a comunidades, considerando que o dever de prestar segurança pública, conforme previsto no art. 144 da CF/88, é dever do Estado e direito de todos, não cabendo restringir a responsabilidade estatal quanto ao planejamento de operações ou à proteção de vítimas em locais de maior vulnerabilidade socioeconômica. Desse modo, a Constituição estabelece que a segurança pública deve preservar a incolumidade das pessoas e do patrimônio sem distinção de perfil social ou geográfico.

No que tange à aplicação prática, na terceira parte do trabalho, fez-se uma breve menção ao Tema 1.237 do STF, destacando as quatro teses propostas e a relevância para a unificação das decisões posteriores – já que a decisão foi proferida em sede de repercussão geral.

Em relação à tese proposta pelo relator, cumpre tecer uma crítica, pois, no seu voto, o ministro Fachin sugeriu que a mera existência de uma operação policial ou militar seria suficiente para estabelecer onexo causal com a morte ou o ferimento da vítima por bala perdida, ocorridos no mesmo local e horário da incursão, e, embora eu concorde com a ideia de que a conduta dos representantes estatais pode ser considerada o fato gerador do dano, ocasionado pela própria operação, entendo que deveria ter sido mencionada a possibilidade de o Estado se defender mediante a comprovação de excludentes de responsabilidade, o que, por sua falta, torna dúbio se o relator estaria aplicando o conceito de dano mitigado ou integral.

Quanto ao voto vista, cumpre, em meu ponto de vista, criticar o segundo ponto da tese do ministro Mendonça, que propõe eximir a responsabilidade nos casos em que se torna impossível obter uma perícia conclusiva, mesmo com o emprego tempestivo dos instrumentos técnicos disponíveis. Entendo que a perícia é a ferramenta necessária para a obtenção dos

elementos indiciários mínimos que esclareçam os eventos ocorridos no cenário fático, mas sua ausência não deve impedir a imputação da relação de causalidade, visto que se subentende que a bala perdida ocorreu em decorrência do confronto na operação policial ou militar, a qual, por sua vez, apresentava riscos por ter sido praticada em uma zona repleta de civis (risco assumido no exercício da atividade de segurança pública), e a obrigação de comprovar o nexo – ou melhor, de demonstrar a impossibilidade da existência desse elemento – recai sobre o Estado.

Minha crítica ao voto vogal do ministro Alexandre de Moraes reside na proposição de obrigatoriamente aplicar a teoria do dano imediato, ou seja, na exigência de essencialidade de comprovação fática do nexo causal entre a ação praticada e o evento morte, o que se torna equivalente a uma prova perversa, beirando o impossível, se o ônus recair sobre a vítima lesada, ou a uma omissão juridicamente relevante, decorrente da inércia ou inaptidão no campo investigatório, caso o Estado seja incumbido de provar o elo jurídico, visto que a perícia era uma atividade esperada.

Quanto ao voto do Ministro Zanin, coaduno integralmente com sua fundamentação, ressalvando, contudo, que a responsabilidade estatal por mortes ou lesões de civis atingidos por projéteis de arma de fogo em operações de segurança pública deve ser ampliada para abranger atividades de menor planejamento operacional, como patrulhamentos urbanos que resultam em mortes ou lesões de civis durante confrontos motivados pela tentativa de conter violência iminente. Isso porque a segurança pública, como dever constitucional primário do Estado, exige responsabilização mesmo em ações não estruturadas como operações formais, especialmente diante da recorrência desses episódios no cenário nacional, em que a atuação policial rotineira muitas vezes gera danos colaterais tão drásticos quanto aqueles presentes nas incursões agendadas..

Na sequência, na segunda metade dessa parte, realizou-se uma análise no sistema de jurisprudência do TJRJ no intervalo entre 2022 e 2025 para compreender como o tribunal incorporou o disposto na tese de Zanin, que serviu de fundamento ao Tema 1.237. Concluiu-se, portanto, que a adoção dessa tese é bem recente, tendo início em meados de julho de 2024.

Com efeito, havendo ação do Estado, lesão à vida do indivíduo e nexo de causalidade plausível entre a operação policial realizada e o posterior disparo que levou à morte do terceiro alheio à atividade estatal. 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.

É evidente, que o Estado não é a cura, nem a fonte de todos os males, mas deve assumir o mínimo de suas obrigações para com seus administrados, de acordo com a ideia de Estado Social. Isso porque, em razão da sua posição privilegiada, pode gerar erros de difícil constatação do elemento culpa pelo prejudicado.

Diante disso, a decisão do STF sobre a responsabilidade do Estado por mortes causadas por balas perdidas é um avanço na proteção das vítimas e na responsabilização das autoridades, mas representa apenas um passo diante da complexidade da letalidade em operações policiais. Portanto, conforme reiterado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), é fundamental que o Brasil adote políticas eficazes para prevenir a violência armada em autos de resistência e proteger a população civil.

A união de responsabilidade legal, reformas políticas e melhorias operacionais é essencial para um futuro mais seguro e justo. Todavia, conforme o foco do texto, é preciso adotar um pensamento voltado na responsabilidade do Estado, a fim de garantir a segurança jurídica dos administrados que foram lesados.

Enfim, conclui-se que a responsabilidade civil do Estado deve ser objetiva, fundamentada na teoria do risco administrativo, exigindo análise caso a caso dos pressupostos fáticos – em especial o nexo causal entre ação/omissão estatal e o dano –, independentemente do perfil geográfico ou socioeconômico da vítima ou da natureza da operação policial programada. Ademais, a responsabilização pressupõe que incumbe ao Estado o ônus de comprovar, no caso concreto, a existência de causas excludentes de responsabilidade que venha a alegar para eximir-se de reparar danos causados por agentes de segurança pública.

Outrossim, a ausência de perícia conclusiva não isenta o Estado de responsabilidade, pois a apuração técnica é dever inerente ao Poder Público. A omissão em investigar – seja por negligência, falha metodológica ou falta de recursos – viola o dever de cuidado e, por conseguinte, o direito à memória, já que a inação estatal em cumprir sua obrigação legal, essencial para elucidar fatos, potencializa danos. Assim, não agir é potência para a produção de danos, consolidando a responsabilização mesmo diante da insuficiência de provas técnicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRE, Ricardo. DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo. Método, 2018.

ALVIM, Agostinho Neves Arruda. **Da inexecução das obrigações e suas consequências**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1980.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro: Forense, 2012

BOAS, Pedro Vilas; Alleoni, Matheus. **Policiais brasileiros matam mais do que os de 15 países do G20 somados**. UOL. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/12/18/dados-policia-letalidade-g20.htm>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 21ª ed, São Paulo, Malheiros, 2014.

BRASIL. **Código Civil de 1916, Lei nº 3.071 de 1 de janeiro de 1916**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=79402>. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. **Código Civil de 2002, Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 06 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 5 out. de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil. 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=1&ano=1969&ato=d89UTT61UejRVTf83>. Acesso em: 03 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Jurisprudência em Teses**. Edição 61. Teses nº 5 e 8. 2016. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp?ordenacao=MAT%2C%40NUM&p=true&i=1&tipo=JT&livre=Responsabilidade+Civil+do+Estado+por+bala+perdida&materia=>. Acesso em: 03 fev. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **SÚMULA 54**, CORTE ESPECIAL, Julgado em 24/09/ 1992, DJ 01 out. 1992, p. 16801.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 113.587**, rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe 03 abr. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 160.401**, Relator Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJe 04 jun. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 294.440-AgR**, Relator Min. Ilmar Galvão, DJ 02 ago. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE n. 644.395-** AgR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 20 out. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 608.880/MT**, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 01 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.209.429/SP**, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator do Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 20 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Repercussão Geral). **Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 1385315**, Relator Min. EDSON FACHIN, Brasília, 28/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6411925>. Acesso em: 02 jan. 2025.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4ª ed., Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2012.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro Lumen Juris, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de. **Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado por omissão**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 11ª ed., São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALIERI FILHO. Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 12ª ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

COSTA, Aldo de Campos. **A responsabilidade do Estado no STF e no STJ**. Consultor Jurídico - CONJUR. 2013. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2013-abr-17/toda-prova-responsabilidade-estado-stf-stj/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DONNINI, Rogério. **Responsabilidade Civil Pós Contratual no direito civil, no direito do trabalho, no direito ambiental e no direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f62c4196-561d-452d-a2a8-9d33d1163af0>. Acesso em: 07 fev. 2025.

FOGO CRUZADO. **Violência no Grande Rio explode em janeiro**. Instituto Fogo Cruzado, 2025. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/dados/relatorios/grande-rio-janeiro-2025>. Acesso em: 11 fev. 2025.

GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. Volume III – Responsabilidade Civil, 6ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

JORNAL NACIONAL. **Tiro na cabeça mata médica dentro do hospital da Marinha no Rio**. G1. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/12/10/tiro-na-cabeça-mata-medica-dentro-do-hospital-da-marinha-no-rio.ghtml> Acesso em: 27 jan. 2025.

LIMA, Ester; VICTOR, Marcelo. **Menina de 12 anos sai para comprar refrigerante com a mãe e morre atingida por bala perdida em São João de Meriti**. G1. 2025 Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/16/menina-bala-perdida-em-sao-joao-d-e-meriti.ghtml> Acesso em: 05 fev. 2025.

LOURENÇO, Ana Beatriz. **Idosa é atingida dentro de casa por bala perdida; 'Vou ter que vender o apartamento', diz marido**. G1. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2025/01/15/idosa-e-atingida-dentro-de-casa-por-balada-perdida-na-zona-norte.ghtml> Acesso em: 06 fev. 2025.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MICHAELIS. **Conceito de Comunidade**. Michaelis On-line, 2025. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/comunidade/>. Acesso em: 09 fev. 2025.

OLIVEIRA, Marcelo. **Procuradora: “Vamos ver se muda a visão que a ditadura do Brasil foi a que menos matou”**. Agência Pública. 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/10/passa-de-10-mil-procuradora-propoe-recontar-mortos-na-ditadura/>. Acesso em: 03 jan. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

PAIVA, Rubens. **Comissão da Verdade do Estado de São Paulo**. ALESP - Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/documentacao/comissao-da-verdade/#:~:text=Conforme%20apura%C3%A7%C3%A3o%20que%20consta%20no,submetidas%20a%20inqu%C3%A9rito%20e%207.376>. Acesso em: 03 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. 2025. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/ejuris/ConsultarJurisprudencia.aspx> Acesso em: 06 jan. 2025.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0008631-42.2022.8.19.0038**. 1ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. José Acir Lessa Giordani. Julgamento em 03 set. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0008413-62.2021.8.19.0001**. 2ª Câmara de Direito Público (Antiga 10ª Câmara de Cível). Rel. Des. Celso Luiz de Matos Peres. Julgamento em 03 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0260607-55.2021.8.19.0001**. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível). Rel. Des. Nagib Slaibi Filho. Julgamento em 24 jul. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0097016-48.2020.8.19.0001**. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível). Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo. Julgamento em 13 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0890446-08.2023.8.19.0001**. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível). Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo. Julgamento em 11 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0099799-47.2019.8.19.0001**. 3ª Câmara de Direito Público (Antiga 6ª Câmara de Cível). Rel. Des. Carlos Eduardo Moreira da Silva. Julgamento em 11 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0095031-44.2020.8.19.0001**. 4ª Câmara de Direito Público (Antiga 7ª Câmara de Cível). Rel. Des. Maria Aglae Tedesco Vilardo. Julgamento em 26 set. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0878594-84.2023.8.19.0001**. 4ª Câmara de Direito Público (Antiga 7ª Câmara de Cível). Rel. Des. Ricardo Couto de Castro. Julgamento em 05 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0491541-61.2011.8.19.0001**. 5ª Câmara de Direito Público (Antiga 16ª Câmara de Cível). Rel. Des. Mauro Dickstein. Julgamento em 13 ago. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0898554-26.2023.8.19.0001**. 6ª Câmara de Direito Público (Antiga 21ª Câmara de Cível). Rel. Des. Isabela Pessanha Chagas. Julgamento em 15 out. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0319917-60.2019.8.19.0001**. 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim. Julgamento em 24 set. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0220851-44.2018.8.19.0001**. 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Marco Antônio Ibrahim. Julgamento em 05 nov. 2024.

RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça do Estado do. **Apelação Cível nº 0908897-81.2023.8.19.0001**. 7ª Câmara de Direito Público. Rel. Des. Geórgia de Carvalho Lima. Julgamento em 03 dez. 2024.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. Volume Único. 4ª Ed. São Paulo: Editora Método, 2014.

TARTUCE, Flávio. **Responsabilidade Civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

TEPEDINO, Gustavo; TERRA, Aline Valverde; GUEDES, Gisela Sampaio da Cruz. **Fundamentos do direito civil: responsabilidade civil** - 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

VALENÇA, João. **Mortes Por Bala Perdida: De quem é a culpa?**. VLV Advogados. 2024. Disponível em: <https://vlvadvogados.com/mortes-por-bala-perdida-de-quem-e-a-culpa/>. Acesso em: 08 fev. 2025.