



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

Responsabilidade Civil do Estado na Segurança Pública: Incursões em Comunidades Carentes

Gabriel Rodrigues Miceli

Rio de Janeiro
2015

GABRIEL RODRIGUES MICELI

Responsabilidade Civil do Estado na Segurança Pública: Incursões em Comunidades Carentes

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

Professor(a) Orientador(a):

Guilherme Sandoval

Mônica Areal

Néli Luiza C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rafael Mario Iorio Filho

Flávia Zebulum

Rio de Janeiro
2015

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA: INCURSÕES EM COMUNIDADES CARENTES

Gabriel Rodrigues Miceli

Graduado pela Faculdade de Direito da
Universidade Estácio de Sá. Advogado.

Resumo: O presente artigo se propõe a apresentar uma breve interpelação acerca da responsabilidade civil do Estado na segurança pública, em especial nas incursões em comunidades carentes, abordando ainda a famigerada “bala perdida”, oferecendo um compêndio introdutório com conceitos, versando sobre colisão entre princípios e aplicação das normas do texto constitucional, no sentido de mensurar esta responsabilização, buscando uma solução coerente e dotada de senso de justiça. Apresenta ainda, as causas que excluem esta obrigação de indenizar o lesado pelo evento danoso proveniente desta atividade estatal, sempre pautando a discussão na proporcionalidade e razoabilidade.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Operações em Favelas. “Bala perdida”. Responsabilidade Estatal.

Sumário: Introdução. 1. Das peculiaridades da teoria do risco nessas incursões. 2. Responsabilidade civil do Estado nas operações bélicas em comunidades. 3. Responsabilidade nos casos de “bala perdida”. 4. Nexô de causalidade necessário para embasar a responsabilidade estatal. Conclusão. Referências

INTRODUÇÃO

O tema abordado no presente trabalho tem por objetivo aclarar as controvérsias e divergências acerca da responsabilidade civil do Estado, fixando-se nas questões relativas à segurança pública, nos danos causados por atos e omissões de seus agentes durante as operações realizadas em comunidades carentes, tendo como diretriz o artigo 37, § 6º da Constituição Federal, que aduz explicitamente sobre a responsabilização do Estado, além do artigo 43 do Código Civil e dos princípios da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o Privado, entre outros.

Muito se discute acerca dessa responsabilização, pois de um lado está o Estado, que é responsável pelo bem coletivo, com todo o seu poder e privilégios administrativos e, do outro lado, o particular, suscetível e vulnerável, à mercê de agentes incapazes e incapacitados treinados por um Estado desinteressado e falido (principalmente no que tange às instituições garantidoras da segurança pública), tendo muitas vezes seu direito à incolumidade física, à intimidade ou à liberdade violados por quem tem o dever legal de protegê-lo, alegando fazê-

lo, de forma arbitrária, com base no Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Cabe ressaltar que os verbetes constantes dos artigos supramencionados são muito amplos, sem limitações evidentes, sendo dever do intérprete analisar cada caso concreto, devendo fazê-lo de maneira que esta resulte conforme a norma constitucional à qual está subordinada, aplicando-o aos casos particulares que se molduram à hipótese geral prevista explicitamente, nada podendo acrescentar ou dispensar desta norma expressa, pois o Estado não pode ser um garantidor universal conforme ensina o Ministro Gilmar Mendes.

Devido a essa ausência de limitações normativas, têm-se diversas interpretações sobre o mesmo diploma legal, gerando assim decisões divergentes acerca do mesmo tema, acabando por criar uma grande insegurança jurídica no mundo do Direito e, como consequência, violando direitos sociais expressos na Constituição Federal.

Debater-se-á, dentre outras incertezas, qual o melhor modo de solucionar este conflito de princípios, expondo as divergências doutrinárias e jurisprudenciais, principalmente a do Supremo Tribunal Federal, juntamente com uma interpretação sistemática das normas que conduzem este tema, para que possam ser conjugadas harmoniosamente com a Magna Carta que rege esta pátria.

Neste trabalho verificar-se-á também a importância do nexo de causalidade para essa responsabilização, em especial nos casos de “bala perdida”, suas peculiaridades e conjunturas que podem, inclusive, isentar a responsabilidade do Estado, interpretações doutrinárias, além das circunstâncias quando o Estado não for o único responsável pelo evento danoso.

A responsabilidade civil nada mais é do que a obrigação de reparar danos patrimoniais e extra-patrimoniais e que se haure com o pagamento de justa indenização. Por possuir esta natureza, a responsabilidade civil independe da esfera criminal e da administrativa, podendo coexistir com ambas, sem se confundirem. Sendo, portanto, a responsabilidade civil do Estado nada além da obrigação imposta à Fazenda Pública de compor os danos causados a terceiros por agentes públicos, no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las.

A doutrina e jurisprudência acerca desse assunto evoluíram muito no decorrer das diversas Constituições que regeram esta pátria, tendo a atual Carta Magna reconhecido a vulnerabilidade da parte mais frágil, legitimando assim a cidadania e concretizando o princípio da igualdade material.

A presente explanação fundamentar-se-á em livros e artigos de doutrinadores sobre o tema abordado, além do atual entendimento e jurisprudência dos tribunais superiores a respeito do tema.

Pretende-se, portanto, ao discorrer acerca deste tema, colaborar para uma melhor compreensão no tocante à obrigação que o Estado possui de reparar os danos causados a terceiros em função dos erros de seus agentes nas operações bélicas realizadas em comunidades carentes, que é executada de forma desarrazoada e cesarista, sujeitando os cidadãos daquelas comunidades a todo tipo de situação exorbitante.

1. DAS PECULIARIDADES DA TEORIA DO RISCO NESSAS INCURSÕES

Esta abordagem inicia-se com um conceito simples e moderno sobre o atual direito, o de que esse é uno e indivisível, indecomponível, ou seja, deve ser analisado e estudado como um grande sistema aonde uma norma não pode ser analisada separadamente, devendo harmonizar-se com o conjunto legislativo ao qual pertence, nunca afrontando seu esteio legal, a Constituição Federal, bem como tece alguns comentários acerca dos princípios pertinentes à Administração Pública.

Dessa sorte, o princípio da legalidade é a base para todo Estado Democrático de Direito, sendo posto pela atual Carta Magna como o alicerce do sistema jurídico do país, através do qual fica garantida a liberdade e a segurança jurídica do cidadão, garantindo, assim, um ordenamento justo e racional.

Para o doutrinador Pedro Lenza, esse princípio, no tocante à Administração Pública, indica que essa deve andar nos “trilhos do trem”, corroborando a máxima do direito inglês: *rule of law, not of men*. Trata-se do princípio da legalidade estrita, que, por seu turno, não é absoluto. Existem algumas restrições, tais como as medidas provisórias, o estado de defesa e o estado de sítio.¹

Segundo o jurista Luís Roberto Barroso, a doutrina tem construído em torno desse princípio uma teorização mais sofisticada, onde fala-se de reserva legal absoluta quando se exige do legislador que esgote o tratamento da matéria no relato da norma, sem deixar espaço remanescente para a atuação discricionária dos agentes públicos que vão aplicá-la, sendo

¹LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 147

relativa a reserva legal quando se admitir a atuação subjetiva do aplicador da norma ao dar-lhe concreção.²

Ao exposto, verifica-se que o Estado tem suas atividades restritas pelas leis que o regem, principalmente no tocante à Segurança pública, logo, se um agente público, no exercício de sua função, realizar alguma prática não autorizada em lei, cometerá um ato ilícito, devendo o órgão ao qual está subordinado responder civilmente pelo dano causado.

Embora a Carta Magna em seu art. 37 § 6º tenha disciplinado uma responsabilidade objetiva onde as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos causados por seus agentes, não constitui ato ilícito aquele praticado no exercício regular de um direito, conforme art. 188, inciso I do Código Civil.

O Estado é um ente público que desenvolve suas atribuições através de seus servidores, que investidos pelo poder concedido por este, cumprem suas funções objetivando sempre o bem comum. Dentre essas atribuições está a segurança pública, que visa à manutenção da ordem interna, assegurando assim, o bem estar geral, sempre pautada na legalidade e nunca violando os direitos individuais e fundamentais dos cidadãos.

Sérgio Cavalieri Filho ensina que, a partir da Constituição Federal de 1946, a responsabilidade civil do Estado brasileiro passou a ser objetiva, com base na teoria do risco administrativo, onde não se cogita de culpa, mas, tão-somente, da relação de causalidade.³

Para a teoria do risco administrativo, a concepção de culpa é permutada pela de nexos de causalidade entre o desempenho do serviço público e o dano sofrido pelo administrado. É indiferente que o serviço público tenha funcionado bem ou mal, de forma regular ou irregular. Legítima, portanto, a responsabilidade objetiva, precisamente por prescindir da apreciação dos elementos subjetivos, culpa ou dolo.

É chamada teoria do risco, porque parte da noção de que a laboração estatal envolve um risco de dano, que lhe é inerente. Acarretado o dano, o Estado responde como se fosse uma empresa de seguro em que os segurados seriam os contribuintes que, pagando os tributos, contribuem para a formação de um patrimônio coletivo.

Provado que o dano sofrido pelo particular é consequência da atividade administrativa, desnecessário será perquirir a ocorrência de culpa do funcionário ou, mesmo, de falta anônima do serviço. O dever de indenizar da Administração opor-se-á por força do

² BARROSO, Luís Roberto. Princípio da legalidade. Delegações legislativas. Poder regulamentar. Repartição constitucional das competências legislativas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, p. 15, 1997.

³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 47

dispositivo constitucional que consagrou o princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos público.

No que tange à segurança pública, centralizado esse trabalho nas operações em comunidades carentes, esta responsabilização entra em um campo nebuloso, com grandes divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema. Tem-se o exemplo do oficial do BOPE que ao confundir uma furadeira com uma arma durante uma operação da Polícia Militar no Morro do Andaraí, na zona norte, em 19 de maio de 2010, atirou e matou o senhor Hélio Barreira Ribeiro, que estava no terraço de casa pregando uma lona com sua furadeira, para proteger o local da chuva.

Outro caso também de grande divulgação foi o do menino Juan, que fora baleado e havia sumido em junho de 2011, numa ação policial num beco da Favela Danon, em Nova Iguaçu, onde morava. São casos semelhantes que envolvem a mesma situação, na qual houve dano ao particular durante tais incursões, legitimamente autorizadas. Porém, tais eventos são distintos em sua essência, dadas as situações em que cada um ocorreu, onde de um lado está, aparentemente, uma das excludentes desta responsabilização e do outro, uma evidente demonstração de incompetência e falta de preparo, além do mau caráter destes agentes.

A conduta representa um dos requisitos essenciais para incidência da responsabilidade civil, sendo preponderante em qualquer de suas espécies. Consoante Sérgio Cavalieri filho, conduta é conceituada como “o comportamento humano, voluntário que se exterioriza através de uma ação ou omissão, produzindo consequências jurídicas. A ação ou omissão é o aspecto físico, objetivo, da conduta, sendo a vontade, o seu aspecto psicológico”⁴.

Seguindo com sua lição, Cavalieri ensina que: “Ação consiste em um movimento corpóreo comissivo, um comportamento positivo. Já a omissão, caracteriza-se pela inatividade, abstenção de alguma conduta devida. Vieira dizia, com absoluta propriedade que, é aquilo que se faz não fazendo.”⁵

O dano destaca-se como outro pressuposto da responsabilidade civil, independentemente de sua espécie, pois pode haver responsabilidade civil sem culpa, mas nunca poderá haver responsabilidade sem dano. Esse dano nada mais é do que a lesão de um bem jurídico, podendo ser de natureza patrimonial ou moral, a depender da casuística.

É certo que tais incursões sempre resultarão em algum tipo de dano. Em regra, tais localidades são subjugadas por um poder paralelo existente no Estado do Rio de Janeiro. A

⁴ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 151

⁵ *ibid.*, p. 24

existência desse poder paralelo, um Estado de crime organizado, sustentado, essencialmente, pelo tráfico de armas e drogas, é culpa da desídia governamental, que permitiu sua instalação e acomodação durante longos anos, tornando-se na situação caótica hoje exposta e conhecida por todos.

Logo, a presença estatal perturba e intimida esse poder paralelo, fazendo com que os agentes públicos sejam recebidos a tiros pelos elementos integrantes dessa associação criminosa, ação esta com o fito de repelir essa entrada estatal e manterem-se no comando daquela localidade.

A decorrência lógica desse embate é a resposta à altura e legítima para repelir essa injusta agressão, qual seja, a conhecida troca de tiros, clássico exemplo de legítima defesa. Ou seja, essa incursão que caracteriza um exercício regular de direito por parte da Administração Pública, visando trazer a ordem e a paz para aquela comunidade, passa a configurar legítima defesa ao haver tal embate entre agentes públicos e criminosos. A Legítima defesa autêntica demonstra-se quando a circunstância de agressão injusta está efetivamente ocorrendo no mundo real, ou seja, quando existe realmente uma agressão injusta que pode ser repelida pela vítima, atendendo-se aos limites legais.⁶

Por óbvio, essa colisão entre “Estados” acaba por acarretar em danos de toda e qualquer natureza. Durante esse entrechoque armado, os projéteis disparados por ambas as partes apenas paralisam-se ao encontrarem alguma matéria, atingindo casas, objetos e, infelizmente, seres humanos.

Quando atingem bens materiais apenas, a discussão, apesar de menos significativa, uma vez tais incursões, lamentavelmente, acabam com a morte de inocentes, como nos casos de “bala perdida” a ser abordado mais adiante, ainda é considerável, pois deve haver, além de conduta e dano, o famigerado nexo de causalidade a fim de configurar a responsabilização civil.

O particular não pode responsabilizar-se e escorar tal prejuízo, pois em nada contribuiu para aquele ocorrido, apenas morando naquela localidade por absoluta necessidade, dada a sua condição financeira.

Porém, embora a responsabilidade estatal seja objetiva, baseada na Teoria do Risco, o Estado não pode ser considerado garantidor universal. Se assim fosse, ou seja, o Estado sendo um segurador universal, a cada incidente, que ocorrem muitas vezes, senão sempre,

⁶ NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 8. ed. , São Paulo : Revista dos Tribunais, 2012, p. 231

durante estas atividades, o Estado fosse obrigado a indenizar o particular, estaria se construindo uma situação insustentável, que levaria à falência do ente estatal.

Nota-se que seria extremamente dispendioso e ineficaz onerar, a já sobrecarregada máquina estatal, com tamanha monta, impelindo, com tal conduta, a bancarrota do Estado.

Deste pensamento decorre que a Administração Pública não deve assumir um dever geral de indenizar, não sendo responsável por qualquer fato ou ato, comissivo ou omissivo no desempenho dessas incursões, direta ou indiretamente, senão o Estado transformaria em um garantidor universal.

Isto posto, entende-se que não se pode conferir tal extensão à responsabilidade do Estado. Alegando que, com base unicamente na competência ampla de garantidor da segurança pública não é possível se argüir a responsabilidade estatal, sob pena de impossibilitar-se o próprio desempenho funcional do Poder Público.

2. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NAS OPERAÇÕES BÉLICAS EM COMUNIDADES

Antes de adentrar nessa seara, mister se faz analisar o que seriam tais operações bélicas. A teor da Lei nº 5.315/67, que traz o conceito de ex-combatente, restringe-se àqueles que efetivamente tenham participado de operações bélicas no período da Segunda Guerra Mundial, não se enquadrando nesse conceito os que participaram em missões de vigilância e patrulhamento no litoral brasileiro. Ou seja, nota-se uma associação dessas operações com situações de guerra. Mas vivemos em meio a alguma guerra?

A resposta é clara e objetiva: sim, vive-se em meio a uma guerra civil não declarada. O Rio de Janeiro, a cidade maravilhosa, é sitiada pelo chamado poder paralelo anteriormente mencionado, que não conta apenas com traficantes comandando comunidades, mas também com milicianos, que são policiais civis e militares, dispensados da corporação em sua grande maioria, entre outros agentes públicos.

O tráfico e a milícia arrecadam taxas dos comerciantes, intimidam moradores, designam candidatos a serem votados por aquela população, estabelecem seus próprios tribunais e ignoram qualquer lei que vale para o resto da cidade. Agora, pelo menos por parte das milícias, tentam estender seus tentáculos à política formal, recomendando candidatos. Para reduzir essa bancada de traficantes e milicianos, o Supremo definiu que a ficha limpa se aplica a fatos que ocorreram antes de a lei entrar em vigor e não viola princípios da

Constituição, como o que considera qualquer pessoa inocente até que seja condenada de forma definitiva.

Tal situação é resultado de uma fracassada política pública e de um Estado corrompido pela corrupção de seus membros. Ademais, tal guerra civil vitimiza não apenas a população local, mas atinge principalmente os agentes públicos de segurança, que são a linha de frente dessas operações. A discrepância entre os números referentes ao Estado do Rio de Janeiro e os demais Estados da federação é latente.

A taxa anual de mortalidade de um policial em serviço no Estado de São Paulo no 4º trimestre de 2013 foi de 41,81 por 100 mil policiais, praticamente 4 vezes a taxa prevalecente na população em geral, de 11 por 100 mil. Mantida essa taxa, um policial em cada 2.400 será morto por ano. Ao longo de 25 anos de carreira a mortalidade esperada de um policial paulista será de 1,1 para 100.⁷

Já no Rio de Janeiro, o número de policiais assassinados – em serviço ou em folga – é de 1 para 377 neste ano de 2014, ou de 265 homicídios por 100 mil. No Rio de Janeiro especialmente, os criminosos não têm feito, quando atacam policiais, a sutil diferenciação entre militar em serviço ou de folga. A taxa de homicídios na população em geral no Estado é de 28,9 por cem mil – nove vezes inferior à enfrentada pelos policiais. Em suma, mantida essa taxa, um policial militar do RJ que conseguir sobreviver aos 25 anos de carreira observará que a tropa terá perdido 1 membro para cada 14, o equivalente a uma mortalidade de 7%.⁸

A atual política de segurança pública de instalação de UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) é uma tentativa desesperada de consertar, ou ao menos minimizar, o descaso e erro das antigas políticas que, sob um olhar mais crítico e realista, sequer ocorreram, dada a sua ineficiência e ineficácia.

A especialista em direitos humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) Maria Helena Moreira Alves⁹, numa entrevista ao site Carta Capital, afirma que tal política é desacertada e nociva àquela população carente, havendo uma contradição entre a proposta das UPPs, que encampa essa questão bélica, e o Pronasci (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), que buscava uma proposta não letal quando o discurso do governo era o de comunidades tomadas pelo tráfico nas quais deveriam ser usadas uma

⁷ BRASIL, Governo Federal Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/12/04/mortes-de-policiais-no-brasil-por-quem-os-sinos-dobram>>. Acesso em: 25 maio. 2015

⁸ Ibidem.

⁹ Entrevista de Maria Helena Moreira Alves Disponível em: < <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/upp-um-caminho-para-a-guerra-civil-1035.html>>. Acesso em: 25 maio. 2015

política de guerra para reconquistá-lo. Esta proposta bélica foi implementada por meio das UPPs, com a participação do Bope, que invade a comunidade primeiro e depois estabelece uma sede da PM na favela, para ocupá-la permanentemente.

Porém, para coibir ou reduzir os conflitos, o Estado efetiva o seu poder de coerção por intermédio das forças policiais, que são os agentes encarregados da fiscalização dos deveres impostos pela lei ao grupamento social, e, para tanto, estão também condicionados ao respeito e as garantias fundamentais do cidadão, previstos no artigo 144, da Carta Constitucional de 1988.

O Bope, mencionado pela especialista, é uma força de intervenção da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), responsável por atuar em situações críticas, sendo a reserva tática de pronto emprego da Corporação. Seu efetivo é voluntário, formado por policiais de elevado preparo técnico, tático e psicológico. Em outras palavras, o Bope é a tropa de elite da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Por isso, em operações de invasões de comunidades, para retirar o tráfico dominante local para a instalação das UPPs, ou qualquer outra situação que necessite de incursões dentro dessas localidades, a opção escolhida é, quase sempre, pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope).

Logo, a maior parte dos casos que serão aqui abordados, terão como sujeitos ativos, os oficiais do Bope.

Para que esses agentes possam cumprir de modo satisfatório a função que lhes fora dada, são concedidos alguns privilégios, como o uso de armas de fogo, algemas e outros instrumentos utilizados na proteção da segurança coletiva.

Consoante o pensamento de Yussef Cahali, o policial ainda que investido da função de preservar a segurança e manter a ordem social, portando arma de fogo, natural instrumento perigoso, não está autorizado ao manuseio disparatado ou imprudente da mesma; de sua má utilização, resultando danos para os particulares, resulta para o ente público a obrigação de indenizar¹⁰.

Para que fique configurada a responsabilidade desses agentes, são necessários três pressupostos. O primeiro deles é a ocorrência do evento gerador do dano, considerado como qualquer forma de conduta, comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, singular ou coletiva, atribuída ao Poder Público. Mesmo que o agente atue fora de suas funções, mas na

¹⁰ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 105

alegação de exercê-las, o fato é tido como administrativo, no mínimo pela má escolha do agente (culpa in elegendo) ou pela má fiscalização de sua conduta (culpa in vigilando).

O segundo pressuposto desta responsabilidade é o dano. É indiferente, para a responsabilização da máquina estatal, a natureza do dano, sendo indenizável tanto o dano patrimonial como o dano moral.

E, fechando a cadeia de pressupostos, encontra-se o nexo causal entre o fato e o dano, pressuposto esse que será pormenorizado mais adiante. Ou seja, o terceiro lesado deve demonstrar que o prejuízo sofrido partiu de uma conduta estatal, independentemente de dolo ou a culpa. Inexistindo o fato administrativo, não haverá, por óbvio, o nexo causal. Essa é a motivação pela qual não se pode responsabilizar o Estado por todos os danos sofridos pelos cidadãos.

3. RESPONSABILIDADE NOS CASOS DE “BALA PERDIDA”

No que tange à segurança pública, esta responsabilização entra em um campo nebuloso, com grandes divergências doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

Para coibir ou reduzir os conflitos, o Estado efetiva o seu poder de coerção por intermédio das forças policiais, que são os agentes encarregados da fiscalização dos deveres impostos pela lei ao grupamento social, e, para tanto, estão também condicionados ao respeito e as garantias fundamentais do cidadão, previstos no artigo 144, da Carta Constitucional de 1988.

A famosa “bala perdida” adentra o cenário, conhecida por todos, em especial pelos cariocas, sempre vem ilustrando as capas de revistas e jornais, explanando a incompetência e despreparo da polícia brasileira. Mas como saber se este projétil saiu da arma de um policial ou de um meliante? Quem se responsabiliza frente ao particular vítima do fato?

Essa atual realidade, principalmente das grandes cidades e, particularmente, do Rio de Janeiro, vem reanimando a discussão jurídica sobre a responsabilidade civil do Estado quando ocorre o fenômeno de “bala perdida”. A questão é de grande complexidade e deve ser examinada em seus múltiplos aspectos, de modo a balizar com rigor os limites dessa responsabilidade.

Recentemente, no dia 15 de março de 2015, conforme veiculado na mídia, uma mulher de 63 anos morreu após ser atingida por uma bala perdida em Del Castilho, no Subúrbio do Rio, neste domingo. Maria Helena dos Santos estava sentada na porta de casa quando foi baleada. Ela era deficiente visual e chegou a alertar os vizinhos sobre o tiroteio,

mas não teve tempo de se proteger. Maria Helena foi socorrida e levada para o Hospital Municipal Salgado Filho, no Méier, mas não resistiu aos ferimentos.¹¹

Além de Maria, uma criança de 10 anos também foi atingida por uma bala perdida na barriga. Gabriel Pereira também foi levado para o Hospital Salgado Filho. Segundo parentes, o estado de saúde do menino é grave. Ele estava soltando pipa na laje de casa, no bairro Engenho da Rainha, quando foi atingido. Segundo a Polícia Militar, não houve nenhuma operação da corporação na região e ainda não é possível dizer de onde partiu o tiro. Nenhum suspeito foi preso até o momento.¹²

Note que no caso supramencionado não há qualquer indício de que o projétil disparado e causador do dano fora proferido durante alguma atividade estatal, razão pela qual não há que se responsabilizar o Estado, tendo em vista que esse, conforme já mencionado nesse trabalho, não pode ser considerado como um segurador universal.

Porém, a grande controvérsia reside quando tal projétil, mesmo sem haver qualquer indicação de qual arma fora disparado, é proveniente de uma incursão em comunidades carentes, nas quais sempre ocorre resistência do poder paralelo local, resultando em trocas de tiro, que acabam por ferir, quase que continuamente, pessoas inocentes.

Segundo Rui Stoco:

São comuns hoje os confrontos entre policiais e marginais nas favelas, na via pública ou interior de estabelecimentos e residências. Nesses casos, embora os policiais possam ter como moderação e cometimento, procedido segundo as normas de conduta estabelecidas para as circunstâncias do momento, responderá o Estado, objetivamente pelos danos que essa ação legítima causar a terceiros.¹³

Demonstra o autor que em qualquer hipótese, envolvendo a atividade policial, o Estado será responsável por todos os infortunos oriundos dessa ação, sendo essencial para a determinação dessa responsabilidade apenas que o agente da administração haja praticado o ato ou omissão administrativa no exercício de suas atribuições ou a pretexto de exercê-las. Se a condição de agente do Estado houver colaborado de alguma forma para a prática de ato lesivo, ainda que apenas lhe proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito, responde o Estado pela obrigação ressarcitória.

A responsabilidade civil do Estado, conforme já demonstrado, é objetiva, não sendo necessária a comprovação de culpa. Porém, isso não torna essa pessoa jurídica de Direito Público, uma garantidora universal como propõe o autor mencionado.

¹¹ G1 Rio. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/mulher-morre-e-crianca-esta-internada-vitimas-de-bala-perdida-no-rio.html>>. Acesso em: 14 abril. 2015

¹² Ibidem.

¹³ STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.1068.

Contudo, embora para a caracterização seja irrelevante o exame da culpa, nem por isso fica a vítima dispensada da prova da conduta funesta do agente, do evento danoso e do nexos causal entre eles existente. Portanto, inexistindo na situação apontada comprovação de que o projétil de arma de fogo causador do ferimento sofrido pela vítima tenha partido de uma das armas utilizadas pelos Policiais participantes do confronto ensejador da lesão, não há como se imputar ao Estado a responsabilidade por dano causado. Ou seja, não restando estabelecido o nexos, impossível a cogitação acerca de eventual responsabilidade desse ente.

Porém, a existência ou não desse nexos é algo subjetivo, sendo por isso que a jurisprudência sobre o tema é de extrema relevância, pois cabe ao julgador dizer se há ou não a presença de tal requisito caracterizador da responsabilidade estatal.

Logo, conclui-se que o requisito nexos de causalidade é de suma importância, razão pela qual será analisado em capítulo à parte, a fim de eliminar qualquer dúvida restante.

4. NEXOS DE CAUSALIDADE NECESSÁRIO PARA EMBASAR A RESPONSABILIDADE ESTATAL.

Tem-se o exemplo do oficial do BOPE que ao confundir uma furadeira com uma arma durante uma operação da Polícia Militar no Morro do Andaraí, na zona norte, em 19 de maio de 2010, atirou e matou o senhor Hélio Barreira Ribeiro, que estava no terraço de casa pregando uma lona com sua furadeira, para proteger o local da chuva. Veja outro exemplo, o caso do menino Juan, que fora baleado e havia sumido em junho de 2011, numa ação policial num beco da Favela Danon, em Nova Iguaçu, onde morava.

São casos semelhantes que envolvem a segurança pública, porém muito distintos em sua essência, dada a situação em que cada um ocorreu, onde de um lado está uma das excludentes desta responsabilização e do outro, uma evidente demonstração de incompetência e falta de preparo, além do mau caráter destes agentes.

No caso do senhor Hélio Barreira Ribeiro, há clara culpa da vítima, pois era claro e sabido por todos daquela comunidade que estava havendo uma incursão do Bope na referida localidade, razão pela qual foi de grande imprudência desse senhor subir no terraço de sua casa, com uma furadeira, que se assemelha muito com uma arma de fogo, ainda mais vista à distância, para pregar uma lona durante um confronto entre policiais e marginais.

Já no evento ocorrido com o menino Juan, há outra situação, pois Juan desapareceu no dia 20 de junho 2011, logo após um confronto entre policiais militares do 20º BPM (Mesquita) e traficantes da Favela Danon, onde o menino morava. O corpo do garoto

apareceu dez dias depois, às margens do Rio Botas, em Belford Roxo, na Baixada Fluminense. Ora, é axiomática a hedionda inaptidão daqueles agentes públicos, que inclusive foram condenados, em 2013, pelo assassinato desse menino, sendo a sentença proferida pela 4ª Vara Criminal de Nova Iguaçu, na Baixada Fluminense. Restou demonstrado que os 4 (quatro) policiais militares, acusados e condenados por homicídio doloso qualificado, foram desacertados em suas escolhas que resultaram na morte de uma criança de 11 (onze) anos.

A responsabilidade do Estado, ainda que objetiva em razão do disposto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, exige a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano. Não havendo nos autos prova de que o ferimento causado à vítima tenha sido provocado por disparo de uma das armas utilizadas pelos policiais, não há a obrigação indenizatória do Estado, nota-se esse entendimento no recente julgamento, datado de 4 de fevereiro desse ano, da apelação cível do TJRJ de nº 0010652-98.2005.8.19.0001, onde o relator, o Desembargador Gabriel Zefiro proferiu a seguinte decisão: “Ausência de prova a corroborar que a bala que ceifou a vida da vítima é proveniente de arma da polícia. Parte autora que não logrou produzir a prova mínima capaz de comprovar a tese de que houve inércia ou atividade comissiva estatal apta a inaugurar e concluir o nexo de causalidade.”¹⁴

Entretanto, há posicionamentos diferentes quanto à necessidade de demonstrar o dito nexo de causalidade, há julgados, inclusive no mesmo tribunal da apelação supramencionada, que demonstram este outro posicionamento, conforme a decisão pronunciada na apelação cível nº 0383351-09.2008.8.19.0001, de relatoria do Desembargador Paulo Maurício Pereira:” A configuração do nexo de causalidade em caso de tiroteio entre policiais e meliantes atingindo vítima inocente, não exige prova direta de projétil de arma do agente público, sendo suficiente a demonstração do embate entre eles, causa necessária dos danos injustos perpetrados a terceiro. Antecedentes jurisprudenciais.”¹⁵

A transcrição de parte do voto do Desembargador Antonio Iloizio B. Bastos, na apreciação da Apelação 0098016-45.2004.8.19.0001, julgada recentemente, em 15 de março deste ano, corrobora tal entendimento:

A CRFB/88, em seu art. 37, §6º, prestigiou a teoria do risco administrativo como fundamento para a responsabilidade civil do estado, seja por ato ilícito da administração pública, seja por ato lícito. A troca de disparos de arma de fogo efetuada entre policiais e meliantes, conforme prova dos autos, impõe à administração pública o dever de indenizar, sendo irrelevante a origem da

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0098016-45.2004.8.19.0001, da 4ª Câmara Cível. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 14 maio. 2015.

¹⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0383351-09.2008.8.19.0001, da 4ª Câmara Cível. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 14 maio. 2015.

bala. Em relação ao nexo de causalidade, o fato ocorreu durante o desenvolvimento de atividade de risco exercida pelo estado, que tem responsabilidade pelos danos causados ao cidadão inocente.¹⁶

Para essa corrente minoritária na ação que tenha por fundamento fático dano causado a terceiro no decorrer de confronto entre policiais e meliantes, não é imprescindível, para responsabilização objetiva da Administração, a prova de que o dano tenha sido diretamente causado por projétil oriundo de arma de fogo oficial. A responsabilidade objetiva do Estado também incide se, da conduta dos agentes públicos, ainda que indiretamente, sobrevier como consequência o fato danoso.

Perceba que há muita discussão acerca dessa matéria, havendo, inclusive, divergência jurisprudencial no mesmo Tribunal, conforme demonstrado.

Há julgados nesse sentido no Superior Tribunal de Justiça, como é o caso da decisão do Resp 1.236.412 - ES, da lavra do Ministro Castro Meira:

O próprio policial civil depoente confirma que a ação por ele empreendida foi equivocada, circunstância que, só por si, conduziria ao dever de indenizar pautado pela responsabilidade civil objetiva, porquanto, ao assim agir (efetuar disparos na direção de suspeito armado), deu ensejo à realização de 'troca de tiros' e, pois, do próprio evento danoso. Portanto, ainda que - por mero amor ao debate - o projétil que atingiu a cabeça da autora tenha sido desferido pelo fugitivo, tem-se que o evento foi desencadeado por ação policial mal planejada." A troca de disparos de arma de fogo efetuada entre policiais e bandidos deve ser comprovada e assim impõe à Administração Pública o dever de indenizar, sendo irrelevante a proveniência da bala. A conduta comissiva perpetrada, qual seja, a participação no evento danoso causando dano injusto à vítima inocente conduz à sua responsabilização, mesmo com um atuar lícito, estabelecendo-se, assim, o nexo causal necessário.¹⁷

Tanto a jurisprudência desta Corte Superior, como a doutrina, estabelecem que não se admite que o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o dano causado à vítima seja presumido, ao contrário, deve estar devidamente comprovado para fins de responsabilização civil. Contudo, a hipótese dos autos merece temperamentos.

Para chegar a esta conclusão o Ministro Relator entendeu que cabe ao autor demonstrar o nexo de causalidade, porém, o Estado deve provar sua inexistência.

Ou seja, há posicionamentos para ambos os sentidos em todas as instâncias judiciais.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0010652-98.2005.8.19.0001, da 13ª Câmara Cível. Disponível em: < <http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 14 maio. 2015.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.236.412 - ES, Segunda Turma, Brasília, DF, 6 dez. 1994. Disponível em:

<http://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=18614284&num_registro=201100300462&data=20120217&tipo=91&formato=PDF>. Acesso em: 25 maio. 2015.

Os Tribunais Superiores não possuem muita jurisprudência sobre esse tema, tendo em vista que para concluir se algum agente público deu causa ao dano sofrido pela vítima, e estar presente o nexo causal, bem como o dever de indenizar, é imprescindível a reanálise dos fatos e das provas, em que se baseou o Tribunal a quo, o que é vedado tanto em sede especial (Súmula 7 STJ), como em sede extraordinária (Súmula 279 STF).

Nesta linha de pensamento, nota-se uma ampla e vistosa orientação no sentido de não assentir falhas nas tarefas ligadas à segurança pública, com críticas severas à imperícia policial e à inabilidade política do Estado. Com isso, nota-se uma evolução doutrinária, que muito lentamente vai renegando a noção de irresponsabilidade do Estado e introduzindo uma melhoria na qualidade deste serviço de segurança pública fornecido pelo Estado, mas até o presente momento, o nexo é exigido para responsabilizar-se o Estado nesses casos.

CONCLUSÃO

Procurou-se neste trabalho, ao dissertar acerca da responsabilidade civil do Estado na Segurança Pública, focando-se nas incursões em Comunidades Carentes, demonstrar a importância da limitação dessa responsabilização, já que o ente estatal não é um garantidor universal que deve responder por todos os infortúnios decorrentes dessa atividade, visto que onerar excessivamente o erário público, é o mesmo que onerar excessivamente o contribuinte, ou seja, todos os cidadãos.

Responsabilidade civil é a obrigação que a pessoa, física ou jurídica, tem de reparar o dano que causou a outrem, em que se procura determinar a responsabilização pelo dano ocasionado e em que medida estará obrigada a repará-lo. Quando o Estado, representado por seus agentes, é o causador desse evento danoso, deve-se verificar se tal malfeito é resultado de uma defeituosa prestação desse serviço e, ainda, a existência de uma das excludentes de ilicitude apresentadas no decorrer deste trabalho para, só então, mensurar a obrigação estatal.

A segurança pública é um direito do cidadão e dever do Estado, constante do art. 144 da Constituição Federal, que garante a ordem pública, ou seja, assegura um estado de serenidade, apaziguamento e tranquilidade pública, em consonância com as leis, os preceitos e os costumes que regulam a convivência em sociedade, além de preservar a incolumidade dos indivíduos e do patrimônio.

Observou-se que nos eventos danosos provenientes das ações da segurança pública a doutrina, em sua maior parte, adotou a teoria da responsabilidade objetiva, onde independentemente de dolo ou culpa, o Estado será responsabilizado e obrigado a indenizar o

administrado pelo dano causado, havendo também julgados nos tribunais que afirmam a necessidade de provar a culpa do agente para que seja configurada a responsabilização estatal, principalmente no referente aos casos concretos de “bala perdida”, assunto que demonstrou uma enorme divergência doutrinária e, singularmente, jurisprudencial.

Conclui-se que é necessária a precisa análise do caso concreto para que só então, o magistrado relator do processo possa mensurar a responsabilidade do Estado, pois o ente estatal apesar de promotor da segurança pública e garantidor da ordem pública, não pode ser responsabilizado por toda e qualquer desordem na ordem pública, visto que não é um segurador universal e que, caso fosse tratado assim, acarretaria na iminente falência estatal.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Princípio da legalidade. Delegações legislativas. Poder regulamentar. Repartição constitucional das competências legislativas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 1, p. 15, 1997.

BRASIL, Governo Federal. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/12/04/mortes-de-policiais-no-brasil-por-quem-os-sinos-dobram>>. Acesso em: 25 mai 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1.236.412 - ES, Segunda Turma, Brasília, DF, 6 dez 1994. Disponível em: <<http://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado>>. Acesso em: 25 maio. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0098016-45.2004.8.19.0001. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 14 maio. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0383351-09.2008.8.19.0001. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 14 maio. 2015.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0010652-98.2005.8.19.0001. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw>>. Acesso em: 14 maio. 2015.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

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

Entrevista de Maria Helena Moreira Alves. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/upp-um-caminho-para-a-guerra-civil-1035.html>>. Acesso em: 25 maio. 2015.

G1 Rio. Disponível em: < [http:// http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/mulher-morre-e-crianca-esta-internada-vitimas-de-bala-perdida-no-rio.html](http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/03/mulher-morre-e-crianca-esta-internada-vitimas-de-bala-perdida-no-rio.html)>. Acesso em: 14 abr 2015.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.