



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

CAMILLA RAFAELA TEIXEIRA PORFÍRIO

Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado decorrente de operações policiais

Uma análise do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal

RECIFE 2025

CAMILLA RAFAELA TEIXEIRA PORFÍRIO

**Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado decorrente de operações
policiais**

Uma análise do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Larissa Medeiros Santos

RECIFE 2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do
SIB/UFPE

Porfírio, Camilla Rafaela Teixeira.

Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado decorrente de
operações policiais: uma análise do Tema 1.237 do Supremo Tribunal
Federal / Camilla Rafaela Teixeira Porfírio. - Recife, 2025.

49 p.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de
Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. Responsabilidade Civil do Estado. 2. Administração Pública. 3. Tema
1.237 do Supremo Tribunal Federal. 4. Segurança Pública. 5. Teoria do Risco
Administrativo. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

CAMILLA RAFAELA TEIXEIRA PORFÍRIO

Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado decorrente de operações policiais

Uma análise do Tema 1.237 do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo

Orientadora: Larissa Medeiros Santos

Aprovado em: 15/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Larissa Medeiros Santos (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Manoel de Oliveira Erhardt (Examinador Interno)

Prof. Dr. Roberta Cruz da Silva (Examinador Interno)

RESUMO

Esse trabalho teve como objeto a análise da Tese de Repercussão Geral (Tema 1.237) do Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.385.315, no sentido de responsabilizar o Estado, na esfera cível, por morte ou ferimento de pessoas que tenham sido vítimas de disparos de armas de fogo em operações de segurança pública, ainda que a perícia que determina a origem do disparo seja inconclusiva. Para tal fim, procedeu-se à análise crítica dos votos dos ministros do STF, em especial dos fundamentos apresentados e a sua relação com as teorias da responsabilidade civil extracontratual. Ademais, foram verificadas as divergências doutrinárias acerca da teoria aplicável diante da ocorrência de danos derivados de situações em que o Estado não cumpriu com o seu dever legal de zelar pela segurança pública. Quanto à metodologia, foi realizado um estudo de caso, tendo como fontes de pesquisa: doutrinas, legislação e jurisprudência, a fim de atingir os objetivos acima dispostos. Findada a pesquisa, concluiu-se que a teoria do risco administrativo aplicada no caso em questão promove uma maior segurança jurídica às vítimas e seus familiares diante da possibilidade de exigir em juízo a indenização pelos danos causados em contextos de operações policiais. Posto isso, verificou-se um impacto significativo na atuação das forças de segurança pública e na proteção dos direitos de civis inocentes afetados pelo confronto policial.

Palavras-chave: Tema 1.237/STF, ARE n. 1.385.315, Responsabilidade Civil Extracontratual, Teoria do Risco Administrativo, Segurança Pública, Operações Policiais, Perícia Inconclusiva.

ABSTRACT

This work had as its object the analysis of the General Repercussion Thesis (Theme 1.237) of the Federal Supreme Court,, based on the judgment of Extraordinary Appeal with Appeal (ARE) nº 1.385.315, in order to hold the State liable, in the civil sphere, for the death or injury of persons who have been victims of gunshots during public security operations, even if the expert report that determines the origin of the shot is inconclusive. To this end, a critical analysis of the votes of the Supreme Federal Court justices was carried out, especially the grounds presented and their relationship with the theories of extra-contractual civil liability. In addition, doctrinal divergences were verified regarding the applicable theory in the event of damages arising from situations in which the State failed to comply with its legal duty to ensure public security. Regarding the methodology, a case study was carried out, using doctrines, legislation and jurisprudence as research sources, in order to achieve the objectives set out above. After the research was completed, it was concluded that the theory of administrative risk applied in the case in question provides greater legal certainty to victims and their families when faced with the possibility of demanding compensation in court for damages caused in the context of police operations. Therefore, there was a significant impact on the actions of public security forces and on the protection of the rights of innocent civilians affected by police confrontations.

Keywords: Theme 1.237/STF, ARE nº. 1.385.315, Extra-contractual Civil Liability, Administrative Risk Theory, Public Security, Police Operations, Inconclusive Expertise.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL	10
2.1. Evolução Histórica	10
2.2. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado	12
3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CASO DE MORTE POR “BALA PERDIDA”	19
3.1. A segurança pública enquanto dever e direito constitucional	19
3.2. A responsabilidade do Estado por atos comissivos e omissivos	21
3.3. A responsabilidade civil do Estado no caso de bala perdida de origem incerta no âmbito das operações policiais	24
4. O JULGAMENTO DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 1.237)	30
4.1. O caso concreto: Leading Case ARE 1.385.315	30
4.2. Requisitos estabelecidos para a responsabilização do Estado durante operações policiais: exposição dos votos apresentados pelos Ministros do STF e sua relação com as teorias da responsabilidade do Estado.	32
5. TEMA 1.237 À LUZ DAS TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO	39
5.1. Teorias da Responsabilidade Civil da Administração Pública	39
5.2. Análise crítica da correspondência do Tema 1.237 com as Teorias da Responsabilidade Civil Extracontratual	41
6. CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

A presente monografia está voltada para uma análise da responsabilidade civil extracontratual do Estado decorrente de operações policiais, tendo como base o entendimento consolidado na Tese de Repercussão Geral (Tema 1.237) do Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 1.385.315, no sentido de responsabilizar o Estado por morte ou ferimento de vítimas durante operações policiais, ainda que a perícia que determina a origem do disparo de arma de fogo seja inconclusiva. Ademais, a pesquisa também possui como objeto de análise a jurisprudência dos tribunais que predominava sobre a matéria até a fixação do Tema 1.237.

A responsabilidade civil do estado é tema que ao longo do tempo recebeu tratamento diverso. Foram construídas teorias para fundamentar e delimitar a responsabilização estatal pelos danos causados, dentre as quais citam-se: Teoria da Irresponsabilidade do Estado, Teoria da Responsabilidade com Culpa, Teoria da Culpa Administrativa, Teoria da Responsabilidade Objetiva¹.

A teoria objetiva se divide em duas modalidades, quais sejam, a do risco administrativo e do risco integral. A primeira, ao contrário da segunda, admite as causas excludentes da responsabilidade do Estado: culpa da vítima, culpa de terceiros ou força maior. No julgamento do Tema 1.237, os ministros se pautaram nessa teoria objetiva, em ambas as suas modalidades, para análise da controvérsia.

A Constituição Federal em seu artigo 37, §6º, acolheu expressamente a teoria objetiva atrelada ao risco administrativo, ao determinar que o Estado responderá pelos danos causados a terceiros por agentes de serviços públicos, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa².

No caso do julgamento do ARE 1.385.315, em 11/04/2024, o Supremo Tribunal Federal definiu a orientação relacionada à possibilidade de o poder público pagar indenizações às famílias de vítimas de balas perdidas, mortas durante operações policiais, ainda que não haja confirmação quanto a origem do disparo de arma de fogo. Tal entendimento restou entabulado no Tema 1.237.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Atlas: São Paulo, 2019, pp. 809-813.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Forense: Rio de Janeiro, 2020, p. 1234.

A tese de repercussão geral firmada pelo STF para fins de aplicação em casos análogos é a seguinte³:

1. O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo;
2. É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; e
3. A perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para
4. afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário.

Nessa senda, tendo como base o julgamento do ARE n. 1.385.315, passa-se à análise dos aspectos relativos à responsabilidade civil do estado para reparar danos causados aos particulares, vítimas de bala de arma de fogo, no contexto de operações policiais, em paralelo com as teorias de responsabilidade civil estatal.

O objetivo geral da pesquisa consistiu na análise do julgamento da tese de repercussão geral nº 1.237 definida pelo STF à luz das teorias de responsabilidade civil, a fim de verificar a relação dessas com os argumentos apresentados pelos ministros para fundamentar os seus votos.

Enquanto objetivos específicos, tem-se: a) exposição da evolução histórica da responsabilidade civil em sua modalidade extracontratual; b) investigação de qual teoria era aplicada na jurisprudência, sobretudo do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e Supremo Tribunal Federal, nos casos de morte ou ferimento de vítimas decorrentes de disparos de arma de fogo durante operação policiais e quais as mudanças promovidas pela tese de repercussão geral (Tema 1.237) firmada pelo STF; c) verificação dos requisitos para o Estado indenizar o particular, bem como as causas excludentes de responsabilidade civil no caso do fenômeno em tela; d) verificação de se a responsabilização do Estado diante de morte ou ferimento de vítima de bala perdida, nos casos em que o laudo pericial seja inconclusivo quanto a origem da bala, promove o esvaziamento do nexos causal, tido como requisito da teoria do risco administrativo, diante da dispensa de demonstração de que o dano teria sido causado de forma direta e imediata pelo agente público.

³ STF. *Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.385.315*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6411925>.

Por fim, quanto à metodologia , foi realizado um estudo de caso, tendo como fontes de pesquisa: doutrinas, legislação e jurisprudência, a fim de atingir os objetivos acima dispostos.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

2.1. Evolução Histórica

Nos primórdios da humanidade, o meio utilizado para se restabelecer o equilíbrio desfeito em razão do dano era a vingança, nas suas mais variadas facetas. Até então, não se havia nenhuma intervenção do direito em tais situações, de modo que o dano provocava a reação imediata, instintiva e brutal do ofendido, consubstanciando, portanto, a vingança privada, de acordo com Carlos Roberto Gonçalves⁴.

Em um segundo momento, essa vingança desregrada passou a ter um controle público incidindo sobre ela, o qual era regido com base na chamada Lei de Talião, cuja pena aplicada seguia o princípio do “olho por olho, dente por dente”, consistente na retribuição de um mal proporcional ao dano provocado. Tal período, portanto, foi marcado pelo domínio estatal da vingança, decidindo o poder público sobre as hipóteses de cabimento, a ser executada pelas mãos da vítima⁵.

Em um estágio posterior, tem-se um período de composição voluntária a critério da vítima, mas, ainda, com a perspectiva de vingança⁶. Nesse contexto, o dano causado oportunizava o recebimento de vantagens escolhidas pela vítima, podendo inclusive ser de natureza econômica. Frise-se, que, para efeito de ressarcimento pelo dano causado, a existência de culpa não era requisito necessário a ser observado pela pessoa que se vinga.

Após, adentra-se na fase da composição obrigatória e tarifada da Lei das XII Tábuas, de 450 a.C., que fixava a pena a ser aplicada sobre o ofensor, representando uma reação à vingança privada.

Portanto, havia a previsão das formas de ressarcimento diante de um dano causado, sem que existisse um princípio geral de responsabilidade civil.

Em seguida, dá-se início ao período romano, que inaugura a distinção entre a indenização civil e a pena criminal mediante a separação entre os delitos privados

⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 56.

⁵ GUERRA, A. D. de M.; BENACCHIO, Marcelo (Coord.). *Responsabilidade Civil*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015.

⁶ GUERRA, A. D. de M.; BENACCHIO, Marcelo (Coord). Op Cit.

(ofensa contra a pessoa ou contra os bens desta, com a aplicação de sanção econômica em benefício da vítima) e os delitos públicos (ofensa contra os interesses do Estado, sendo a sanção pecuniária imposta recolhida aos cofres públicos)⁷.

Embora a reparação pecuniária já fosse aplicada, foi com a introdução da *Lex Aquilia de Damno* pelos romanos que ela ganhou maior importância, considerando a difusão da compensação em pecúnia proporcional ao valor do dano. Tal diploma consagrou a expressão “responsabilidade aquiliana”, utilizada até os dias de hoje⁸.

Quanto à análise do elemento culpa como requisito para a indenização, há divergência doutrinária em relação a sua origem, de um lado, alguns defendem estar ligado ao surgimento da *Lex Aquilia*⁹, enquanto outros sustentam que tal diploma não abarcava a ideia de culpa¹⁰.

Chegada a Idade Média, constata-se que a maior contribuição do Direito Canônico, que regulava a vida religiosa e a estrutura da igreja, para a responsabilidade civil, foi a criação do termo *responsabilitas*. Segundo Giselda Hironaka, a responsabilidade propriamente dita é uma invenção do mundo cristão medieval que estabelece conexão direta com outra criação do período: o livre arbítrio¹¹.

No período moderno, tem-se como um dos marcos da responsabilidade civil o Código Civil Francês, de 21 de março de 1804, o qual em seu artigo 1.382 previu a responsabilidade extracontratual fundada na culpa efetiva e provada. Com isso, consagrou a ideia de culpa como elemento indispensável da responsabilidade civil em sua modalidade subjetiva.

Todavia, diante da Revolução Industrial iniciada na Inglaterra, em meados do século XVIII, houve um aumento exacerbado de acidentes de trabalho, revelando a fragilidade da responsabilidade civil subjetiva, ante a dificuldade de a vítima lograr êxito em demonstrar a culpa da indústria pelo acidente que a lesionou¹².

⁷ GUERRA, A. D. de M.; BENACCHIO, Marcelo (Coord). Op Cit

⁸ GUERRA, A. D. de M.; BENACCHIO, Marcelo (Coord). Op Cit

⁹ BETTI, Emilio. *Teoria geral das obrigações*. Tradução de Francisco José Galvão Bruno. Campinas: Bookseller, 2006. p. 420-421.

¹⁰ ZOCKUN, Carolina Zancaner. *Da responsabilidade do Estado na omissão da fiscalização ambiental*. In: FREITAS, Juarez. *Responsabilidade Civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 73.

¹¹ HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Responsabilidade pressuposta*. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2005, p. 58

¹² CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 7ª edição, p. 16. São Paulo: Atlas, 2007.

O Código Civil, em seu artigo 186, dispõe sobre a responsabilidade subjetiva nos seguintes termos: “Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Frise-se que, no direito privado, a responsabilidade subjetiva é regra geral aplicável aos casos de ocorrência de danos de natureza civil.

O mesmo diploma legal também trata da responsabilidade civil objetiva, que no ordenamento jurídico brasileiro se encontra prevista no Código Civil (art. 927, parágrafo único), segundo o qual a obrigação de reparar o dano independe de culpa, bastando a comprovação do dano e donexo causal, nos casos especificados em lei.

Ademais, a Constituição Federal também aborda a responsabilidade civil objetiva no artigo 37, §6º, na medida em que estabelece a responsabilização das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que, nessa qualidade, sejam causados a terceiros. Se a pessoa jurídica for condenada, cabe ação regressiva contra o agente causador do dano, desde que tenha agido com dolo ou culpa.

O Código Civil, em seu artigo 43, também estabelece a responsabilização civil aplicável a pessoas jurídicas de direito público interno, nos seguintes termos:

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.

Destarte, após todo esse transcurso histórico, verifica-se que o instituto jurídico da responsabilidade civil já se encontra amplamente consolidado, mas, como se verá adiante, constantemente a realidade impõe novos desafios que assinalam a continuidade do seu desenvolvimento e aperfeiçoamento.

2.2. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado

Em se tratando de responsabilidade civil do estado, essa pode se verificar em várias esferas. Na pesquisa em tela, a análise se dará exclusivamente em relação à

responsabilidade civil decorrente de atos administrativos, uma vez que é sobre essa que se funda a tese firmada no Tema n. 1237/STF.

Frise-se que o dever de indenizar pode não estar ligado a um contrato, daí que surge a responsabilidade civil extracontratual, cuja fonte mediata, segundo Orlando Gomes¹³, é um fato jurídico não negocial, alheio à vontade das partes, bem como decorre diretamente da lei ou do princípio geral segundo o qual ninguém deve prejudicar outrem (“*alterum non laedere*”).

No âmbito administrativo, segundo Di Pietro¹⁴, nem sempre a responsabilidade será uma reação a um ato ilícito (contrário à lei), podendo decorrer de comportamentos que, embora lícitos, provoquem a um ou mais sujeitos um ônus maior do que o imposto aos demais membros da coletividade, constituindo-se, portanto, como uma ofensa injusta.

Posto isso, o presente estudo baseia-se na responsabilidade civil extracontratual do Estado, que corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de atos ou comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos¹⁵.

Para a configuração da responsabilidade civil extracontratual, faz-se necessário explicitar os elementos gerais que a compõem, os quais são extraídos do artigo 37, §6º, da Constituição Federal, sendo estes: a) a ocorrência de danos a terceiros; b) que a prática do dano tenha sido realizada por agentes de pessoa jurídica de direito público ou de direito privado que seja prestador de serviço público; c) a existência de nexo causal entre a conduta estatal e o dano.

O referido dispositivo constitucional está atrelado à responsabilidade civil em sua modalidade objetiva, e portanto não engloba o elemento subjetivo culpa ou dolo, salvo em relação ao direito de regresso em face do agente causador do dano.

Dito isto, passa-se à análise pormenorizada dos elementos integrantes da responsabilidade civil extracontratual.

¹³ GOMES, Orlando. *Obrigações*. Rio de Janeiro: Forense, 1978., 5ª ed., p. 30.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. 33 ed., p. 1487.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op Cit.*, p. 1488.

Em relação aos sujeitos causadores dos danos, como sobredito, a Constituição Federal exige que seja praticado por pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado prestadoras de serviços públicos. Somado a isso, o Código Civil em seu art. 41 elenca as pessoas jurídicas de direito público interno:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias;

(Revogado)

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Nesse sentido, tanto as pessoas jurídicas acima elencadas, como também os agentes estatais pertencentes a elas, podem ser responsabilizados por danos causados a terceiros, e neste último caso, independe do vínculo de trabalho que possuam com o ente (ocupantes de cargos comissionados, temporários, estatutário, etc).

Ademais, quanto aos agentes que, embora atuem em empresa de direito privado, prestem serviço público, também caberá a responsabilização civil decorrente de seus atos.

Todavia, resta saber quem são essas pessoas jurídicas de direito privado invocadas pelo artigo 37, §6º, da CF e o que se caracteriza como serviço público.

O artigo 175 da Constituição Federal prevê que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Nesse sentido, os serviços públicos podem ser prestados diretamente pelo Estado ou por meio de concessão ou permissão a pessoas jurídicas de direito privado, devendo o Estado regulamentar essas formas de delegação e supervisioná-las.

Quanto ao conceito de serviço público, não há consenso na doutrina e a Constituição Federal é silente quanto a isso. De toda sorte, a título de exemplificação, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶ conceitua serviço público como:

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 20ª ed., 2015, p. 695.

(...)toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais-, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

Ademais, Eros Roberto Grau¹⁷ em seu livro “A Ordem Econômica na Constituição”, afirma que ao exercer atividade econômica para prestar acatamento ao interesse social, o Estado desenvolve serviço público.

O serviço público pode ser prestado diretamente ou sob os regimes de concessão ou permissão, os quais são regulamentados através de lei ordinária, especificamente a Lei n. 8.987/95. Tal lei disciplina o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, as características especiais de seu contrato, condições de fiscalização e rescisão da permissão ou concessão.

Um outro elemento da responsabilidade extracontratual são os danos sofridos por terceiros.

Da mesma forma, não há um consenso na doutrina sobre o conceito de dano. Mas, importa salientar que nem todo dano é relevante para efeito de responsabilidade civil, pois, apenas aqueles que forem passíveis de ressarcimento, quando decorrentes de dano injusto, constituem elemento configurador da responsabilidade. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁸:

O fato ou ato lesivo para que seja indenizável necessita ser: certo, isto é, não apenas eventual, possível. Tanto pode ser atual como futuro. Esta última circunstância, como é claro, não afeta a certeza do dano, sempre que este seja inevitável; especial, no caso de atos lícitos, isto é, particular à ou às vítimas e não um prejuízo generalizado incidente sobre toda a sociedade. Se alcançasse a todos os cidadãos configuraria ônus comum à vida em sociedade, repartindo-se, então, generalizadamente entre seus membros; anormal, vale dizer, excedente dos incômodos e inconvenientes comuns, ordinários e que são inerentes à vida social como fruto iniludível do convívio societário; relativo a uma situação juridicamente protegida, quer-se dizer, cumpre que o dano seja gravoso a uma situação jurídica legítima, suscetível de configurar um direito ou quando menos um interesse legítimo.

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 129.

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Responsabilidade patrimonial do estado por atos administrativos. Rio de Janeiro, 1978, p. 47. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/viewFile/42716/41439>.

Por fim, passa-se à análise do nexo causal entre a conduta do agente estatal e os danos, enquanto elemento da responsabilidade civil extracontratual.

O nexo de causalidade se configura como “a ligação jurídica realizada entre a conduta ou atividade antecedentes e o dano, para fins de imputação da obrigação ressarcitória”¹⁹.

Nesse sentido, segundo Pietro Trimarchi, citado por Marcelo Benacchio²⁰, a existência de uma relação de causalidade e de condicionalidade necessária entre um fato e um dano permite que se qualifique este último como consequência lesiva.

Todavia, emerge uma dificuldade em identificar qual conduta de fato ocasionou o dano, sendo necessária a formulação de um juízo de probabilidade para se chegar a uma resposta.

A partir disso, diversas teorias foram erigidas pela doutrina para se analisar a questão do nexo causal diante de um caso concreto, não havendo um consenso quanto a qual delas é adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Desse modo, serão explicitadas as principais teorias acerca do nexo de causalidade.

A teoria da equivalência das condições implica na análise da relação de causalidade a partir da igualdade das situações que promoveram à ocorrência do dano. Nesse sentido, “o ato ou fato que determinaram o dano, bem como as circunstâncias exteriores a eles, são colocados em pé de igualdade para serem considerados como causa do resultado danoso sob o entendimento de que a sua falta impediria a ocorrência do resultado”²¹.

Sob a égide dessa teoria, é realizado um juízo de probabilidade, para verificar a possibilidade de ocorrência do dano sem a interferência da condição e, com isso, identificar qual fato ocasionou o dano. Por esse motivo, a teoria também é chamada de *conditio sine qua non* do dano.

¹⁹ MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. *A responsabilidade civil por presunção do nexo de causalidade*, Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010, 1ª ed., p. 57.

²⁰ BENACCHIO, Marcelo. *Algumas considerações acerca da relação de causalidade na responsabilidade civil*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc8.pdf?d=636680468024086265>

²¹ BENACCHIO, Marcelo. Op cit., p. 215.

Em oposição a tal teoria, surgiram outras que criticaram essa igualdade de causas, afirmando a necessidade de se fazer uma seleção entre as condições necessárias, firmando-se novas teorias a partir disso, tais como, a teoria da última condição ou da causa próxima, a teoria da causalidade adequada e a teoria do dano direto ou imediato.

A teoria da última condição ou da causa próxima, também analisa as possíveis causas que promoveram a ocorrência do dano, contudo, foca apenas na *conditio proxima*, excluindo as causas e condições longínquas da relação de causalidade e a teoria do dano direto e imediato.

Nesse contexto, o fato lesivo ou ato ilícito deve ser a última condição do dano²².

Avançando na exposição das teorias, tem-se a da causalidade adequada, segundo a qual deve ser considerada como causa do dano a condição que se mostra, abstratamente, adequada a produzi-lo²³.

Para essa construção doutrinária, são avaliadas as condições mais aptas a produzirem o evento danoso, descartando-se as demais.

Por fim, tem-se a teoria do dano direto e imediato, também chamada de teoria da interrupção do nexos causal. Conforme essa teoria, o responsável pelo dano foi o último agente da cadeia causal, pois a conduta deste é tida como a responsável imediata pelo dano²⁴.

Nesse sentido, os danos indenizáveis serão aqueles que decorreram diretamente de uma conduta promovida pelo causador do dano, de modo que, os demais danos que ocorreram por mera ocasião não farão surgir o dever de indenizar.

A respeito das teorias enunciadas, há algumas controvérsias que merecem ser comentadas.

A teoria da última condição ou da causa próxima, ao focar apenas na causa mais próxima da ocorrência do dano, desconsidera a ocorrência dos efeitos secundários do dano, os chamados danos mediatos, bem como às situações em que a ocorrência do

²² BENACCHIO, Marcelo. Op cit., p. 217

²³ BENACCHIO, Marcelo. Op cit.

²⁴ OLIVEIRA, T. G. R. *O nexos de causalidade na responsabilidade civil*. TCC (Graduação em Direito) – Centro Universitário UniCeub de Brasília/DF. Brasília/DF, p. 28, 2011. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/492/3/20715020.PDF> - pag 28.

dano não tem como origem o último ou mais próximo evento causal. Tais circunstâncias, por um lado, evitam a regressão ao infinito, mas, diante de suas teses excessivamente simplistas, promovem o enfraquecimento da teoria.

Quanto à teoria da condição *sine qua non*, também chamada de teoria da equivalência das condições, comporta problemas internos relacionados, sobretudo, à hiperinflação de causas conexas ao dano, bem como a falta de diferenciação entre uma causa juridicamente relevante e uma que não deve gerar responsabilização. Embora, por outro lado, seja muito útil para basear a análise de situações que resultam de forças naturais ou artificiais que determinam danos muito superiores que superam aqueles advindos da causa inicial.

Quanto à teoria da causalidade adequada, não obstante se reconheça o sucesso da teoria quanto à exclusão dos resultados que não possuem relação com o evento danoso, também apresenta impasses consistentes na dificuldade de discernir a culpa da causalidade, uma vez que sua análise do que seria adequado parte do senso comum jurídico e social.

Por sua vez, a teoria do dano direto ou imediato fornece objetividade na identificação do dano, o que facilita a sua aplicação, mas, ao ignorar causas mediatas e que são também relevantes, é tida como muito limitada e engessada.

Nesse sentido, as teorias são dotadas de pontos negativos e positivos, devendo ser avaliado qual delas melhor se aplica diante de um caso concreto. No âmbito doutrinário não há um consenso quanto à teoria mais adequada, já o Código Civil adota a teoria do dano direto ou imediato em seu artigo 403, que dispõe: “Ainda que indireto, o prejuízo deve ser consequência imediata e direta do ato ou fato que o ocasionou”.

Ao analisar a problemática de vítimas de bala perdida no contexto de operações policiais à luz das teorias acima explicitadas, depreende-se que a teoria que mais se adequa ao caso é a da causalidade adequada, uma vez que esta última considera situações previsíveis e esperadas (como o tiroteio), bem como permite discutir condutas adequadas ou não ao resultado, evitando a punição diante de causas muito remotas ou imprevisíveis.

Posto isso, a relação de causalidade deve ser aferida no caso concreto considerando todas as peculiaridades que o envolvem.

3. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO CASO DE MORTE POR “BALA PERDIDA”

3.1. A segurança pública enquanto dever e direito constitucional

A Constituição Federal de 1988 prevê a segurança pública sob três perspectivas, sendo estas: a de direito fundamental, de dever do Estado e de responsabilidade de todos.

Quanto ao primeiro aspecto, o artigo 5º da Constituição estabelece a segurança pública como direito fundamental garantido aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País.

Além disso, dispõe o artigo 144, *caput*, da Constituição Federal que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos”.

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital

Essa multiplicidade de órgãos responsáveis pela defesa da segurança pública, segundo Alexandre de Moraes²⁵, possui dupla finalidade, quais sejam, o atendimento aos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna.

A esse respeito, o artigo 144, §6º, da Constituição Federal consagra as polícias militares e os corpos de bombeiros militares como forças auxiliares e reserva do exército, subordinando-os, juntamente com as polícias civis e penais estaduais e distritais, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. A cada

²⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

um desses órgãos, são atribuídos deveres específicos previstos a partir do §1º ao §5º-A, do referido dispositivo constitucional.

Por fim, em relação à responsabilização pela segurança pública dada a todos pela Constituição Federal, Diogo de Figueiredo Moreira Neto²⁶ afirma que mesmo sendo ela tida como um conjunto de atividades de natureza preponderantemente coercitiva, atribuídas ao Estado, isso não exclui o dever jurídico dos demais de colaborar para o seu bom desempenho e eficácia.

Tal atuação se verifica, por exemplo, através de denúncias anônimas apresentadas pelos civis informando sobre o cometimento de crimes ou sobre a localização de suspeitos, auxiliando na atividade policial.

Ademais, no âmbito coletivo, também é possível que haja esse suporte, através de realização de parcerias entre o Poder Público e empresa privadas, por exemplo, por intermédio do financiamento de ações de patrulhas em espaços urbanos.

No entanto, em que pese a garantia constitucional desse direito/dever à segurança pública, verifica-se que a realidade brasileira revela um contexto preocupante, sobretudo, em locais em que o combate ao crime organizado é mais exacerbado. Conforme dados do Instituto Fogo Cruzado²⁷, o número de vítimas de bala perdida no Rio de Janeiro neste ano de 2025 teve um aumento de 58% em comparação com o mesmo período de 2024. Observou-se também que tomando como parâmetro o mês de fevereiro de 2025, houve 194 tiroteios, dos quais 49% deles aconteceram durante ações e operações policiais.

Ademais, entre 2022 e 2024, o estado de São Paulo registrou um aumento de 120% no número de mortes de crianças e adolescentes em decorrência de intervenções policiais, é o que aponta o relatório produzido pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)²⁸.

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de Direito Administrativo*. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2014.

²⁷ Fogo Cruzado. *49% dos tiroteios no Grande Rio foram durante ação policial*. Publicado em 12/03/2025. Disponível em: <https://fogocruzado.org.br/dados/relatorios/grande-rio-fevereiro-2025>.

²⁸ As câmeras corporais na Polícia Militar do Estado de São Paulo. Mudanças na política e impacto nas mortes de adolescentes. 2ª ed. 2025. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cameras-corporais-na-policia-militar-do-estado-de-sao-paulo-2a-edicao>.

Posto isso, a segurança pública compreende toda uma organização de agentes e órgãos públicos com vistas a garantir a proteção da sociedade e prevenção da criminalidade, incluindo-se também o aporte dado pela sociedade para a garantia desse direito fundamental.

3.2. A responsabilidade do Estado por atos comissivos e omissivos

Conforme visto anteriormente, a Constituição Federal atribuiu a diferentes órgãos estatais o dever de promover a segurança pública.

Nesse sentido, o Poder Público no exercício do seu dever constitucional de garantir a segurança pública, tanto através de políticas públicas, como também de seus agentes inseridos no quadro de servidores dos órgãos elencados no art. 144, *caput*, da Constituição Federal, poderá ser civilmente responsabilizado pelos danos causados.

O artigo 37, §6º, da Constituição Federal prevê que o Estado será responsável objetivamente pelos danos causados por seus agentes, resguardado o direito de regresso nos casos de dolo ou culpa.

A doutrina majoritária, inclusive, amplia o conceito de responsabilidade objetiva, aplicando-o não apenas aos atos comissivos, mas também aos atos omissivos. Em outros termos, a responsabilidade objetiva do Estado não se restringe a atos comissivos (aqueles que envolvem ação direta do agente), mas também pode ser estendida a atos omissivos, ou seja, quando o Estado deixa de agir quando deveria ter agido para evitar o dano. Tal tese é acolhida, por exemplo, pelo autor Cavalieri Filho²⁹.

Quanto à responsabilidade estatal em caso de omissão, Celso Antônio Bandeira de Mello³⁰ ao tratar da responsabilidade do Estado na segurança pública afirma ser esta “dever do Estado e direito do cidadão, sendo sua omissão uma falha no dever de proteção imposto pela Constituição”.

Nesse sentido, a responsabilização do Estado se verifica diante da omissão quanto ao cumprimento de seus deveres, considerando uma hipótese em que a

²⁹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 144.

³⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.1043.

Administração detinha meios suficientes para conter a conduta danosa, possuía previsão de que o fato iria ocorrer ou até mesmo permitiu a ocorrência do fato danoso.

Sendo assim, para configuração da responsabilidade subjetiva por omissão é necessário demonstrar a existência de culpa (quando, por imposição legal, deveria agir, mas não agiu ou agiu deficientemente), do dano e do nexo de causalidade.

Ao tratar especificamente da responsabilidade civil do Estado em decorrência de balas perdidas, cumpre fazer algumas ponderações.

Nem todo evento lesivo causado por terceiro, que incorra em insegurança pública, é passível de responsabilização estatal. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo³¹, afirma ser “razoável e impositivo que o Estado responda objetivamente pelos danos que causou”. Mas só é razoável e impositivo que responda pelos danos que não causou quando estiver de direito obrigado a impedi-los”. Do contrário, o Estado estaria compelido a atuar, nas palavras do autor, como segurador universal.

Maria Sylvia Di Pietro³² também se filia à doutrina segundo a qual a responsabilidade, no caso de omissão genérica, é subjetiva, aplicando-se a teoria da culpa do serviço público.

Nesse contexto, não se admite a extensão da responsabilização estatal com base apenas na competência genérica do garantidor da segurança pública, sob pena de inviabilizar-se o próprio funcionamento do Poder Público³³. Tal entendimento também é adotado pelo Superior Tribunal de Justiça. Senão vejamos:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - BALA PERDIDA – VÍTIMA ATINGIDA NO INTERIOR DE COLETIVO A dogmática do Direito Administrativo enquadra a situação em exame na chamada omissão genérica, não geradora de responsabilidade civil, porque o aparelho de segurança do Estado não se omitiu diante da situação concreta, sendo essa a configuração da responsabilidade por omissão, por falta ou deficiência do serviço público. Entender a responsabilidade civil nos termos pretendidos pela autora reconduziria à consagração de uma espécie de responsabilidade sem nexo de causalidade entre uma conduta e o respectivo resultado lesivo, amplitude conceitual não admitida, seja em sede doutrinária, seja em sede jurisprudencial. A documentação carreada aos autos demonstra que o marido da autora teria sido atingido fatalmente por munição de arma de fogo às 10 horas da manhã do dia 08 de março de 2005, não havendo prova nos autos de

³¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1043.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op Cit., p. 1508.

³³ KELNER, Lenice; MULLER, IRAVEL ANDREY. A responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública por bala perdida. *Revista Jurídica (FURB)*, 15(30), 39–83. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/2983>.

que no momento do sinistro havia qualquer troca de tiros no local. Na verdade, o confronto entre policiais e criminosos ocorreu somente às 19 horas daquele mesmo dia, segundo procedimento instaurado pelo Comando do competente Batalhão de Polícia Militar. Improvimento ao recurso.(REsp n. 980.844/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19/3/2009, DJe de 22/4/2009.)

O precedente em questão, frise-se, trata-se de hipótese de omissão genérica, segundo a qual “a ocorrência do dano não se dá diretamente em razão da inércia do Estado, mas sim em decorrência da falta do serviço”.

Fernanda Marinela também defende o entendimento de que incide a teoria subjetiva nos casos de omissão, fundada na culpa, quando a Administração deixar de cumprir um dever legal, que se revela quando restar comprovado que o serviço não foi prestado ou foi prestado de forma ineficiente ou atrasada³⁴.

Paralelo a isso, há uma corrente doutrinária e jurisprudencial crescente que defende a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva do Estado, em casos de omissão específica, onde “o evento danoso decorreu diretamente da inação do ente público, figurando a inércia administrativa como causa direta e imediata da ocorrência do resultado danoso”³⁵.

Nesse caso, segundo Cavalieri Filho³⁶, sua omissão cria “a situação propícia para a ocorrência do evento em situação em que tinha o dever de agir para impedi-lo” e não o fez, hipótese em que a sua responsabilização civil extracontratual será objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, consoante os artigos 37, § 6º, da Constituição Federal.

Ademais, segundo José dos Santos Carvalho Filho, a aplicação da teoria subjetiva em hipóteses de omissões não se coaduna com a orientação constitucional. Nas suas palavras³⁷:

Queremos deixar claro, no entanto, que o elemento marcante da responsabilidade extracontratual do Estado é efetivamente a responsabilidade objetiva; daí não se nos afigurar inteiramente correto afirmar que, nas condutas omissivas, incidiria a responsabilidade subjetiva. A

³⁴ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1060.

³⁵ HUPFFER, Haide Maria; NAIME, Roberto; ADOLFO, Juiz Gonzaga Filho; CORRÊA, Iose Luciane Machado. Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. *Revista Direito GV*, São Paulo, 2012, p. 117. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/kSXsWrffj3rkDFcTZ4hgZbj/?format=pdf&lang=pt>.

³⁶ CAVALIEIRI FILHO, Sergio. *Op Cit*, p. 261.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, 21. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 590.

responsabilidade objetiva é um plus em relação à responsabilidade subjetiva e não deixar de subsistir em razão dela; além do mais, todos se sujeitam normalmente à responsabilidade subjetiva, porque essa é a regra do ordenamento jurídico. Por conseguinte, quando se diz que nas omissões o Estado responde somente por culpa, não se está dizendo que índice a responsabilidade subjetiva, mas apenas que se trata da responsabilização comum, ou seja, aquela fundada na culpa, não se admitindo então a responsabilização sem culpa.

Nesse sentido, segundo o autor, mesmo quando presentes os elementos da responsabilidade subjetiva, estarão igualmente presentes os elementos da responsabilidade objetiva, por ser essa mais abrangente que aquela.

Há também diversos julgados do STF e STJ que, embora tratem de situações diferentes da aqui discutida, abordam a responsabilidade objetiva do Estado diante de omissão específica, como por exemplo, nos casos de demora para devolver documentos apreendidos em virtude de ação policial³⁸ e também de acidentes em via pública diante da falta de manutenção³⁹.

Diante do exposto, em que pese a crescente tendência de aplicar a teoria objetiva do risco administrativo em casos de omissão específica, sobretudo com o objetivo de proteger mais a vítima, não há um consenso na doutrina e na jurisprudência quanto ao tema, sendo necessário avaliar as peculiaridades de cada caso.

Frise-se, por fim, que em situações envolvendo conflitos armados entre criminosos e policiais, há diversas situações que podem suscitar o surgimento da responsabilização do Estado, sendo uma delas a hipótese de bala perdida advinda de origem incerta.

3.3. A responsabilidade civil do Estado no caso de bala perdida de origem incerta no âmbito das operações policiais

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, operação policial corresponde a “um conjunto de atos coordenados, executados de forma planejada e em

³⁸ AgInt no AREsp n. 2.546.915/MT, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/8/2024, DJe de 15/8/2024.

³⁹ ARE 847116 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24-02-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2015 PUBLIC 12-03-2015.

caráter sigiloso, desencadeado a partir de um levantamento prévio de informações, com um objetivo definido e específico, conexos a uma investigação em curso”⁴⁰.

Os agentes policiais em atuação nas operações devem observar um conjunto de normas jurídicas. A Constituição Federal, em seu artigo 144, define as competências e atribuições das forças de segurança pública, como a Polícia Federal, Rodoviária Federal, Civis e Militares.

Quanto ao Exército Brasileiro, o artigo 142 da Constituição estabelece que destina-se “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer deste, da lei e da ordem”. Ademais, a Lei Complementar nº 97/1999, estabelece uma série de atribuições ao Exército Brasileiro, dentre as quais cita-se: participação em operações de paz (art. 15, *caput*); cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil (art. 16, *caput*); proteção das fronteiras contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (art. 16-A).

Ademais, além dessas normas legais, também devem ser observados os parâmetros e diretrizes jurisprudenciais estabelecidos em relação às operações policiais, tal como os que foram firmadas em sede do julgamento da ADPF 635/STF, que será explorada com mais afinco em tópico posterior.

Nos confrontos entre bandidos e a polícia, em que não há como identificar o agente causador do dano, a regra que até então se tinha era a não responsabilização do Estado.

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que, considerando a origem da bala perdida ser de natureza indefinida, haveria a falta do nexo de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o evento danoso, de modo que não subsistiria ao Estado a responsabilidade pelo dano. Senão vejamos:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. MORTE PROVOCADA POR BALAS PERDIDAS DURANTE CONFRONTO ENTRE POLICIAIS E TRAFICANTES. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. 1. A responsabilidade do Estado, em matéria de Segurança Pública, é objetiva, desde que comprovado o nexo causal entre a ação dos agentes estatais e o dano experimentado pelas vítimas, surgindo, aí, para este, o dever de indenizar. 2. Na hipótese vertente, durante toda a fase probatória,

⁴⁰ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Operações policiais no Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/operacoes-policiais-no-estado-de-direito-democratico/>.

não ficou esclarecida a procedência do projétil que acabou por ferir o marido e pai dos autores. 3. Assim, por mais dramática que seja a situação vivida pelos autores, **como não é possível afirmar que o tiro partiu da arma de um agente público, não tem o Estado que indenizar os danos por estes sofridos.** 4. Provimento do 2º apelo e prejudicado o 1º apelo. 90 (grifos acrescidos)⁴¹.

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. BALA PERDIDA QUE CAUSOU FERIMENTO NO AUTOR. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A ATUAÇÃO DOS POLICIAIS E O DANO ALEGADO. **NÃO HAVENDO PROVA DE QUE O PROJÉTEL QUE ATINGIU O AUTOR FOI DISPARADO DE ARMA DE FOGO DE POLICIAL NÃO HÁ COMO IMPUTAR AO RÉU A RESPONSABILIDADE DO DANO. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO COMPROVADO.** OBRIGAÇÃO DE REPARABILIDADE DO ALEGADO DANO QUE SE AFASTA. CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO (grifos acrescidos)⁴².

APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. TIROTEIO ENTRE A POLÍCIA CIVIL E MARGINAIS. FILHA DOS AUTORES ATINGIDA FATALMENTE POR BALA PERDIDA. AÇÃO INDENIZATÓRIA AJUIZADA PELOS GENITORES DA VÍTIMA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. LAPSO PRESCRICIONAL REGIDO PELO DECRETO Nº 20.910/32 E NÃO PELO CÓDIGO CIVIL. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO RETIDO. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO QUE NÃO AFASTA A IMPRESCINDIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO NEXO CAUSAL. AUSÊNCIA DE PROVA DE QUE O PROJÉTEL QUE ATINGIU FATALMENTE A VÍTIMA PARTIU DE ARMA POLICIAL. SENTENÇA QUE NÃO MERECE SER MANTIDA, POR FALTA DE PROVAS DOS FATOS CONSTITUTIVOS DO DIREITO ALEGADO.** RECURSO DO ESTADO/RÉU A QUE SE DÁ PROVIMENTO, PREJUDICADO O RECURSO DOS AUTORES. (grifos acrescidos)⁴³

Direito Civil e Administrativo. Apelação contra sentença de improcedência em demanda de indenização por danos materiais cumulada com pedido de compensação por danos morais. Filha do autor, com onze anos de idade à época, vítima de bala perdida. Confronto entre policiais e supostos bandidos sobejamente comprovado nos autos. Prova da origem do projétil que se revela desnecessária. Precedentes. Responsabilidade objetiva. Sentença que se reforma, para julgar parcialmente procedente o pedido, fixando-se pensionamento mensal, em 2/3 do salário mínimo, a partir da data em que a vítima completaria 14 anos de idade, até a data em que completaria 25 anos de idade e, a partir de então, em 1/3 do salário mínimo, até a data em que a vítima completaria 65 anos de idade ou até o falecimento de seu genitor, e verba a título de dano moral no patamar de cinquenta mil reais. Aplicação da

⁴¹ TJRJ – Apelação Cível n.º 2008.001.17643, Relator Des. Benedicto Abicair, Julgamento: 25/06/2008 6ª Câmara Cível

⁴² TJRJ – Apelação Cível - 0170224-22.2007.8.19.0001 – Desembargador Custódio Tostes - Julgamento: 07/04/2010 - Décima Sétima Câmara Cível.

⁴³ TJRJ - Apelação/ Reexame Necessário - 0089028-30.2007.8.19.0001 – Des. Jacqueline Montenegro – Décima Quinta Câmara Cível - Julgamento: 14/08/2012.

Lei n.º 11.960/2009, no que tange à correção monetária e aos juros de mora. Dano material não comprovado. Recurso parcialmente provido.⁴⁴

Tal entendimento, no entanto, não era pacífico, havendo julgados do mesmo órgão (TJRJ) em sentido contrário, a exemplo do acórdão cuja ementa a seguir se transcreve:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. SEGURANÇA PÚBLICA. "BALA PERDIDA". ORIGEM DO PROJÉTIL. IRRELEVÂNCIA. DANO MORAL CONFIGURADO.

1- A valoração da prova é do juiz, na condição de destinatário natural das provas decidir de acordo com o seu livre convencimento, consoante os termos do artigo 130 do Código de Processo Civil.

2- É o juiz que deve se convencer da verdade dos fatos e da necessidade ou não das provas que entender pertinentes ponderando sobre a sua qualidade e a força.

3- O juiz não está obrigado a estender a instrução probatória com diligências inúteis e desnecessárias, que em nada contribuiria para o deslinde do feito, à luz das circunstâncias do caso concreto.

4- O julgamento do processo não feriu qualquer direito do Autor, inexistindo cerceamento de defesa, tampouco vício que macule a sentença.

5-Não se pode reputar a lesão decorrente de bala perdida como caso fortuito ou força maior, haja vista que não é fenômeno imprevisível, nem mesmo decorrente das forças ocultas da natureza. Tampouco culpa exclusiva da vítima, que se encontrava no interior do coletivo quando foi atingida no abdome por projétil de arma de fogo, não havendo contribuído para o evento danos.

6- As provas constantes dos autos evidenciam a ocorrência do confronto com forte indício de que o projétil que atingiu o Autor tenha sido oriundo de um tiroteio entre policiais e traficantes da favela do jacarezinho e um atuar desastroso do Estado.

7- O cotidiano de confronto entre policiais e bandidos é fato previsível, e revela a total incapacidade do Estado que mantém uma prestação de serviço de segurança falha, de maneira insatisfatória e gerando danos aos seus administrados.

8- Os requisitos para configurar a responsabilidade objetiva do Estado estão presentes nos autos, sendo certo que a prova de que a bala tenha partido de arma de agente público não é requisito obrigatório para caracterizar o nexa causal.

9- Falha na prestação de serviços de segurança pública que deve primar pela eficiência, tendo em conta que a polícia deve ter prévio planejamento e cautela ao realizar incursões em áreas onde há risco de combate com meliantes, o que não ocorreu no presente caso.

⁴⁴ TJRJ - Processo nº 181822-36.2008.8.19.0001 APELACAO - 1ª Ementa DES. ALEXANDRE CAMARA - Julgamento: 30/06/2010 - SEGUNDA CÂMARA CÍVEL).

10- Operação repressiva de armamento desastrada, em local com residência e via por onde trafegam todos os dias diversos ônibus com passageiros, além de automóveis.

11- A força estatal deve estar presente nas comunidades carentes, porém, essa presença deve ser feita de forma organizada e cuidadosa, para que vidas inocentes não sejam atingidas.

12- Dano moral configurado.

13- Provimento do recurso. (grifos acrescidos)⁴⁵

De igual modo, o Supremo Tribunal Federal já havia entendido que cabe responsabilidade civil pela reparação do dano decorrente de bala perdida que tem sua origem desconhecida. Neste caso, a responsabilização tem como fulcro a consideração de que o Estado deveria ter agido para evitar o resultado lesivo. Confira-se a ementa do respectivo julgado:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA. DESNECESSIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OPERAÇÃO POLICIAL EM COMUNIDADE DO RIO DE JANEIRO. MORTE DE CIVIL DESARMADO NO INTERIOR DE SUA RESIDÊNCIA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. COMPROVAÇÃO DA AÇÃO ESTATAL, NEXO CAUSAL E DANO. ÔNUS DO ESTADO DEMONSTRAR A CONFORMIDADE DA AÇÃO DE SEUS AGENTES. AGRAVO INTERNO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO PROVIDOS. 1. O objeto deste recurso extraordinário consiste em definir se estão configurados os requisitos para responsabilização civil do Estado pela morte de cidadão – especialmente o nexo causal – quando, embora comprovados o dano e a realização de operação policial no momento do disparo fatal, não é demonstrado que o projétil que atingiu a vítima foi deflagrado por agente estatal. 2. As operações policiais no Brasil são desproporcionalmente letais e desacompanhadas de medidas aptas a assegurar a conformidade fática e jurídica da ação estatal, conforme assentado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília e pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 635 (Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 2.6.2022). O Estado brasileiro, a propósito de conter atividades ilícitas, fere e mata diariamente seus cidadãos, especialmente em comunidades carentes. A definição da responsabilidade civil do Estado não pode ignorar esse cenário, sob pena de ressuscitar, por via transversa, o paradigma da irresponsabilidade estatal. 3. É necessário estruturar o nexo causal entre dano e ações estatais armadas de modo a contemplar essas circunstâncias específicas e efetivamente reparar as lesões, restaurar o primado da igualdade e induzir a adoção pelo Estado de protocolos de atuação de seus agentes. Isso significa que, no contexto de incursões policiais, comprovado o confronto armado entre agentes estatais e criminosos (ação), bem como a lesão ou morte de cidadão (dano) por disparo de arma de fogo (nexo), cabe ao Estado comprovar a ocorrência de hipóteses interruptivas da relação de causalidade. 4. O Estado, que possui os meios para tanto – como câmeras corporais e peritos oficiais –, deve averiguar as externalidades negativas de sua ação armada, coligindo evidências e elaborando os laudos que permitam a

⁴⁵ TJRJ – Apelação Cível nº 0094512-31.2004.8.19.0001 – Des. Teresa Castro Neves – Julgamento: 11/04/2012 – Sexta Câmara Cível.

identificação das reais circunstâncias da morte de civis desarmados dentro de sua própria residência. 5. Portanto, se o cidadão demonstra a causa da morte – disparo de arma de fogo – e evidencia a incursão estatal armada no momento do dano, estão configurados elementos da responsabilidade objetiva do Estado, de modo que cabe a este comprovar a interrupção do nexo causal, evidenciando (i) que os agentes estatais não provocaram as lesões, seja porque, por exemplo, não dispararam arma de fogo ou engajaram em confronto em local diverso do dano; ou (ii) a culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro. A mera negativa de ação estatal ilícita, sem a demonstração da interrupção do nexo causal e da conformidade da incursão armada de agentes de segurança pública, com o esclarecimento da dinâmica factual, não é suficiente para afastar a responsabilidade civil do Estado. 6. Agravo interno e recurso extraordinário com agravo providos para julgar procedentes em parte os pedidos e condenar o Estado do Rio de Janeiro ao pagamento de (i) compensação por danos morais a Jurema Rangel Bento Paz, no valor de R\$ 100.000,00; (ii) compensação por danos morais a Ana Julia Rangel Donaly, no valor de R\$ 50.000,00; e (iii) compensação por danos morais a Camila Rangel Bento Paz, no valor de R\$ 50.000,00⁴⁶.

Destarte, verifica-se que até então o tema era controverso no âmbito jurisprudencial, em que pese a notável mudança gradual do entendimento no sentido de reconhecer a responsabilidade estatal nos casos de bala perdida oriunda de conflitos entre criminosos e agentes policiais, por força da responsabilidade civil objetiva do Estado pelo risco da atividade.

⁴⁶ ARE 1382159 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-05-2023 PUBLIC 09-05-2023)

4. O JULGAMENTO DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 1.237)

4.1. O caso concreto: Leading Case ARE 1.385.315

Trata-se de recurso extraordinário com agravo, com repercussão geral reconhecida (Tema 1.237). O cerne da controvérsia consiste na possibilidade de condenação do Poder Público a pagar indenização por morte ou ferimento ocorrido durante confronto armado no contexto de operações policiais, nas hipóteses em que não for possível identificar a autoria dos disparos que provocaram o dano.

No caso concreto, Vanderlei Conceição de Albuquerque foi morto decorrente de bala perdida durante operação policial realizada pelo Exército no Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, em 2015. Os familiares da vítima ajuizaram uma ação contra a União e o Estado do Rio de Janeiro requerendo indenização pelos danos que sofreram em razão do ocorrido.

Durante a instrução processual, através de perícia realizada, foi constatado que não havia como definir com exatidão se o tiro que causou a morte foi disparado pelos militares do Exército ou pelos civis envolvidos no conflito armado. Em razão disso, tanto o Juízo de Primeiro Grau quanto a Sétima Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região negaram o pleito. Confira-se a ementa do acórdão:

APELAÇÃO. INCURSÃO MILITAR EM COMUNIDADE DO RIO DE JANEIRO. TROCA DE TIROS. VÍTIMA FATAL POR DISPARO DE ARMA DE FOGO. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. RESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO RECONHECIDO. RECURSO DESPROVIDO. 1. Apelação interposta, nos autos de ação ordinária movida em face da UNIÃO FEDERAL e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, contra sentença que julgou improcedentes os pedidos autorais (indenização por danos morais, ressarcimento das despesas do funeral e pensão vitalícia), tendo em vista que não teria restado comprovado que o disparo que ensejou o óbito da vítima tenha sido efetivamente realizado por militares do Exército.

2. Acerca da responsabilidade civil do Estado, a Constituição da República assim dispõe em seu artigo 37, § 6º: ‘As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa’.

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

fundamental importância para a atribuição de responsabilidade civil ao Estado.

4. No caso em análise, restou incontestável a atuação dos militares da Força de Pacificação do Exército na comunidade em que o falecido residia com sua família, que precedeu a instalação das UPP's em diversos pontos do Rio de Janeiro. O dano é também patente, dado o falecimento de Vanderlei Conceição de Albuquerque em 17/06/2015, vítima de projétil de arma de fogo, sendo atingido no interior de sua residência, por volta das 22h.

5. Em situações como a presente, a comprovação da origem do projétil que ocasionou a morte assume especial relevância, do contrário seria responsabilizar o Estado por cada tiro disparado em operações policiais e/ou militares, o que não se mostra razoável. Da análise do inquérito policial, verifica-se que o tiroteio não foi deflagrado por ação dos militares da Força de Pacificação, além de ter ocorrido à noite. E realizada perícia no material coletado no interior da residência, foi emitido laudo de exame em munição e/ou componente, que apurou apenas que o projétil de arma de fogo estava deformado frontal e longitudinalmente, de calibre 7,62, do tipo encamisado total pontiagudo (ETPT), sendo inconclusivo quanto à origem.

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

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

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

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

10. Apelação conhecida e desprovida.

Em face do acórdão proferido na apelação foi interposto Recurso Extraordinário no Supremo Tribunal Federal e agravo, este último após a decisão de inadmissão do recurso proferida pelo Tribunal de origem, por considerar inexistente o requisito de repercussão geral, formalizando o ARE 1.385.315. O feito, então, foi submetido a julgamento perante o Plenário Virtual, que, por unanimidade, considerou constitucional a questão, bem como a existência de repercussão geral. Iniciado o julgamento, foi decretada a sua suspensão para conclusão em sessão presencial.

Frise-se, a esse respeito, que o julgamento do ARE 1.385.315 (Tema 1.237) tem como objeto de análise a “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”.

Findado o julgamento presencial, foi estabelecida 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.

4.2. Requisitos estabelecidos para a responsabilização do Estado durante operações policiais: exposição dos votos apresentados pelos Ministros do STF e sua relação com as teorias da responsabilidade do Estado.

Iniciado o julgamento de mérito do ARE 1.385.315, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, passa-se à análise dos votos.

O Ministro Edson Fachin (Relator) enfatizou inicialmente que a circunstância do falecimento da vítima em meio a troca de tiros entre traficantes de drogas e a Força de Pacificação do Exército é questão incontroversa, contudo, não havia registro de operação da Polícia Militar do Rio de Janeiro no dia do evento a ensejar a responsabilização do Estado do Rio de Janeiro.

Dito isto, afirmou que se cinge a controvérsia acerca do reconhecimento ou não da responsabilidade estatal (art. 37, §6º, da Constituição Federal) na hipótese em que a vítima for atingida por projétil de arma de fogo e a perícia obtiver resultado inconclusivo em relação à origem do disparo.

Após, passou o Ministro à exposição de alguns aspectos relativos ao caso. O primeiro que foi apresentado tem como fundamento os dados quantitativos da violação generalizada de direitos humanos nas operações policiais, que demonstraram um número alarmante de pessoas que são vitimadas nesse contexto de ações policiais. A título de exemplificação, o Ministro trouxe os dados divulgados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2022, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que

apontaram um total de 43.171 pessoas que foram vítimas de ações policiais civis ou militares de todo o país.

Também foi discutida a questão da responsabilização internacional do Brasil em decorrência de operações policiais, demonstrando que a implementação de políticas públicas com o fito de mitigar a letalidade decorrente de operações policiais se revela ineficiente, e até mesmo inexistente.

Como último aspecto abordado pelo Ministro Relator no julgamento do ARE 1.385.315, foi suscitada a ADPF nº 635 (conhecida popularmente por “ADPF das favelas”), proposta pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB, em 2019, correlacionando-a com o presente caso, uma vez que tinha como objeto o pedido de reconhecimento e reparação das lesões a preceitos fundamentais da Constituição praticados pelo Estado do Rio de Janeiro quando da implementação de políticas de segurança pública, tidas como excessivamente violentas. Tal fato foi corroborado, inclusive, em sede de audiência pública, tendo especialistas no tema da segurança pública enfatizado a letalidade da atuação das forças de segurança.

Somado a isso, na referida audiência pública, que ocorreu nos dias 16/04/2021 e 19/04/2021, o Professor Daniel Hirata, suscitou a questão de que a brutalidade policial quase nunca resulta em responsabilização legal. Em 99,2% dos casos, o próprio Ministério Público solicita o arquivamento dos inquéritos sobre mortes perpetradas por policiais⁴⁷.

A princípio, o STF determinou em caráter liminar que: i) sob pena de responsabilização civil e criminal, não se realizassem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do COVID-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais, que devem ser devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação imediata ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro; e (ii) nos casos extraordinários de realização dessas operações durante a pandemia, fossem adotados cuidados excepcionais, devidamente identificados por escrito pela autoridade competente, para não colocar em risco ainda maior

⁴⁷ STF. Transcrições da Audiência Pública ADPF 635: Discussão para Redução da Letalidade Policial. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/ADPF_635_TranscricoesDaAudienciaPublica_REDUCAO_DA_LETALIDADE_POLICIAL.pdf.

população, a prestação de serviços públicos sanitários e o desempenho de atividades de ajuda humanitária.

No julgamento da referida ação, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, o STF em decisão *per curiam*, isto é, isto é, através de um pronunciamento único em nome da Corte, homologou parcialmente o plano de medidas apresentado pelo Estado do Rio de Janeiro, determinando uma série de restrições ao referido Estado e impôs medidas a serem adotadas para conter a violência policial. Quanto às restrições foram as seguintes: a publicação de dados sobre mortes de civis e policiais; a preservação de locais de crime com comunicação ao Ministério Público; o fortalecimento da autonomia das perícias criminais; a instalação de câmeras em viaturas e uniformes policiais; assistência obrigatória à saúde mental dos policiais; a definição de critérios para afastamento preventivo dos policiais envolvidos em mortes; regras para buscas domiciliares; a presença de ambulâncias em operações policiais planejadas; restrições especiais em operações próximas a escolas e hospitais; obrigatoriedade de relatórios detalhados ao fim das operações; necessidade de documentar provas periciais; investigação pelo Ministério Público nos casos de suspeita de crimes contra a vida por policiais; e compartilhamento de informações com o Ministério Público⁴⁸.

Ademais, determinou a adoção de medidas em complemento ao referido plano apresentado, dentre elas estão a elaboração de um plano para recuperar territórios ocupados por organizações criminosas e a instauração de um inquérito pela Polícia Federal, com o objetivo de apurar indícios de crimes com repercussão interestadual e internacional, com ênfase na repressão às milícias, ao tráfico de armas e de drogas e à lavagem de dinheiro, bem como diretrizes a serem observadas no caso de buscas domiciliares. Somado a isso, e em substituição ao parâmetro da excepcionalidade, aplicado durante a pandemia, determinar a observância da Lei 13.060, de 2014, e seu regulamento, cabendo às próprias forças de segurança avaliar e definir o grau de força adequado a cada contexto, com controle a posteriori, observando a proporcionalidade das ações e preferencialmente com planejamento prévio das operações.

Contudo, em que pese as determinações firmadas em sede da referida ADPF, tal cenário de violência ainda persiste, sobretudo em locais nos quais a atuação do crime organizado é mais intensa.

⁴⁸ STF. ADPF 635 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/InfoSociedadeADPF635.pdf>.

Exposto isso, inicia-se a análise dos elementos que fundamentam a decisão do Ministro quanto à responsabilidade da União e do Estado do Rio de Janeiro.

Em relação à existência do nexo de causalidade, o Ministro Relator esclareceu que há a incidência da responsabilidade objetiva do Estado à luz da teoria do risco administrativo, conforme artigo 37, §6º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, afastou a teoria do risco integral, uma vez que o Estado somente será responsabilizado quando o dano provém de ação ou omissão do Poder Público.

No caso concreto, a operação dos militares do Exército desencadeou a troca de tiros, tido como fato gerador do dano, de modo que se esse evento não tivesse ocorrido, não teria como resultado a morte da vítima. Estabelecido, assim, o nexo de causalidade.

Partindo disso, afirmou que é prescindível saber quem foi o autor do disparo que causou o dano, uma vez que para a configuração do nexo de causalidade é suficiente que este tenha ocorrido no momento e local em que a vítima foi atingida por projétil de arma de fogo.

Além disso, foi ressaltado que a operação da Força de Pacificação do Exército em local habitado, tendo desencadeado a troca de tiros, corrobora o descumprimento do dever de proteção do Estado, o que enseja a sua responsabilidade objetiva, conforme art. 37, §6º, da Constituição Federal.

Em seguida, concentrou-se a discussão sobre a prova da interrupção do nexo causal.

Evidenciado o nexo de causalidade, é possível que o Estado comprove a sua interrupção, compreendido entre as hipóteses de exclusão do nexo causal, por motivo de força maior, caso fortuito e fato exclusivo da vítima ou de terceiro.

No caso em foco, o Ministro Relator afastou a incidência das duas primeiras excludentes, sob o argumento da previsibilidade dos riscos inerentes à realização de operação policial em local habitado e da possibilidade de ter sido evitado o desencadeamento do intenso tiroteio no Complexo da Maré. De igual modo, afastou, a ocorrência da última excludente mencionada, uma vez que não restou comprovado que uma pessoa sem ligação com a operação tenha causado dano à vítima, inclusive porque essa se encontrava no interior de sua residência.

Por fim, como último tópico do seu voto, o Ministro Relator questionou a falha praticada pelo Estado do Rio de Janeiro em investigar, com diligência, a morte da vítima, concluindo pela sua responsabilidade objetiva, devendo responder de forma solidária à União. No entanto, o voto foi reajustado, neste ponto, para atribuir a responsabilidade objetiva apenas à União, porque a operação policial que culminou na ocorrência do dano foi realizada pela Força de Pacificação do Exército.

Com isso, votou pelo parcial provimento ao recurso extraordinário com agravo, para condenar somente a União ao pagamento da indenização, bem como ao ressarcimento pelas despesas com o funeral e ao pagamento de pensão vitalícia.

A proposta de tese trazida pelo Ministro foi firmada da seguinte forma: “Sem perícia conclusiva que afaste o nexo, há responsabilidade do Estado pelas causalidades em operações de segurança pública”.

Em seguida, o Ministro André Mendonça passou a proferir o seu voto.

O Ministro divergiu apenas parcialmente do voto e da tese apresentada pelo Relator, em relação a dois aspectos.

A primeira divergência foi quanto ao exame do nexo de causalidade, afirmando o Ministro que deve ocorrer a posteriori, não se podendo presumir a ocorrência de forma prévia. De modo que é necessário se estabelecer um liame entre a conduta e o dano caso a caso, a fim de afastar a presunção da atividade administrativa como causa infalível para a ocorrência de dano.

O segundo aspecto divergente é em relação aos elementos probatórios, que, segundo o Ministro, pode eximir a responsabilização estatal quando demonstrar que, “no caso concreto, apesar de todos os esforços técnicos, e em tempo razoável que não inviabilize a colheita de provas ou informações, a perícia invariavelmente seria não conclusiva”.

Diante disso, propôs a seguinte tese:

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

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

O Ministro Alexandre de Moraes divergiu integralmente do Relator, para afastar a responsabilização estatal, arguindo que o fato de que a operação militar, por ter desencadeado a troca de tiros em zona habitada, não seria suficiente para configurar o nexo causal entre a conduta e o dano. Segundo o Ministro, considerar isso seria adotar a teoria da responsabilidade integral do Estado, a qual só é admitida em casos excepcionais.

Nestes termos, sugeriu a tese a seguir disposta:

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.

O Ministro Cristiano Zanin acompanhou o voto reajustado do Ministro Edson Fachin (Relator), bem como apresentou a seguinte tese de repercussão geral:

(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.

O Ministro Gilmar Mendes também seguiu o Voto do Ministro Relator antes da mudança do voto, uma vez que entendeu pela atribuição de responsabilidade solidária à União e ao Estado do Rio de Janeiro, considerando a falha do cumprimento do dever de investigar de forma diligente e em período razoável a morte da vítima, bem como considerando que a origem dos disparos, que apontam para as forças de segurança pública federal, não é questão incontroversa, tendo ambos os entes atribuído a responsabilidade pelo ato à respectiva contraparte.

Findada a exposição dos votos, tendo o acórdão transitado em julgado no dia 07/03/2025, depreende-se que as divergências entre os votos resumem-se a 3 (três) pontos: 1) a teoria que se amolda ao caso, se do risco administrativo ou do risco integral; 2) a atribuição ou não de responsabilidade solidária ao Estado do Rio de

Janeiro e 3) a possibilidade de afastamento da responsabilidade estatal quando realizados todos os procedimentos devidos e possíveis para viabilizar a colheita de provas ou informações, e a perícia invariavelmente ser inconclusiva.

5. TEMA 1.237 À LUZ DAS TEORIAS DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL DO ESTADO

5.1. Teorias da Responsabilidade Civil da Administração Pública

Diante do acórdão do STF proferido no julgamento do Tema 1.237, faz-se necessário avaliar as teorias sobre responsabilização do Estado para definir qual a que melhor se enquadra.

A responsabilidade civil do Estado, no Brasil, é em regra, objetiva, conforme previsão constitucional entabulada no artigo 37, §6º, da Constituição Federal, o que implica no afastamento da obrigação de comprovar culpa ou dolo do agente, bastando apenas a demonstração do dano e do nexo causal em paralelo com a ação ou omissão estatal.

Nesse contexto, a doutrina do Direito Público erigiu teorias para delimitar a extensão dessa responsabilidade, bem como seus fundamentos e aplicabilidade, as quais são chamadas de teorias da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral.

A teoria do risco administrativo, de um modo geral, consiste no dever do Estado de reparar os danos causados por seus agentes no exercício da função pública, desde que haja nexo de causalidade entre a conduta estatal e o prejuízo sofrido pelo particular, admitindo-se ainda a incidência de hipóteses excludentes de responsabilidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado”⁴⁹. Tal teoria decorre do fato de que a atividade pública gera risco para os administrados, que poderá promover danos a serem reparados pela Administração Pública.

Quanto à teoria do risco integral, tida como modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, segundo o mesmo autor, “a Administração ficaria obrigada a

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes e col. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. Hely Lopes. p. 781.

indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima”⁵⁰. Ou seja, afasta a incidência de hipóteses excludentes.

Conforme o ordenamento jurídico brasileiro, tal teoria é aplicada em situações específicas, como: danos ambientais, conforme a Lei nº 6.938/1981 e jurisprudência do STF e STJ; atividades de exploração nuclear, prevista no artigo 21, inciso XXIII, “c” da Constituição Federal e também aos casos de danos causados por atos terroristas em aeronaves, nos termos de tratados internacionais de que o Brasil é signatário.

Por fim, tem-se a teoria da culpa administrativa, que embora não tenha sido suscitada no julgamento do Tema 1.237 do STJ, tal como as duas citadas acima, também merece destaque uma vez que também se situa na transição entre as teorias subjetivas e objetivas da responsabilidade civil da Administração Pública.

Tal teoria, também conhecida como Teoria da Falta do Serviço (*faute du service*), devido a suas origens no Direito Administrativo Francês, baseia-se na tese de que a Administração Pública só deverá ser responsabilizada quando além da demonstração do nexo causal e do dano ao particular, for comprovada a falha na prestação do serviço público.

Trata-se do estabelecimento do binômio falta do serviço/culpa da Administração⁵¹, de modo que a falta objetiva do serviço configura-se como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro, que somado a culpa administrativa consistente na inexistência do serviço, seu mau funcionamento ou retardamento, faz surgir a responsabilidade do Estado.

Expostas as teorias acerca da Responsabilidade Civil da Administração Pública, passa-se então à análise crítica dos votos dos ministros do STF que integraram o julgamento do Tema 1.237 à luz destas teorias, em especial a teoria do risco administrativo e a teoria do risco integral.

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes e col. Op cit. p. 782.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes e col. *Direito Administrativo Brasileiro*. Op. Cit. p. 781

5.2. Análise crítica da correspondência do Tema 1.237 com as Teorias da Responsabilidade Civil Extracontratual

O Ministro Edson Fachin, Relator no julgamento do ARE 1.385.315, situou o caso concreto no campo da responsabilidade civil objetiva do Estado, sob a forma da teoria do risco administrativo, prevista no artigo 37, §6º, da Constituição Federal.

Argumentou que a responsabilidade objetiva do Poder Público está condicionada à existência de relação de causa e efeito entre a atuação do agente público e o dano, de modo que, na ausência dela, não há como responsabilizar objetivamente a Administração Pública. O Ministro, então, afastou a aplicação da teoria do risco integral, tal fato fica evidente quando argui que:

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

Tal entendimento é majoritário na doutrina de Direito Público brasileiro, tendo como um de seus representantes o autor Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual afirma⁵²:

Aliás, no Brasil, doutrina e jurisprudência, preponderantemente, afirmam a responsabilidade objetiva do Estado como regra de nosso sistema, desde a Constituição de 1946 (art. 194), passando pela Carta de 1967 (art. 105), pela Carta de 1969, dita Emenda 1 à "Constituição" de 1967 (art. 105), cujos dispositivos, no que a isto concerne, equivalem ao atual art. 37, §6º.

No caso em concreto, o Ministro Edson Fachin afastou a existência de hipóteses de exclusão do nexos causal, quais sejam, força maior, caso fortuito e fato exclusivo da vítima ou de terceiro,

Além disso, estabeleceu o nexos causal entre a conduta praticada por agentes públicos e o dano sofrido por particular ao afirmar que a operação realizada pelos militares do Exército foi o fato gerador da troca de tiros que culminou na morte do morador do Complexo da Maré.

Posto isso, concluiu pela responsabilização do Poder Público, em observância à responsabilidade objetiva do Estado, em sua modalidade do risco administrativo, uma vez que restaram atendidos os requisitos para tal.

⁵² MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 1025.

O Ministro André Mendonça também compreendeu o caso tomando como pressuposto a responsabilidade objetiva do Estado, em sua modalidade do risco administrativo, para cujo reconhecimento necessita apenas da demonstração da ação, do evento danoso e da relação de causalidade entre eles.

Interessante notar que o Ministro se opõe à tese segundo a qual o fortuito interno, nos casos de exercício de atividade policial em áreas onde atua o crime organizado, enseja a responsabilização do Estado, pois se assume o risco pela atividade. Argumentou que a análise do nexo de causalidade deve também considerar a ocorrência do “imprevisível; ou, ainda que previsível, inevitável” para efeito de afastamento da responsabilização.

O fortuito interno compreende o fato imprevisível e inevitável, incapaz de elidir a responsabilidade civil objetiva, uma vez que persiste o nexo causal, ainda que não de modo direto. O fortuito externo, ao revés, trata-se do evento inevitável de origem externa para cuja ocorrência o agente não contribuiu culposamente, de modo que não estaria abrangido pela responsabilidade objetiva⁵³.

A jurisprudência do STF já reconheceu a incidência da responsabilidade objetiva, diante de fortuito interno, às instituições financeiras relativas a fraudes e delitos praticados por terceiros no âmbito de operações bancárias (REsp 1197929 / PR - Tema Repetitivo 466).

Nesse sentido, em se tratando de danos decorrentes de operações policiais, aplica-se a teoria do risco administrativo, cabendo ao Poder Público o ônus de demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade, afastando portanto a aplicação imediata do “fortuito interno”, pois, caso contrário, incorreria na presunção equivocada de que o dano é evitável pelo agente administrativo em todo e qualquer caso.

Diante disso, o Ministro André Mendonça suscitou a possibilidade de o Estado se eximir da responsabilização quando demonstrar que, no caso concreto, apesar dos esforços técnicos realizados em tempo razoável, a perícia invariavelmente seria não conclusiva. Com isso, afastou a hipótese de “fortuito interno” sinalizando que a responsabilidade estatal não irá subsistir em todos os casos de danos ocorridos durante operações policiais, pois, além das hipóteses excludentes de responsabilidade, também

⁵³ LIBERATO, Remberto Artigas Prazeres. *Responsabilidade objetiva e o caso fortuito: o requisito da “externidade”*. Monografia (TCC) - Florianópolis, 1997.

poderá ser demonstrado pelo Poder Público a impossibilidade de a perícia chegar a uma conclusão.

O Ministro Cristiano Zanin também aderiu ao entendimento de que a regra é a responsabilidade objetiva do Estado, sob a forma da teoria do risco administrativo, o que autoriza a oposição de excludentes da responsabilidade, inclusive a comprovação de que a bala que vitimou o civil tenha sido oriunda de um disparo efetuado por delinquentes.

Contudo, persistem críticas acerca desse entendimento. A título de exemplificação, Mota⁵⁴ enfatiza que:

Não há que se alegar fato de terceiro. Isso porque só seria possível ao Estado alegar em sua defesa o fato de terceiro, quando este tenha sido imprevisível e inevitável, o que não ocorre no caso proposto, tendo em vista que é previsível aos policiais que de um confronto armado com bandidos resulte vítimas inocentes. Neste caso, portanto, os policiais têm o dever de evitar danos a terceiros estranhos ao conflito. E, se mesmo com todos os cuidados dispensados o dano ocorrer, será a Administração Pública responsabilizada, já que o art. 37, § 6º da Constituição Federal não exige a demonstração de dolo ou culpa do agente estatal.

Assim, apenas a comprovação da participação do agente estatal no evento que deu azo ao dano conduziria à responsabilização do ente estatal, ainda que a atuação tenha sido lícita, sendo irrelevante a proveniência da bala.

Tal entendimento se aproxima da responsabilidade objetiva, na modalidade do risco integral, que foi suscitada pelo Ministro Alexandre de Moraes na exposição do seu voto.

Segundo o Ministro, ao atribuir ao ente estatal a responsabilidade civil pelo dano, sem que se tenha certeza quanto à origem da arma de fogo, estar-se-ia incorrendo em indevida aplicação da teoria do risco integral. Sobre o tema, Diogenes Gasparini⁵⁵ afirma que:

Por teoria do risco integral entende-se a que obriga o Estado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento. Não se indaga, portanto, a respeito da culpa da vítima na produção do evento danoso, nem se permite qualquer prova visando elidir essa responsabilidade. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento. Assim, ter-se-ia de indenizar a família da vítima de alguém que, desejando suicidar-se, viesse a se atirar sob as rodas de um veículo, coletor de lixo, de propriedade da Administração Pública, ou se atirasse de um prédio

⁵⁴ MOTA, Maurício Jorge Pereira da. *Responsabilidade civil do Estado por balas perdidas*. Disponível em: <www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/10188-10187-1-PB.pdf>.

⁵⁵ GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 16ª Edição, 2011, p. 1.114.

sobre a via pública. Nos dois exemplos, por essa teoria, o Estado, que foi simplesmente envolvido no evento por ser o proprietário do caminhão coletor de lixo e da via pública, teria de indenizar. Em ambos os casos os danos não foram causados por agentes do Estado. A vítima os procurou, e o Estado, mesmo assim, teria de indenizar.

Não se verifica, no entanto, a aplicação de tal teoria no caso em tela, uma vez que as teses propostas pelos demais Ministros admitem a arguição de causas excludentes da responsabilidade civil, sendo tal ônus probatório atribuído ao Poder Público.

Outro aspecto relevante do caso concreto sobre o qual houve dissenso, foi em relação ao agente estatal que iria ser responsabilizado, se apenas a União ou se o Estado do Rio de Janeiro também.

Em que pesem as controvérsias sobre a atuação da Polícia Militar do Rio de Janeiro no confronto, é fato que a operação policial que deu ensejo ao dano foi realizada pela Força de Pacificação do Exército, de modo que fora atribuída a responsabilidade civil apenas à União.

Frente a isso, conforme o entendimento adotado no julgamento do Tema 1.237 do STF, a responsabilidade atribuída pelo Estado aos seus agentes para conduzir a atividade policial é suficiente para conferir o nexo de causalidade e configurar a responsabilidade quanto ao evento danoso, ainda que a perícia seja inconclusiva. Tal entendimento se deve ao fato de que o agente de segurança pública assume o risco de sua execução e, por isso, incumbe a ele o dever de arcar com os danos promovidos injustamente a terceiros, resguardada a oportunidade de demonstrar a existência de hipóteses excludentes da responsabilidade.

Diante do exposto, pode-se concluir que a responsabilidade civil atribuída ao Estado, no caso de morte de civil decorrente de bala perdida em contexto de operação policial, enquadra-se na teoria do risco administrativo, uma vez que se exige a comprovação do dano e do nexo de causalidade, sem se descuidar da possibilidade do Poder Público demonstrar que no caso concreto houve a incidência de causa excludente da responsabilidade.

A decisão do STF consolidada no Tema 1.237 confere uma maior proteção jurídica aos cidadãos, uma vez que nos casos em que o agente causador do dano, isto é, o autor da bala perdida, for incerto, as vítimas ficariam sem o devido resguardo de seus direitos. Ao contrário, ainda que isso ocorra, o Estado assumirá a responsabilidade pelo

dano, considerando que embora a própria atividade policial em si ofereça riscos, deve se ter a devida diligência para que casos como o que ensejou o julgamento do Tema 1.237 não mais sejam uma realidade.

Destarte, constata-se que o julgamento do Tema 1.237 representa uma tomada de decisão em prol do Estado Democrático de Direito, mediante a preservação dos direitos dos cidadãos, da ordem pública e da segurança. Com efeito, verifica-se um impacto significativo na atuação das forças de segurança pública e na proteção dos direitos de civis inocentes afetados pelo confronto policial.

6. CONCLUSÃO

A violência e a letalidade no contexto das operações policiais são temas que cada vez mais têm se mantido em voga. A um, por conta das inúmeras pessoas que, embora não envolvidas diretamente no conflito policial, sofrem os danos causados por essas intervenções estatais. A dois, porque a punição do Estado decorrente de ações policiais quase nunca resulta em responsabilização legal, sobretudo nos casos em que não há como saber ao certo qual a origem da arma de fogo, nos casos de vítima fatal de bala perdida.

Nesse contexto, ao longo do tempo, não se verifica um consenso na jurisprudência quanto à responsabilização do Estado em caso de morte decorrente de bala perdida, todavia, nota-se modificações paulatinas de entendimentos jurisprudenciais para promover uma maior proteção aos direitos dos cidadãos, sobretudo à segurança, através da responsabilização do Estado em casos de operações policiais que geraram resultados danosos.

Ademais, quando do julgamento da ADPF 635 pelo STF, houve o estabelecimento de medidas restritivas para conter a violência policial e mitigar os efeitos danosos advindos de operações policiais. Embora tal decisão tenha sido dirigida ao Estado do Rio de Janeiro, surge a oportunidade de se questionar outros procedimentos policiais realizados em outros estados, caso evidenciadas razões para tal, considerando que a Suprema Corte já firmou seu posicionamento quanto à matéria na ação em questão.

A decisão proferida em caráter *per curiam*, isto é, através de um pronunciamento único em nome da Corte, revela a pacificação do entendimento segundo o qual o STF não busca enfraquecer os órgãos de segurança, mas garantir que operem em conformidade com os parâmetros legais e jurisprudenciais.

O julgamento do Tema 1.237 do STF se insere nesse contexto de tomada de iniciativas para a garantia da segurança pública de modo mais eficaz, sem se descuidar da proteção aos direitos das vítimas e da segurança jurídica em relação à responsabilização civil.

A decisão firmada no julgado constitui um avanço nesse contexto de falta de punição do Estado decorrente de operações policiais, pois, incidirá a responsabilidade civil, ainda que a perícia quanto à origem da arma de fogo que ocasionou o dano seja inconclusiva, tendo em vista a Teoria do Risco Administrativo, onde o Estado responde pelos danos causados por sua atividade, mesmo que ausente a culpa do agente público.

A aplicação da referida teoria no caso em questão não implica no esvaziamento donexo causal entre a conduta do Estado e o dano, uma vez que é necessário a demonstração da intervenção policial no local em que ocorreu o dano, havendo ainda a possibilidade de demonstração de incidência de causas excludentes, por motivo de força maior, caso fortuito e fato exclusivo da vítima ou de terceiro.

Apesar das decisões jurisprudenciais se revelarem favoráveis à garantia do bom desempenho das atividades policiais e da preservação dos direitos fundamentais dos cidadãos, a violência policial e os efeitos danosos deflagrados a partir das intervenções que são realizadas para o combate ao crime, ainda estão presentes na sociedade hodierna e precisam ser enfrentados.

De toda sorte, verificam-se avanços no regime de responsabilização civil estatal, no que diz respeito ao impacto em diversos processos envolvendo casos semelhantes ao discutido no Tema 1.237 do STF, com a consequente busca por indenizações por parte das vítimas e seus familiares.

REFERÊNCIAS

BENACCHIO, Marcelo. Algumas considerações acerca da relação de causalidade na responsabilidade civil. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/rc8.pdf?d=636680468024086265>.

BETTI, Emilio. Teoria geral das obrigações. Tradução de Francisco José Galvão Bruno. Campinas: Bookseller, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 635 MC, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/InfoSociedadeADPF635.pdf>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.385.315. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6411925>.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. Lei nº 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Lei nº 6.938/81, de 31 de janeiro de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Atlas: São Paulo, 2019.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. Forense: Rio de Janeiro, 2020.

GOMES, Orlando. Obrigações. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GUERRA, A. D. de M.; BENACCHIO, Marcelo (Coord.). Responsabilidade Civil. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2015.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. Responsabilidade pressuposta. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2005.

HUPFFER, Haide Maria; NAIME, Roberto; ADOLFO, Juiz Gonzaga Filho; CORRÊA, Iose Luciane Machado. Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. Revista Direito GV, São Paulo, 2012, p. 117. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/kSXsWrfjj3rkDFcTZ4hgZbj/?format=pdf&lang=pt>.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes e col. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 20ª ed., 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2014.

MULHOLLAND, Caitlin Sampaio. A responsabilidade civil por presunção do nexo de causalidade. 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

OLIVEIRA, T. G. R. O nexo de causalidade na responsabilidade civil. TCC (Graduação em Direito) – Centro Universitário UniCeub de Brasília/DF. Brasília/DF, p. 28, 2011.

Disponível em:
<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/492/3/20715020.PDF> - pag 2.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. Da responsabilidade do Estado na omissão da fiscalização ambiental. In: FREITAS, Juarez. Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Malheiros, 2006.