



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

O Dano Moral e a Responsabilidade Civil do Estado nas Políticas de Segurança Pública

Amalia Letícia Widholzer Varanda

Rio de Janeiro  
2013

AMALIA LETÍCIA WIDHOLZER VARANDA

O Dano Moral e a Responsabilidade Civil do Estado nas Políticas de Segurança Pública

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzne

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro  
2013

## **O DANO MORAL E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA**

Amalia Letícia Widholzer Varanda

Graduada em Direito pela Universidade  
Cândido Mendes. Advogada.

**Resumo:** As questões relativas às políticas de segurança pública implementadas pelo Estado despertam interesse na população. Ocorre que eventuais falhas na segurança pública podem ensejar a responsabilidade civil do Estado, com o consequente dever de indenizar. Até que ponto os danos causados por "balas-perdidas" devem ser indenizados pelo Estado?

**Palavras-chave:** Direito Administrativo. Direito Constitucional. Responsabilidade Civil do Estado. Segurança Pública. Indenização.

**Sumário:** Introdução. 1. O Estado como Garantidor da Segurança Pública. 2. A Evolução da Responsabilidade Civil do Estado. 3. Excludentes da Responsabilidade Civil do Estado. 4. Do Direito Constitucional à Segurança Pública. 5. Responsabilidade Civil do Estado no Âmbito Jurisprudencial. Conclusão. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

O trabalho ora proposto enfoca a questão da responsabilidade civil do Estado nas políticas de segurança pública e o dever de indenizar os danos causados aos particulares em decorrência de eventuais falhas no sistema.

O Estado é responsável pelos danos causados por seus agentes, conforme o §6º do art.37 da Constituição Federal. Contudo, e se o dano for causado por um terceiro? Seria o Estado um segurador universal?

O primeiro capítulo aborda o Estado como garantidor da segurança pública, sendo certo que este tema – segurança pública – será abordado com maior enfoque no quarto capítulo.

O segundo capítulo discorre sobre a evolução da responsabilidade civil do Estado, ao passo que o terceiro capítulo trata das excludentes de responsabilidade.

O quinto e último capítulo aborda o posicionamento dos Tribunais sobre a responsabilidade civil do Estado.

O corte geográfico do presente trabalho estará centrado na cidade do Rio de Janeiro, observando o exame de fatos relacionados às políticas de segurança pública do município.

Diante desse panorama será analisado como o fenômeno denominado “bala-perdida” tornou-se tema recorrente na mídia. Tal expressão transformou-se em um axioma com um significado muito amplo, na medida em que revela uma gama de fatores sociais falhos, que atingem inúmeros brasileiros diariamente.

Além disso, serão abordadas questões relativas à indenização por danos morais quando verificada a responsabilidade civil do Estado, bem como casos em que não se verifica o dever de indenizar.

Resta saber, assim, se sempre haverá responsabilidade civil do Estado em casos que envolvam “balas-perdidas”, assaltos em vias públicas e fuga de presos de estabelecimentos prisionais.

## **1. O ESTADO COMO GARANTIDOR DA SEGURANÇA PÚBLICA**

O Estado desenvolve atividade funcional por intermédio de seus servidores, dotados de atribuições, que agem em nome e por conta dele, buscando sempre a promoção do bem comum. Assim, ao realizarem as funções estatais, devem respeitar os direitos consagrados universalmente nas legislações internas e transnacionais.

Um dos serviços prestados pelo Estado é o da segurança pública. A manutenção da ordem pública está ligada ao conceito de integração dos entes federados – União, Estados e

Municípios – para que, conjuntamente, possam assegurar o bem estar geral, resguardando os direitos fundamentais, individuais e coletivos, atividades econômicas e sociais, assim como o patrimônio público e privado.

Entretanto, a mídia tem noticiado um crescente aumento da insegurança pública nas grandes cidades, principalmente no Rio de Janeiro. Isso fez com que o Estado passasse a investir mais na segurança pública, promovendo a instalação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP’s – nas comunidades antes dominadas pelo tráfico.

O pano de fundo em que a insegurança pública está assentada não é revelado pelos meios de comunicação em massa, e sim por fatores sociais que contribuem para esse contexto e que estão ligados diretamente à mudança sócio-político-econômica que ocorreram no mundo inteiro. A fragilidade das relações econômicas transnacionais e a ausência do poder público na manutenção e defesa dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, tais como o emprego, a saúde e a segurança podem ser apontados como os principais fomentadores da atual insegurança social.

A segurança pública é um serviço que deve ser universal (deve abranger todas as pessoas) para proteger a integridade física dos cidadãos e dos seus bens. Para isso, existem as forças de segurança (como a polícia), que trabalham em conjunto com o Poder Judiciário.

As forças da segurança pública devem prevenir potenciais delitos e reprimir os mesmos assim que estejam a ocorrer. Também é função das forças de segurança perseguir os delinquentes e entregá-los à Justiça, a quem compete estabelecer as punições correspondentes de acordo com a lei.

Contudo, o presente estudo buscar dar outro enfoque à questão: o posicionamento dos Tribunais na responsabilização do Estado pelas vítimas atingidas por sua atividade ligada à segurança pública. Em outras palavras, pretende revelar a evolução das decisões pretorianas, na medida em que, de início, predominou o entendimento da total irresponsabilidade do

Estado, avançando, em seguida, em direção à responsabilidade do Estado pelos atos dos seus agentes públicos, notadamente, os policiais civis e militares.

Há também a questão das excludentes de responsabilidade. O Estado, quando acionado em juízo, poderá demonstrar que o responsável pelo evento não foi o servidor civil ou mesmo os agentes que integram as forças policiais, civis ou militares, mas o próprio administrado que agiu de forma exclusiva ou concorrente para a ocorrência do dano. Ao demonstrar a culpa da vítima, o Estado poderá excluir ou até diminuir a sua responsabilidade, o que terá reflexo nos valores que devem ser pagos a título de indenização.

Antes, porém, é necessário realizar um estudo sobre o conceito de segurança pública, apontando os agentes públicos destacados para tal tarefa e, em seguida, o exame da expressão “bala perdida” e sua incorporação nos documentos oficiais. A segurança pública não pode ser tratada apenas como medida de vigilância e medida repressiva, mas como um sistema integrado e otimizado envolvendo instrumentos de prevenção, coação, justiça, defesa dos direitos, saúde e social. O processo de segurança pública se inicia pela prevenção e finda na reparação do dano, no tratamento das causas e na reinclusão na sociedade do autor do ilícito.

Também serão abordados os temas pertinentes à responsabilidade civil, tais como conceito, teorias e as causas de excludentes de responsabilidade.

Além disso, o estudo será entremeado pela evolução jurisprudencial dos Tribunais, a fim de demonstrar a (ir) responsabilidade do Estado em decorrência dos danos causados no desenvolvimento da atividade policial, indicando a evolução das decisões.

Por fim, serão traçadas algumas linhas de orientação para a defesa da responsabilidade do Estado como corolário do perfil constitucional-político do Estado Democrático de Direito.

## 2. A EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Quando causado um prejuízo em razão do descumprimento de um dever jurídico surge a obrigação de indenizar que tem por finalidade tornar o lesado ressarcido, isto é, colocar a vítima na situação em que estaria antes da ocorrência do fato danoso. Prejuízo ou dano são expressões adotadas pela doutrina<sup>1</sup> com significados semelhantes e configura-se no primeiro pressuposto da responsabilidade civil, de tal forma que, sem a sua existência, inexistem qualquer dever de reparação.

No sentido jurídico, o dano se restringe ao fato humano e envolve um comportamento contrário ao jurídico. Assim, de maneira geral, a antijuridicidade o caracteriza. Contudo, é possível que nenhuma infração ocorra, mas subsista o dever indenizatório em virtude do dano realizado. No dano contratual, por exemplo, não se fala em infração a uma norma jurídica, mas em inadimplemento de uma obrigação inserida na convenção. Por outro lado, uma lesão determinada por uma conduta impelida pelo estado de necessidade não isenta da indenização, apesar da ausência de ilicitude, como será visto posteriormente. Igualmente ocorre a possibilidade de indenização sem ofensa ao direito nas hipóteses de responsabilidade objetiva.

Por antijuridicidade entende-se o que é contrário ao direito, sendo que a palavra direito indica um conjunto de normas ou de regras jurídicas dispostas com a finalidade de dirigir o comportamento humano, coordenar os interesses e solucionar os conflitos que surgem entre os indivíduos. O conjunto de ações ou negócios ajustados ao direito integram a esfera dos atos lícitos. O ato ilícito decorre da conduta humana antissocial, manifestada intencionalmente ou não, por comissão ou omissão, ou ainda, por descuido ou imprudência. E mais, o direito tem por fim uma utilidade comum na medida em que regula as ações humanas, não no sentido individualista, mas de modo geral. Isso não significa que exclui a proteção dos interesses

---

<sup>1</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.  
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

individuais. O interesse comum é objeto de tutela da lei e o que fere o interesse em si é o dano.

Sérgio Cavalieri Filho<sup>2</sup> conceitua dano como “a subtração ou diminuição de um bem jurídico, qualquer que seja a sua natureza, quer se trata de um bem patrimonial, quer se trate de um bem integrante da própria personalidade da vítima, como a sua honra, a imagem, a liberdade etc.”.

Em virtude das transformações sociais, especialmente à aparição de novos bens jurídicos merecedores de tutela, é possível definir dano como toda ofensa a bens ou interesses alheios protegidos pela ordem jurídica.

Contudo, não é qualquer dano que permite a indenização. Para um dano ser indenizável é preciso que ele seja certo e atual. Atual é o dano que já existe ou já existiu no momento da ação de responsabilidade civil, e certo é o dano fundado sobre um fato preciso e não sobre hipótese. Não havendo nem a atualidade e nem a certeza, o dano não poderá ser indenizado. Ressalte-se que o dano futuro é indenizável, como dispõe a parte final do próprio art.402 do Código Civil: “o que razoavelmente deixou de lucrar”. O que não se indeniza são os danos hipotéticos, isto é, aqueles que podem não vir a se realizar.

A responsabilidade civil do particular é tratada no art.927 do Código Civil, que dita que “aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”. Logo, a responsabilidade é aquela que decorre, em regra, da reunião de três elementos: a conduta culposa do agente, a ocorrência de dano e o nexo causal entre a conduta do agente e o dano causado.

Segundo Sergio Cavalieri Filho<sup>3</sup>, para que haja conduta culposa do agente deve haver conduta voluntária omissiva ou comissiva com resultado involuntário, previsão ou previsibilidade, e ainda, falta de cuidado, cautela, diligência e atenção. Ainda de acordo com

---

<sup>2</sup> CAVALIERI FILHO, *op. cit.*, p. 73.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 24.

douto jurista<sup>4</sup>, o ato ilícito é sempre um comportamento voluntário que infringe um dever jurídico, e não que simplesmente prometa ou ameace infringi-lo. É o conjunto de pressupostos da responsabilidade, que em sede de responsabilidade subjetiva a culpa integrará esses pressupostos.

O nexu causal é a relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado, estabelecendo o vínculo entre um determinado comportamento e um evento, que permite concluir, com base nas leis naturais, se a ação ou omissão do agente foi ou não a causa do dano.

Dessa forma, a responsabilidade civil subjetiva está atrelada à noção de conduta culposa do agente causador do dano no que se aplicam todas as considerações acima sobre os elementos que devem ser reunidos para a configuração da responsabilidade. Neste regime de responsabilidade subjetiva, a vítima deve provar que o agente do dano agiu com culpa, indicando o nexu causal existente entre a conduta do agente e o dano causado, e, finalmente, o dano efetivamente ocorrido.

Ao lado da responsabilidade subjetiva (aquela que depende da prova de culpa do agente), a lei brasileira também prevê a responsabilidade objetiva (ou sem culpa). Está prevista no parágrafo único do art.927 e nos art. 932 e seguintes do Código Civil, e é assim considerada pelos doutrinadores porque a obrigação de indenizar decorre do mandamento legal e não da prova de culpa.

A lei brasileira a consagrou no atual Código Civil (2002), muito embora a jurisprudência e a doutrina já a defendessem há algumas décadas.

Em seguida, verifica-se a responsabilidade objetiva nas seguintes classificações: a) por ato impróprio, quando o agente provoca o dano (art.927, CC); b) por fato de terceiro, se existe vínculo jurídico causal com o terceiro (art. 932, CC), e; c) pelo fato das coisas, quando o dano

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p.7-9.

é causado por um objeto ou animal cuja vigilância ou guarda é imposta a uma pessoa (art.936, 937 e 938).

O conceito de culpa é insuficiente para justificar o dever de satisfazer muitos prejuízos. Assim, todos os danos são decorrentes de atitudes desarrazoadas ou culposas. Basta, para obrigar, a causalidade entre o mal sofrido e o fato provocador. O dever de indenizar decorre da simples verificação do dano, sem necessidade de se cogitar do evento culposo do agente.

Na teoria objetiva<sup>5</sup>, para gerar o direito à indenização, basta a vítima provar o nexo causal, ou seja, a ligação entre o comportamento do ofensor e o resultado do dano sofrido. Dispõe o parágrafo único do art.927 do Código Civil “que a obrigação de reparar o dano, independe de culpa nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano, implicar por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Daí dizer-se que o Direito Civil pátrio atual acolhe ambas as teorias, sendo a objetiva adotada em caráter excepcional e nos casos específicos em que a lei estabelece.

Passa-se, então, à análise da responsabilidade civil do Estado. No passado o Estado sequer poderia ser responsabilizado a qualquer título. Até o final do século XVIII o Poder Público era considerado irresponsável; não respondia por quaisquer danos. Com a Revolução Francesa iniciou-se o movimento da responsabilização civil do Estado, isto é, as coletividades públicas devem se comportar em relação aos particulares rigorosamente dentro das normas jurídicas. Dessa forma, é possível não só conter-se a onipotência do Estado, fixando normas para a exteriorização de sua vontade, como ainda refreá-lo mediante o reconhecimento dos direitos individuais garantidos a que se confere o caráter da imutabilidade.

A responsabilidade civil do Estado, enquanto pessoa jurídica de direito público, somente surgiu com o Código Civil de 1916, o qual trazia redação ambígua e plena de

---

<sup>5</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

dificuldades em seu art.15: “As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano”.

O art.15 do Código Civil de 1916 fixou o Estado como responsável primário, contudo, estabeleceu a responsabilidade com culpa, isto é, puramente subjetiva do Estado, ou, se essa responsabilidade era objetiva, dispensando qualquer indagação acerca do elemento subjetivo.

Enquanto vigorou o Código Civil de 1916, a doutrina<sup>6</sup> inclinou-se no sentido de que o artigo havia consagrado a responsabilidade por culpa do Poder Público, por força da dicção da parte final daquele preceito, ao impor o dever de reparar por ato de seus prepostos “procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei”.

Apenas com o advento da Constituição Federal de 1946 é que surgiu a responsabilidade objetiva do Estado, independentemente de culpa, em seu art.194: “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros”. O parágrafo único fixou o direito de ação regressiva contra o funcionário que tenha sido, por agir de forma culposa, o causador do dano.

A Constituição Federal de 1988 conferiu perfeição ao texto que fixa a responsabilidade sem culpa, ampliando a extensão dessa responsabilidade às demais pessoas jurídicas, ainda que não sejam de direito público, desde que prestadoras de serviços dessa natureza, assim preceituando: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (art.37 §6º CFRB/88).

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p.245.

A partir de então, o princípio da responsabilidade civil do Estado jamais foi posto em dúvida.

### **3. EXCLUDENTES DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO**

Inicialmente há que se considerar que o princípio da responsabilidade objetiva não se reveste de caráter absoluto eis que admite o abrandamento e, até mesmo, a exclusão da própria responsabilidade civil do Estado, nas hipóteses excepcionais configuradoras de situações liberatórias – como o caso fortuito e a força maior – ou evidenciadoras de ocorrência de culpa atribuível a própria vítima.

A maior parte da doutrina, seja ela nacional ou estrangeira, considera a força maior, o caso fortuito e o estado de necessidade como causas excludentes de responsabilidade pública.

As causas clássicas, por assim dizer, de exclusão de responsabilidade são: caso fortuito ou força maior, e a culpa exclusiva da vítima, tendo em vista que são as únicas hipóteses de rompimento do nexos causal entre a atuação do Estado e o dano verificado.

Uma vez que a responsabilidade do Estado é objetiva, na forma do art.37, §6º da Constituição Federal, o Estado só estará isento de responder caso não exista o nexos de causalidade entre a sua conduta e o dano produzido.

Tendo o dano se originado de caso fortuito ou força maior, ou por culpa exclusiva da vítima, o serviço público deixa de figurar como causa eficiente do resultado, convertendo-se em mera circunstância do fato. Em outras palavras, o Estado só pode eximir-se caso não tenha sido o autor da lesão que lhe foi imputada, ou se a situação de risco atribuída a ele não existiu, ou ainda, se a sua atuação foi irrelevante ou sem relevo decisivo para a ocorrência do dano.

No que diz respeito ao caso fortuito, o Direito Administrativo o distingue da força maior no sentido daquele ser entendido como um acidente mecânico, e esta uma força da

natureza. Assim, sendo o caso fortuito um acidente decorrente de causa desconhecida, não tem este o condão de romper o nexo entre o comportamento defeituoso do Estado e o dano produzido.

Já por sua inevitabilidade, a força maior, entendida como um acontecimento natural irresistível, é, de regra, causa suficiente para eximir a responsabilidade da Administração.

Carvalho Filho<sup>7</sup> agrupa força maior e caso fortuito como casos imprevisíveis, ou também denominados de acaso. Para o autor, os casos imprevisíveis estão fora do âmbito da normal prevenção das pessoas, por óbvio, sendo, portanto, excludentes da responsabilidade.

Entretanto, é necessário verificar, casuisticamente, os elementos que cercam a ocorrência do fato e os danos causados. Se os danos forem resultantes, em conjunto, do fato imprevisível e de ação ou omissão culposa do Estado, não terá havido uma causa, mas sim concausa, não se podendo, então, falar em excludente de responsabilidade. Uma vez que o Estado deu causa ao resultado, a ele será imputada a responsabilidade civil. Contudo, a indenização será mitigada, cabendo ao Estado a reparação do dano de forma proporcional à sua participação no evento lesivo.

No que diz respeito à culpa da vítima, esta não é, em si mesma, causa excludente, conforme o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>8</sup>. Em casos de acidentes de trânsito, busca-se demonstrar que a culpa não foi do Estado, mas sim da vítima, pretendendo, assim, afirmar que a culpa da vítima é causa suficiente para elidir a responsabilidade estatal. Ocorre que o que estará sendo demonstrado, em verdade, é que o causador do dano foi a suposta vítima e não o Estado. Assim, estará ausente o nexo causal a fim de que reste caracterizada a responsabilidade. Em outras palavras, a culpa da vítima não é relevante por ser

---

<sup>7</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.558.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.157.

culpa, e sim por ser a única medida em que por meio dela se pode ressaltar a inexistência de comportamento estatal produtor do dano.

Além disso, outro ponto que merece destaque, no que diz respeito às excludentes de responsabilidade do Estado, é o fato de terceiro.

A Constituição Federal responsabiliza o Estado objetivamente pelos danos que os seus agentes, nessa qualidade, causem a terceiros. Logo, não o responsabiliza por atos predatórios de terceiros, como saques em estabelecimentos comerciais, assaltos em via pública etc., nem por danos decorrentes de fenômenos da natureza, como enchentes ocasionadas por chuvas torrenciais, desabamentos etc., simplesmente porque tais eventos não são causados por agentes do Estado.

Ocorre que o Estado só poderá vir a ser responsabilizado por esses danos se restar provado que, por sua omissão ou atuação deficiente, concorreu decisivamente para o evento, deixando de realizar obras que razoavelmente lhe seriam exigíveis. Nesse caso, contudo, a responsabilidade estatal será determinada pela teoria da culpa anônima ou falta do serviço, e não pela teoria objetiva, como corretamente assentado pela doutrina e jurisprudência. De acordo com Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup>, a jurisprudência tem exigido a prova da culpa do Estado nos casos de depredação por multidões e de enchentes e vendavais que, superando os serviços públicos existentes, causam danos aos particulares. Nesse caso, a indenização só será devida caso comprovada a culpa do Estado.

No mesmo sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>10</sup>, quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser o autor do dano. Da mesma forma, só cabe responsabilizá-lo caso

---

<sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 628-629.

<sup>10</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 871-872.

esteja obrigado a impedir o dano. Assim, só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo.

Por fim, há que se fazer uma breve menção à concorrência de culpa da vítima. Primeiramente não há se falar em “concorrência de culpas”, usando a expressão no plural, pois, se a responsabilidade do Estado é objetiva, porque sustentada na teoria do risco administrativo, segundo o disposto no art.37, §6º da Constituição Federal, não se pode falar em “culpa” do Estado, exceto naquelas hipóteses em que sua responsabilização só pode ocorrer com fundamento na culpa aquiliana, como ocorre na chamada falta do serviço.

Nas hipóteses em que a responsabilidade do Estado é objetiva, poderá ocorrer que a vítima tenha contribuído com culpa para o resultado danoso. É nesse caso que se indaga acerca da possibilidade de levar em consideração a participação culposa da vítima, quer dizer, quando sua culpa não seja exclusiva, mas apenas tenha contribuído para o resultado.

Se a contribuição culposa do particular não foi exclusiva, completa e suficiente para afastar o nexos causal, não será relevante ou eficiente para excluir a responsabilidade objetiva do Estado, nem poderá ser considerada “concorrente” para efeito de repartição da obrigação de indenizar.

De acordo com Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>, para eximir-se da obrigação de indenizar, o Estado deve comprovar que a vítima concorreu com culpa ou dolo na confecção do evento danoso. Enquanto não evidenciar a culpabilidade da vítima, subsiste a responsabilidade objetiva do Estado. Por outro lado, se total for a culpa da vítima, não há que se falar em responsabilidade do Estado.

Assim, a chamada “compensação de culpas”, ou princípio da culpa concorrente, pressupõe que, para o nascimento da obrigação de indenizar, o autor da ação ou omissão

---

<sup>11</sup> MEIRELLES, *op. cit.*, p.619.

danosa tenha um comportamento culposo, de sorte que, se a vítima agiu com culpa grave e o agente com culpa levíssima, o dever de reparar perde força.

Entretanto, sendo a responsabilidade do Estado, como regra, objetiva, ou, surgindo o dever de reparar do risco administrativo, bastando o nexo de causalidade entre o comportamento estatal e o resultado lesivo, exsurge despicienda a verificação ou constatação da sua culpa *lato sensu*. Ademais, dela sequer se poderá cogitar.

Portanto, não se pode falar em concorrência de culpas (no plural), se do Estado não se exige culpa para efeito de responsabilização.

#### **4. DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SEGURANÇA PÚBLICA**

A sociedade sempre possuiu um conjunto de normas para sua organização, disciplina e exercício de poder, destinadas à paz social. O mecanismo normativo constituiu-se numa inegável forma de regulamentação da dominação ou sua legitimação pelo direito. Outrora, a dominação se operava pela aplicação das regras da tradição ou pelo carisma do líder da comunidade. Com o desenvolvimento do capitalismo, surgimento do Estado burocrático e a necessidade de promulgação de normas costumeiras, a moderna teoria das fontes do direito surgiu com a função da racionalização do fenômeno jurídico e uma justificação de uma conjuntura histórica, marcada pelo liberalismo.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, a segurança pública, entendida como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, passa a ser resultante da harmonia e complementariedade das funções das organizações políticas compostas pela União, Estados e Municípios. Logo, a segurança pública é atribuição das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), assim como dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A ideia de segurança pública expressa um conjunto de garantias exigidas do Estado para a tutela de direitos fundamentais dos cidadãos, como a integridade física ou incolumidade do patrimônio. O próprio conceito de segurança pública denota a materialidade, assim entendido como um conjunto de direitos básicos que devem ser assegurados pelo Estado.

Assim, o Estado, por meio da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais, é o garantidor da ordem e da segurança dentro dos espaços públicos, fazendo uso, para tanto, de mecanismos dos controles das forças policiais sempre com o objetivo de proteger a população. Logo, a segurança pública brasileira é o somatório das seguranças adquiridas nos Estados da Federação, no Distrito Federal, nos Municípios, nas comunidades e nas casas dos indivíduos. Dessa forma, segurança pública não mais se relaciona somente às forças policiais, mas também à sociedade, combatendo ou defendendo interesses nacionais em todo o território brasileiro.

Não há dúvida de que a segurança constitui um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento das sociedades modernas. Uma nação que usufrui de altos níveis de paz e tranquilidade gera condições favoráveis para investimentos econômicos, desenvolvimento social, político e cultural de seus cidadãos. Portanto, as iniciativas a serem adotadas para melhorar as condições de segurança pública devem levar em conta a integralidade e complexidade desse fenômeno.

Conforme o Ministério da Justiça<sup>12</sup>, segurança pública é uma prática de cidadania, atividade estendida a todos os segmentos sociais, consistindo em uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o intuito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

---

<sup>12</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Conceitos básicos em segurança pública: Segurança Pública on-line*, sem data, p.1. Disponível em: <[www.mj.gov.br/senasp/Institucional/inst\\_conceitos.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/Institucional/inst_conceitos.htm)>. Acesso em: 11 mar.2013.

O direito à segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tanto nas fases das tribos, cidades, impérios, reinos e sociedades como no Estado moderno, pelo fornecimento de proteção ao povo para a garantia da paz e tranquilidade da convivência social, especialmente o direito de propriedade e da incolumidade pessoal, por meio da atuação da polícia ou guarda similar. O poder público deteve e detém uma instituição organizada e armada para a imposição da obrigação de obediência às normas pelo indivíduo, prevenção e repressão ao crime e conservação da ordem pública, por meio da violência legal, sob a égide do direito peculiar a cada época.

O direito à segurança pública enfeixa uma gama de direitos, pela sua característica de liberdade pública e até mesmo componente do direito da personalidade, por conter relações públicas e privadas, seja nas prestações estatais positivas e negativas como no respeito mútuo dos cidadãos à incolumidade e patrimônio alheios e na contribuição à preservação da ordem pública.

Na sua atual dimensão, o direito à segurança pública tem previsão expressa na Constituição Federal de 1988 (preâmbulo, art. 5º, 6º e 144), e decorre do Estado Democrático de Direito (cidadania e dignidade da pessoa humana - art.1º II e III CRFB/88) e dos objetivos fundamentais da República (sociedade livre, justa e solidária e bem de todos – art.3º I e IV CRFB/88), com garantia de recebimento dos respectivos serviços.

A segurança pública é considerada dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art.144 CRFB/88), que implicam num meio de garantia da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, direitos e garantias fundamentais do cidadão (art.5º caput CRFB/88).

Os valores protegidos também são considerados direitos humanos, pela garantia do direito à vida (art.4º CRFB/88), direito à integridade pessoal (art.5º CRFB/88), direito à

liberdade pessoal (art.7º CRFB/88), direito à propriedade privada (art.21 CRFB/88) e direito de circulação e de residência (art.22 CRFB/88), previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de São José, em vigor no Brasil por força do Decreto Legislativo 27 e Decreto 678 de 1992, o que evidencia que o direito à segurança pública tem característica de direitos humanos, pelos valores que protege e resguarda para uma qualidade de vida comunitária tranquila e pacífica.

A norma que impõe o dever do Estado de fornecer serviço de segurança pública para manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio tem validade formal e material, porque foram obedecidas as condições de competência do órgão legislante, por meio do constituinte originário, com poder de traçar as normas fundamentais individuais e sociais e outros princípios atinentes ao Estado Democrático de Direito, em que se inclui a matéria relativa à segurança pública e aos correspondentes direitos individual do cidadão e social de toda a coletividade.

A norma fundamental tem dupla função porque estabelece o próprio direito à segurança pública como garantia fundamental individual e social, dando conteúdo específico do direito (receber proteção do Estado para a manutenção da ordem pública e incolumidade pessoal e do patrimônio – art.144 caput CRFB/88), de forma eficiente (art.37 caput e art.144 §7º CRFB/88), e também atribui competência para o legislador sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (art.144 §7º CRFB/88). A norma estabelece uma função do Estado, rotulada como dever do Estado, cuja conduta exigida é a preservação da ordem pública e a incolumidade da pessoa e do patrimônio, sujeitas à sanção correspondente por omissão, negligência ou deficiência do serviço respectivo, de ordem política (crime de responsabilidade), penal (prevaricação), civil (indenização e execução compulsória) e administrativa (improbidade ou falta funcional).

A segurança em sentido amplo pode ter dimensão externa e interna. A dimensão externa da segurança relaciona-se aos mecanismos de defesa da pátria e nação contra inimigos externos, por atuação das Forças Armadas (art.142 CRFB/88). No aspecto interno, pode ser vista em duas vertentes: estado de defesa ou estado de sítio, e segurança pública. O estado de defesa e o estado de sítio são regimes temporários de exceção, a fim de atender a situação de instabilidade institucional ou calamidade de grandes proporções da natureza (art.136 caput CRFB/88) ou comoção grave de repercussão nacional ou declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira (art.137 CRFB/88).

Por outro lado, a segurança pública consiste em um regime permanente de proteção do cidadão em situação de estabilidade institucional, para a manutenção da ordem interna e a proteção do cidadão o interior do país, com a finalidade de uma convivência normal em sociedade e busca da harmonia social.

A exigência social de segurança pública eficiente e a concomitante maior intervenção do Estado interferem na esfera das liberdades públicas, desencadeando a inegável perda de uma porção do direito de liberdade do cidadão, numa relação inversamente proporcional entre a liberdade do cidadão e poder do Estado para a concretização dos direitos sociais. Por outro lado, há um acréscimo do direito da personalidade, em sentido amplo, tendo em vista que o cidadão protegido pela ação de segurança pública terá um maior escudo ao ataque do delinquente à sua incolumidade pessoal e ao seu patrimônio.

O valor segurança pública tem destaque especial na atualidade, principalmente pela presença de níveis insuportáveis de violência e criminalidade que afetam a ordem pública e a convivência social pacífica do povo, a exigir maior atuação dos mecanismos de proteção estatal, criando uma nova rodada no jogo entre liberdade e poder.

## 5. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NO ÂMBITO JURISPRUDENCIAL

Até aqui ficou caracterizado o conceito de responsabilidade civil do Estado e suas vertentes, bem como a questão da segurança pública e seus desdobramentos.

No presente capítulo será analisado o entendimento dos Tribunais Superiores acerca do tema, bem como do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

A mais recente decisão acerca do tema do Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup> é a seguinte:

ARE 700927 AgR / GO – GOIÁS

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Publicação 17-09-2012

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Responsabilidade civil do Estado. Indenização por danos morais. Morte de preso em estabelecimento prisional. Suicídio. 4. Acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência desta Corte. Incidência da Súmula 279. Precedentes. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento.

Segundo o Ministro Relator, Gilmar Mendes, o Estado tem a obrigação de zelar pela integridade física e moral do preso sob sua custódia, atraindo, então, a responsabilidade civil objetiva, em razão de sua conduta omissiva, motivo pelo qual é devida a indenização decorrente da morte do detento, ainda que em caso de suicídio.

RE 603626 AgR-segundo / MS

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO

Publicação 12-06-2012

E M E N T A: RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO – ELEMENTOS ESTRUTURAIS – PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DA INCIDÊNCIA DO ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO – MORTE DE INOCENTE CAUSADA POR DISPARO EFETUADO COM ARMA DE FOGO PERTENCENTE À POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL E MANEJADA POR INTEGRANTE DESSA CORPORAÇÃO – DANOS MORAIS E MATERIAIS – RESSARCIBILIDADE – DOCTRINA – JURISPRUDÊNCIA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventus damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público,

<sup>13</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Agravo Regimental no Recurso Especial com Agravo 700927/GO. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=700927&classe=AREAgR&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

(c) a oficialidade da atividade causal e lesiva imputável a agente do Poder Público que tenha, nessa específica condição, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal. Precedentes. A ação ou a omissão do Poder Público, quando lesiva aos direitos de qualquer pessoa, induz à responsabilidade civil objetiva do Estado, desde que presentes os pressupostos primários que lhe determinam a obrigação de indenizar os prejuízos que os seus agentes, nessa condição, hajam causado a terceiros. Doutrina. Precedentes. - Configuração de todos os pressupostos primários determinadores do reconhecimento da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, o que faz emergir o dever de indenização pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido.<sup>14</sup>

No presente julgado, o Ministro Relator Celso de Mello reconheceu a responsabilidade civil objetiva do Estado no caso de vítima atingida por disparo de policial militar quando este estava fora de serviço. Para o relator, restou plenamente configurado o comportamento comissivo em que incidiu o agente do Poder Público, que, ao disparar arma de fogo da corporação à qual pertencia – e cuja posse somente detinha em virtude de sua condição funcional de policial militar –, atingiu a vítima, que veio a falecer.

No mesmo sentido é o seguinte julgado, da relatoria do Ministro Dias Toffoli:

AI 729237 AgR / GO - GOIÁS  
Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI  
Publicação 26-04-2012

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Responsabilidade civil do Poder Público. Disparo de arma de fogo por policial militar. Morte da vítima. Nexo de causalidade comprovado nas instâncias de origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. O Tribunal de Justiça concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, pela existência do nexo de causalidade entre a conduta do policial militar, agente público, que, estando em serviço, disparou arma de fogo contra o filho dos agravados, e os danos morais e patrimoniais por eles sofridos em decorrência de sua morte. 2. Rever esse entendimento demandaria o reexame dos fatos e das provas dos autos, o que é inadmissível em recurso extraordinário. Incidência da Súmula nº 279/STF. 3. Agravo regimental não provido.<sup>15</sup>

No caso, o Estado de Goiás alegou concorrência de culpas no evento danoso - morte, uma vez que a vítima não obedeceu às ordens do policial militar para parar a motocicleta que

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 603626/MS. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=603626&classe=RE-AgR-segundo&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 30 mar. 2013.

<sup>15</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 729237/GO. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=729237&classe=AIaGr&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 30 mar. 2013.

conduzia, fazendo com que o mesmo efetuasse disparos em direção à vítima. O Ministro Relator entendeu, assim como o Tribunal de Justiça daquele Estado, que a conduta do policial foi desproporcional e injustificável.

Dessa forma, há nexos de causalidade entre a conduta do policial militar, agente público, que, estando em serviço, disparou arma de fogo contra a vítima, asseverando, ainda, que a conduta desta, no caso, não configuraria causa excludente da responsabilidade estatal, exsurgindo, assim, o dever de indenizar do Estado.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem se firmado no sentido de que a responsabilidade civil do Estado é objetiva em caso de morte de detento. O nexo causal se estabelece, entre o fato de estar preso sob a custódia do Estado e, nessa condição, ter sido vitimado, pouco importando quem o tenha vitimado. É que o Estado tem o dever de proteger os detentos, inclusive contra si mesmos.

Tendo o dever legal de proteger os presos, inclusive na prática de atentado contra sua própria vida, com maior razão deve exercer referida proteção em casos como o dos autos, no qual o detento foi vítima de homicídio em rebelião ocorrida no estabelecimento prisional administrado pelo ente público. Nesse sentido é o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 169476/RJ, de relatoria do Ministro Humberto Martins.

No que concerne à jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro esta não é pacífica. Há posicionamento acompanhando o entendimento do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à responsabilidade civil do Estado por morte de preso, como no caso da Apelação Cível 0083413-30.2005.8.19.0001, e também no que diz respeito à responsabilidade do Estado por disparo de arma de fogo, no caso da Apelação Cível 0049777-44.2003.8.19.0001.

Por outro lado, há entendimento recente no sentido de ausência de responsabilidade do Estado no caso de bala-perdida. É o caso da Apelação Cível 0009083-65.2007.8.19.0042, cujo

relator, o Desembargador Gabriel Zefiro, afastou a responsabilidade civil do Estado em caso de bala-perdida, uma vez que não houve inércia ou atividade comissiva estatal capaz de inaugurar e concluir pela nexos de causalidade. Além disso, a omissão genérica não enseja a responsabilidade estatal sob pena de se imputar ao Estado a condição de segurador universal. A vítima, no caso, ingressou com ação em face do Município de Petrópolis em razão de ter sido atingido por uma bala-perdida quando do confronto entre policiais e traficantes na região.

## CONCLUSÃO

A responsabilidade civil do Estado evoluiu ao longo da história. Inicialmente, o Estado era considerado irresponsável pelos atos de seus agentes quando causassem danos à terceiros. Posteriormente passou-se a adotar a culpa como pressuposto da responsabilidade, e somente com o advento da Constituição Federal de 1988 o Estado passou a ser responsabilizado pelos atos praticados por seus agentes. Adotou-se, assim, a teoria do risco administrativo.

A teoria do risco administrativo, juntamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, trouxe um novo modelo de gestão da Administração Pública, eis que a sociedade civil passou a possuir direitos e deveres igualmente.

O Estado tem um limite de atuação, da qual decorre sua responsabilidade. O Estado é garantidor dos direitos humanos, dessa forma seu atuar deve respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana.

O Estado, por meio da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais, é o garantidor da ordem e da segurança dentro dos espaços públicos, fazendo uso, para tanto, de mecanismos dos controles das forças policiais sempre com o objetivo de proteger a população.

A polícia também evoluiu juntamente com o Estado. Antes era apenas um mecanismo de controle do Estado, contudo atualmente passou a ter papel fundamental na segurança pública, passando a ser uma atividade necessária à paz social. A segurança nada mais é do que um direito inerente a todo homem.

A segurança pública não é apenas de responsabilidade do governo estadual, sendo também do governo federal. Ocorre que o implemento das políticas de segurança pública é algo que decorre de grandes investimentos, e em que pese a elevada carga tributária, o Estado não investe o necessário para viabilizar tais políticas.

Assim, a responsabilidade civil do Estado nas políticas de segurança pública é um tema polêmico e controverso, eis que encontram-se decisões diametralmente opostas, ora entendendo pela responsabilidade do Estado quando da morte de preso em estabelecimento prisional, ora entendendo pela ausência de responsabilidade do Estado no caso de vítima atingida por bala-perdida.

Dessa forma, tendo em vista a relevância do assunto, é impossível exauri-lo no presente estudo. Contudo, buscou-se demonstrar as questões mais pertinentes e relevantes sobre o tema para uma posterior reflexão.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Acesso em: 30 mar. 2013.

BRASIL. Lei n.10.416, de 10 de janeiro de 2002. Acesso em: 30 mar. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed., São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Conceitos básicos em segurança pública: Segurança Pública on-line*, sem data, p.1. Disponível em:<[www.mj.gov.br/senasp/Institucional/inst\\_conceitos.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/Institucional/inst_conceitos.htm)>

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.