Universidade Federal do Rio Grande do Sul

MOACIR ALMEIDA SIMÕES JÚNIOR

A Responsabilidade Pública Extracontratual pelo Exercício da Função Administrativa de Segurança Pública

Porto Alegre

2011

MOACIR ALMEIDA SIMÕES JÚNIOR

A Responsabilidade Pública Extracontratual pelo Exercício da Função Administrativa de Segurança Pública

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção da graduação.
Orientador: Prof. Dr. SÉRGIO VIANA SEVERO

Porto Alegre

2011

MOACIR ALMEIDA SIMÕES JÚNIOR

A Responsabilidade Pública Extracontratual no Exercício da Função Administrativa de Segurança Pública

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção da graduação.

Aprovado em Porto Alegre, em 5 de dezembro de 2011.

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. SÉRGIO VIANA SEVERO
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
Orientador

_____
Prof. Dr. JUAREZ FREITAS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

_____
Prof. Dr. TELMO CANDIOTA DA ROSA FILHO
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

De acordo do Graduando: _____.

RESUMO

Buscou-se no presente trabalho investigar as particularidades do regime de responsabilidade pública nas atividades de segurança pública. Preliminarmente, foi descrito o regime de responsabilidade pública, sua evolução histórica, tratamento no direito brasileiro e seus pressupostos. Em seguida, passou-se a tratar da segurança pública, no que concerne ao seu significado, ao exercício do poder de polícia e à estrutura policial adotada pela Constituição Federal. E por fim, foram estudados casos de responsabilidade pública, condicionados pelo risco administrativo, culpa do serviço e culpa do agente, em ações de segurança pública, com base em decisões jurisprudenciais, na doutrina e na legislação vigente.

Descritores: Direito Constitucional; Direito Administrativo; Responsabilidade Pública; Segurança Pública; Polícia; Poder de Polícia.

ABSTRACT

We sought to investigate in the present work the peculiarities of the system of public accountability in the activities of public safety. Preliminarily, it was described system of public accountability, its historical evolution, treatment under Brazilian law and its assumptions. Then we started to deal with public security, with regard to its meaning, the exercise of police power and police structure adopted by the Federal Constitution. Finally, we studied cases of public responsibility, conditioned by administrative risk, blame and guilt service agent, in shares of public safety, based on judicial decisions, in doctrine and law.

Keywords: Constitutional Law, Administrative Law, Public Liability, Public Safety, Police, Police Power.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 8

2 Regime de Responsabilidade Pública 11

2.1 Evolução doutrinária 11

2.1.1 Teoria da irresponsabilidade 11

2.1.2 Teorias da Responsabilidade Civilista 12

2.1.3 Teorias da Responsabilidade Publicista 14

2.2 Tratamento no Direito Brasileiro 18

2.3 Pressupostos da Responsabilidade Pública 20

2.3.1 Elementos constantes da Responsabilidade Pública 20

2.3.1.1 Dano 20

2.3.1.1.1 Condições do Dano 20

2.3.1.1.2 Tipos de Dano 23

2.3.1.2 Causalidade, Excludentes e Atenuadoras da Responsabilidade 26

2.3.1.2.1 Causalidade 26

2.3.1.2.2 Causas excludentes ou atenuadoras da responsabilidade 28

2.3.1.2.2.1 Causas gerais de exoneração 28

2.3.1.2.2.2 Causas especiais de exoneração 30

2.4 Elementos variáveis da responsabilidade pública 31

2.4.1 Antijuricidade 31

2.4.2 Fator de Atribuição 32

2.4.2.1 Perspectiva unidimensional do evento danoso 33

2.4.2.2 Influência da concepção da obrigação de indenizar como totalidade sobre o fator de atribuição 35

3. Atividade de Segurança Pública 41

3.1 Segurança Pública 41
3.1.1 Pressupostos 41
3.1.2 Conceito 42
3.1.3 Objeto 43
3.1.4 Polícia 44
3.1.4.1 Evolução 44
3.1.4.2 Conceito 46
3.1.4.3 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária 46
3.1.4.4 Poder de Polícia 48
3.1.4.4.1 Conceito 49
3.1.4.4.2 Fundamento 51
3.1.4.4.3 Meios de Atuação 52
3.1.4.4.4 Características 53
3.1.4.4.5 Limites 55
3.2 Segurança Pública na Constituição de 1988 57
3.2.1 Polícia Federal 58
3.2.2 Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal 59
3.2.3 Polícia Civil 60
3.2.4 Polícias Militares e Corpos de Bombeiros 60
4 Responsabilidade Pública nas Atividades de Segurança Pública 63
4.1 Risco Administrativo 64
4.1.1 Explosivos, armas e engenhos perigosos 65
4.1.2 Intervenção da vítima para intensificação dos riscos 67
4.1.3 Acidente em serviço 70
4.1.4 Guarda de bens 73
4.2 Influência da Culpa 74

4.2.1 Culpa do Serviço.....75
4.2.1.1Dever de fiscalização.....76
4.2.1.2 Falta de policiamento e crime.....78
4.2.1.3 Movimentos multitudinários.....81
4.2.1.4 Danos causados por presidiários.....83
4.2.2 Culpa do agente 86
4.2.2.1 Excesso na ação policial 87
4.2.2.2 Crimes praticados fora do serviço 96
5 CONCLUSÕES 99
REFERÊNCIAS 105
ANEXO A – Folheto “Blitz Policial”.....112
ANEXO B – Folheto “A Polícia me parou. E agora?”.....114

1 INTRODUÇÃO

O Estado instituído pela Constituição Federal de 1988 se legitima pela tutela de direitos individuais e sociais dos cidadãos e pela participação efetiva e operante do povo nas decisões sobre a coisa pública, com vistas à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos sem qualquer distinção.

O Estado brasileiro, na esteira dos valores eleitos pela Constituição – liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça –, deve, por meio do seu aparato estatal, promover ações para assegurar os direitos e garantias nela definidos, seja abstendo-se de interferir no âmbito de liberdades, ou assegurando as condições para que os direitos possam ser exercidos.

Dentre os direitos assegurados pelo Estado destaca-se a segurança pública (art. 144, CF), atividade essencialmente estatal voltada a garantir condições de convívio pacífico entre os indivíduos na sociedade, de forma a permitir o exercício de liberdades e direitos individuais, sem que isso revele a invasão nos direitos dos demais. Para tanto, o Estado goza de poderes e instituições específicas para intervir no contexto social com o objetivo de preservar ou restabelecer a ordem pública, quando necessário.

Entretanto, se por um lado o Estado deve interferir nas relações sociais com a finalidade de manter ou restaurar a ordem pública, responsabilizando à luz do direito os responsáveis, também aquele deve garantir que os eventuais danos ocasionados por suas ações sejam reparados. Ainda mais se tratando de um Estado em que as intervenções na saúde, educação, segurança e economia apresentam-se necessárias para o desenvolvimento. Neste sentido, a Constituição Federal determina a responsabilidade do Poder Púbico sobre os danos gerados por seus agentes (art. 37, § 6º, CF).

Sendo assim, nos propomos no presente trabalho a tratar do tema: “A Responsabilidade Pública Extracontratual no Exercício da Função Administrativa de Segurança Pública”. Ou seja, investigar a responsabilidade pública nascente das ações danosas desenvolvidas nas atividades de segurança pública, quanto a características e peculiaridades próprias. O assunto ganha em importância sob dois aspectos: primeiro, no processo recente de redemocratização do país, que determinou a revisão do papel das instituições públicas, especialmente as forças policiais de segurança após o período de

regime autoritário (1964-1985), com vistas à adequação destas aos direitos fundamentais; segundo, na necessidade de participação efetiva do povo nas decisões políticas, encerrando um dever de colaboração perante o Poder Público com vistas ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

No tocante a terminologia adotada, destaca-se que é usada a expressão "responsabilidade pública" para determinar a obrigação do Estado de indenizar os danos causados pelos seus agentes, em detrimento de outros termos, tais como, responsabilidade da administração pública, responsabilidade civil do Estado, responsabilidade do Estado, responsabilidade patrimonial do Estado, responsabilidade do Poder Público e responsabilidade civil pública, ao que pese durante o trabalho possam ser utilizadas como sinônimos nas citações dos vários autores. A expressão é utilizada por Sérgio Viana Severo na obra "Tratado da Responsabilidade Pública", para qual a responsabilidade pública tem o seguinte conceito:

> A nosso ver, responsabilidade pública é o regime de direito administrativo, decorrente dos deveres genéricos de conduta ou de negócio jurídico administrativo, que impõe ao Poder Público, seus agentes ou terceiros, o dever de indenizar danos decorrentes de serviços e bens públicos, prestados de forma direta ou indireta, mediante atuação lícita ou ilícita, culposa ou não culposa, bem como as hipóteses de indenização ao Estado, em face de danos causados ao serviço ou aos bens públicos, bem como às hipóteses de enriquecimento sem causa.[1]

Observa-se, todavia, que a segurança pública trata-se de atividade essencialmente pública prestada pelo Estado. Desta forma, a responsabilidade estatal nesta circunstância se dá no plano extracontratual, afastando assim responsabilidade relativa aos contratos administrativos, os quais possuem características e princípios diferenciados. Por essa razão, fazemos alusão à natureza extracontratual da responsabilidade pública no título deste trabalho.

Além disso, cabe ressaltar que estará centrado nos serviços de polícia de segurança, voltados à preservação da ordem pública. Não obstante a certas faces de a polícia administrativa estarem estritamente ligadas à polícia de segurança, como a polícia de trânsito, marítima, de portos, de fronteira e a ambiental. Por outro lado, a polícia judiciária, apesar de compor o sistema de segurança pública, não receberá tratamento direto, pois na

---

[1] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 126-127.

condição de auxiliar do Poder Judiciário, tem sua atividade regulada por regras e princípios do Direito Processual Penal.

O trabalho está dividido em três capítulos. Nos dois primeiros, temos a revisão da bibliografia disponível relativa à responsabilidade pública (capítulo 2) e à segurança pública (capítulo 3). Os dois assuntos são relacionados no Capítulo 4, no qual se verifica como a jurisprudência tem se portado em casos de responsabilidade pública sobre ações na área de segurança pública, complementada por posições doutrinárias e de disposições na legislação vigente e nos tratados internacionais.

2 Regime de Responsabilidade Pública

A Responsabilidade Pública apresenta regime diverso do da responsabilidade civil. Nesse sentido, neste capítulo, apresentaremos a evolução histórica da doutrina da Responsabilidade Pública, como forma de compreender os fundamentos adotados pelo direito brasileiro. A seguir, trataremos dos pressupostos da Responsabilidade Pública, passando pelos seus elementos constantes (dano e causalidade), com atenção especial aos excludentes ou atenuadores de responsabilidade, e terminando nos elementos variáveis (antijuricidade e fator de atribuição).

2.1 Evolução doutrinária

2.1.1 Teoria da irresponsabilidade

A teoria da irresponsabilidade possui suas origens na antiguidade. Nasce de uma concepção de Estado em que, sob justificativas metafísicas, o soberano "representa uma vontade superior e, por expressá-la, é infalível" [2], tendo sido adotada na modernidade nos Estados absolutos. Fundamenta-se na ideia da soberania do poder do rei[3], que se confunde com o próprio Estado, da qual decorrem os princípios: "the king can do no wrong" – o rei não pode errar, e "quod principi placuit habet legis vigorem" – aquilo que agrada o rei tem força de lei.

De acordo com a teoria, a noção de responsabilidade estatal é incompatível com soberania. Nega-se a obrigação do Estado "indenizar os prejuízos que seus agentes, nessa qualidade, pudessem causar aos administrados" [4]. Entretanto, admitia-se a responsabilidade do funcionário, o qual respondia por si pelos abusos cometidos em nome do Estado[5 e 6], mas "ante a insolvência do funcionário, a ação de indenização quase sempre resultava frustrada"

---

2 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 5.
3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 409.
4 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 827.
5 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 827.
6 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 10.

[7]. Além disso, concebiam-se indenizações em razão de atos ablatórios, como caso da recomposição patrimonial por danos oriundos de obras públicas, conforme lei específica[8 e 9].

Destaca-se que tal realidade é constatada até o século XIX e em grande parte do século XX. Todavia, a razão da "superioridade do Estado em face dos particulares" desloca-se da figura absoluta do monarca para a própria "especificidade das tarefas estatais e na superioridade do interesse geral sobre o individual". Ou seja, transfere-se o centro da irresponsabilidade da figura do monarca para a própria concepção do Estado, como responsável por atividades públicas com vistas ao interesse geral[10].

Yussef Said Cahali identifica três postulados condutores da teoria da irresponsabilidade absoluta que a sintetizam:

> 1) Uma noção de soberania que não admite a igualdade entre o Estado e o súdito, sendo impossível a responsabilidade do soberano perante este;
> 2) Uma concepção de que o direito representa o Estado soberano, não podendo aparecer como violador daquele; consequentemente,
> 3) Os atos ilegais praticados por funcionários não seriam identificados como atos estatais, por eles respondendo os funcionários, em nome próprio [11].

Atualmente, a teoria da irresponsabilidade pública não é mais adotada. Como bem explica Maria Zanella Di Pietro, "essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações" [12].

2.1.2 Teorias da Responsabilidade Civilista

Inicialmente, a responsabilidade do Estado foi considerada sob o prisma do direito civil, apoiada na ideia da culpa, o que fez alguns autores denominarem as teorias sobre o assunto como civilistas da culpa[13]. Identificam-se duas teorias civilistas da responsabilidade

---

7 FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editores Malheiros, 2000, p. 158.
8 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 10 e 11.
9 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 827.
10 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 12.
11 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 18, *apud* SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 13.
12 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 410.
13 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 410.

pública: a que relaciona a responsabilidade do Estado com os chamados atos de império e atos de gestão, e a com a culpa civil, como a seguir veremos.

De acordo com Sérgio Viana Severo, a admissão da responsabilidade pública tratou-se de reação tardia contra o absolutismo, que veio a consolidar o modelo liberal. Na realidade, significou o nascimento de um forte mecanismo de controle estatal, propiciando aos particulares respostas jurídicas nos episódios de danos sofridos em decorrência da atividade estatal. [14]

A teoria dos atos de império e de gestão admite a responsabilidade do Estado somente sobre os atos de gestão, mantendo a irresponsabilidade nos atos de império. Tal teoria buscava identificar as situações jurídicas em que o particular e o Estado encontravam-se em igualdade, quando seria possível a sua responsabilização no plano do direito civil.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro faz a seguinte distinção entre atos de império e atos de gestão:

> Os primeiros seriam praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateral e coercitivamente ao particular independentemente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, exorbitante ao direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes; os segundos seriam praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços; como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum [15].

Entretanto, tal teoria foi logo combatida. Mostraram-se difíceis a divisão da personalidade do Estado entre as duas formas de atos e o enquadramento dos atos de administração do patrimônio público e de prestação de serviços públicos como atos de gestão[16].

Surge então a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva. Nela o Estado fica obrigado a indenizar os administrados por atos culposos ou dolosos dos seus agentes. Não havendo culpa ou dolo, o Estado não responde pela responsabilidade. Para Maria Zanella Di Pietro, “procurava-se equiparar a responsabilidade do Estado à do patrão, ou

---

[14] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 25.
[15] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 410.
[16] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 411.

comitente, pelos atos dos empregados ou prepostos. Era a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva" [17].

Segundo Yussef Said Cahali, tal concepção parte da teoria do órgão pela qual se supõe que "o Estado não é representado por seus agentes, mas age através deles e dos órgãos em que atuam". Em razão disso, "o dano causado ao particular imputa-se diretamente à pessoa jurídica de cuja organização faz parte o funcionário causador do dano" [18].

Na teoria da culpa civil predominavam regras da responsabilidade do direito privado, incluídos os conceitos de culpa e dolo. Conforme Diógenes Gasparini, "o agente público atua com culpa quando age com imprudência, imperícia, negligência ou imprevisão e causa um prejuízo a alguém"; e "dolo de outra parte, é a vontade consciente do agente público voltada para a prática de um ato que sabe ser contrário ao Direito" [19].

Entretanto, exige-se ainda da vítima provar a própria ocorrência do dano, além da culpa ou dolo do agente do estado, o que não satisfaz interesses de justiça[20]. Entretanto, a "A *doutrina civilista* ou da *culpa civil comum*, por sua vez, vem perdendo terreno a cada momento, com o predomínio das normas de Direito Público sobre as regras de Direito Privado na regência das relações entre a Administração e administrados" [21].

2.1.3 Teorias da Responsabilidade Publicista

O caso Blanco ocorrido na França em 1873 é tratado pela doutrina como primeiro passo na direção das teorias da responsabilidade publicista. Na ocasião, a menina Agnès Blanco foi atropelada por uma vagonete da Companhia Nacional de Manufatura da cidade Bordeaux. O Tribunal de Conflitos francês decidiu por entregar a decisão da matéria ao tribunal administrativo, pois entendeu que o funcionamento do serviço público se rege por normas especiais, em face de suas especificidades, não contempladas pelo direito privado[22].

---

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 411.

18 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Editores Malheiros, 1996, p. 75, apud FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editores Malheiros, 2000, p. 159.

19 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 828.

20 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 828.

21 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p.630.

22 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 411.

Nesta linha surgiu a teoria da culpa do serviço, da culpa administrativa ou, ainda, do acidente administrativo. Segundo Hely Lopes Meirelles, nela "não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro". Todavia, "exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial, a que se convencionou chamar de culpa administrativa", a qual era presumida das hipóteses da falta de serviço[23].

A falta do serviço ocorre sempre que este não funciona (não existe, devendo existir), funciona mal (devendo funcionar bem) ou funciona atrasado (devendo funcionar no tempo) [24].

Observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro[25] que, nos casos em ficasse evidente a culpa do funcionário, este respondia pelos danos causados. A responsabilidade do Estado incidiria na "culpa anônima do serviço", na qual o "funcionário não é identificável e se considera que o serviço funcionou mal".

Destaca-se, todavia, que a responsabilidade por culpa do serviço não se refere à modalidade da responsabilidade objetiva. Para sua configuração não basta mera relação entre o dano e a atividade estatal, mas a evidência da culpa da Administração para consecução do dano. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello[26], a provável origem da controvérsia é a defeituosa tradução de *faute* como falta, em vez de culpa, significado corrente no Francês. O vocábulo "falta" (ausência) dá sentido objetivo à falta do serviço. Além disso, pode estar assentada nos inúmeros casos de aceitação da presunção da culpa, pela extrema dificuldade de demonstração da culpa em sentido estrito (negligência, imperícia ou imprudência), esperada na responsabilidade por *faute du service*.

A teoria da culpa do serviço ainda exigia muito da vítima, a qual deveria comprovar a lesão sofrida e a falta do serviço para obter a indenização.

Logo a seguir, apresenta-se a teoria do risco administrativo, também chamada de teoria da responsabilidade patrimonial sem culpa, teoria da responsabilidade patrimonial objetiva ou teoria objetiva. Segundo Diógenes Gasparini, "a obrigação de o Estado indenizar

---

[23] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p.631.
[24] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 828.
[25] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 411.
[26] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1012.

o dano surge, tão só, do ato lesivo de que, Estado, foi causador. Não se exige culpa do agente público, nem a culpa do serviço" [27].

Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que "a ideia da culpa é substituída pela de nexo de **causalidade** entre o funcionamento do serviço público e o prejuízo sofrido pelo administrado". Ou seja, infere-se do próprio ato lesivo a culpa da administração, não interessando se o serviço não funcionava, funcionava mal ou funcionava atrasado, apenas que o dano está relacionado ao serviço público.

Ruy Cirne Lima explica que, na busca da culpa, verifica-se se o agente havia condições de determinar os efeitos e resultados do seu ato, o que se trata de uma apreciação de cunho moral. Neste sentido, o autor ensina os efeitos e motivações da passagem da concepção da responsabilidade centrada na culpa para o risco:

> O risco, pelo contrário, supõe que o agente não possa ter o conhecimento pleno de todos os fatores e circunstâncias, suscetíveis de determinar os efeitos e resultados do ato, criando-se, portanto, com a prática do ato, um risco, quer dizer, a possibilidade de efeitos ou resultados imprevistos. A questão que, desta forma, se propõe, é inteiramente vazia de conteúdo moral. Do que se cuida meramente é estabelecer quem deverá suportar o risco que se cria. À lei incumbirá dizê-lo, se não houver o dano de ser suportado por quem a verificação do risco feriu.
> [...] A da culpa prende-se a leis morais; a do risco, a leis físicas. O risco traduz a necessidade social de progresso do homem, na dominação e aproveitamento da natureza, ainda que correndo perigos defluentes do conhecimento nunca perfeito, embora perfectível, de todas as leis físicas. A culpa revela-nos os linde de cogência das leis morais sobre a conduta humana, no curso desse progresso. Vencida a natureza, o homem há de ser plenamente responsável pelo uso que fizer das forças e dos bens naturais[28].

Todavia, a teoria do risco administrativo acolhe hipóteses em que a responsabilidade do Estado pode ser excluída ou minimizada. É o caso em que o dano é causado por culpa da vítima[29] ou por força maior[30]. Sérgio Viana Severo, por sua vez, trata como causas especiais de exoneração da responsabilidade nas hipóteses de funcionamento anormal do serviço, o caso fortuito e o fato de terceiro[31].

---

27 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 829.

28 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 538.

29 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 632.

30 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 412.

31 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 225.

Conclui Sérgio Viana Severo que, considerando-se a culpa exclusiva da vítima excludente da responsabilidade na teoria do risco administrativo, esta nada mais é do que a presunção da culpa:

> [...] ao admitir que a culpa da vítima exime, parcial ou totalmente, a responsabilidade estatal adentramos a esfera da essencialidade do exame da culpa, com efeitos idênticos aos derivados da noção romana de *culpa in vigilando*. Em outras palavras, se a culpa exclusiva da vítima quebra a causalidade, o mesmo não se verifica com a culpa parcial[32].

Hely Lopes Meirelles esclarece o fundamento para adoção desta teoria:

> Tal teoria, como o nome está a indicar, baseia-se no *risco* que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois os suportes desta doutrina [...] [33].

Distingue-se ainda na doutrina a teoria do risco integral. De acordo com ela o Estado estaria obrigado a indenizar a vítima por qualquer dano inferido ao serviço público, independentemente da culpa da vítima ou da força maior.

Diógenes Gasparini esclarece o tema da seguinte forma:

> 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[34].

Conforme a doutrina consultada, a teoria do risco integral não tem sido mais adotada. Como explica Hely Lopes Meirelles, a teoria está "abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social." [35]

Oriol Mir Puigpelat, em sua crítica ao sistema de responsabilidade pública espanhol, apresenta uma série de inconvenientes ao seu caráter absolutamente objetivo, conforme segue:

> a) não existe em nenhum sistema jurídico próximo do espanhol;

---

[32] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 244.
[33] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 631.
[34] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 830.
[35] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 632.

> b) é conveniente que o sistema de responsabilidade se aproxime das regras estabelecidas pelos Estados-Membros da União Europeia;
> c) a atividade estatal não pode ser equiparada ao objetivo do lucro por parte dos particulares;
> d) o princípio da igualdade perante os encargos públicos não dá ensejo a um caráter absoluto do fato de atribuição;
> e) o art. 106.2 da Constituição espanhola, a exemplo do art. 37 da nossa Carta Magna, não impõe um caráter absoluto ao fator de atribuição objetivo;
> f) a generalização da responsabilidade objetiva constitui um subsídio às seguradoras privadas, que assim deixariam de indenizar danos sofridos pelos seus segurados;
> g) a responsabilidade objetiva global é insustentável do ponto de vista econômico;
> h) o caráter objetivo da responsabilidade satisfaz adequadamente a função de controle da ação administrativa que lhe é inerente;
> i) a responsabilidade não é instrumento adequado para a canalização da solidariedade social, uma vez que não função redistributiva, sendo mais adequado o tratamento de determinados danos no plano da seguridade social[36].

2.2 Tratamento no Direito Brasileiro

Situada em capítulo relativo à Administração Pública dentro do título da organização do Estado na Constituição Federal, a responsabilidade pública possui clara continência com o direito administrativo e conexão com os "princípios vetores da ação administrativa, v.g. legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" [37] presentes no *caput* do art. 37 da CF, que em seu § 6º assevera:

> 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[38].

Para Diógenes Gasparini[39], o Estado brasileiro adotou o regime de responsabilidade do risco administrativo ou objetiva, "dado que a culpa ou dolo só foi exigida em relação ao

---

[36] MIR PUIGPLAT, Oriol. **La responsabilidad patrimonial de La Administración, hacia um nuevo sistema**. Madrid, Civitas, 2002, *apud* SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de Responsabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 250-251.

[37] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 164.

[38] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 24.

[39] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 841.

agente causador direto do dano". Tratamento diferente do dado às pessoas de direito público, em que nenhuma exigência quanto à ação, como a culpa ou o dolo, é exigida, respondendo objetivamente.

Hely Lopes Meirelles[40], por sua vez, afirma que a Constituição Federal "orientou-se pela doutrina do Direito Público e manteve a responsabilidade civil objetiva da Administração, sob a modalidade do risco administrativo", em relação à Constituição de 1946. Diferentemente de Diógenes Gasparini, o autor reconhece o risco administrativo como modalidade da responsabilidade objetiva, não guardando identidade os dois termos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro[41], ao analisar o dispositivo constitucional, compreende a presença de duas regras: a da responsabilidade objetiva do Estado e a da responsabilidade subjetiva do funcionário. Somente exige-se culpa ou dolo para o direito de regresso contra o funcionário, não se fazendo a mesma exigência para as pessoas jurídicas.

Apesar de permanecer sendo usado por alguns doutrinadores o vocábulo funcionário para designar o servidor ou o agente público, destaca-se que a Constituição Federal de 1988 adotou o termo agente, em razão de sua abrangência. De acordo com Sérgio Cavalieri Filho[42] o termo funcionário não era apropriado (presente nas constituições anteriores), pois, em seu sentido técnico, refere-se àquele que ocupa cargo público no regime estatutário, excluindo-se os servidores de regime celetista. Da adoção desta terminologia pressupõe-se agente público todo aquele incumbido de algum serviço público, de caráter transitório ou permanente.

No plano infraconstitucional, a responsabilidade pública está regulada no art. 43 do Código Civil, nos seguintes termos:

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

Segundo Sérgio Viana Severo[44], a regra do art. 43 do Código Civil trata-se "do elo para a aplicação subsidiária dos preceitos da responsabilidade civil, expressos nos artigos 927 e

---

40 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 634.
41 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 464.
42 FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editores Malheiros, 2000, p. 166.
43 **Vade Mecum.** Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 151.
44 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 165.

seguintes do CC". Na ausência de lei específica a regular a responsabilidade pública, "o direito civil se presta à integração de lacunas, o que pode ser verificado especialmente no plano dos danos indenizáveis e nos efeitos da responsabilidade".

É importante destacar, entretanto, que apesar do silêncio do art. 43 do Código Civil, quanto à responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos, "estas, quer sejam empresas governamentais (empresas públicas e sociedades de economia mista), quer sejam exclusivamente privadas (concessionárias e permissionárias), respondem também objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros" [45], por força do previsto no § 6º do art. 37 da Constituição Federal.

2.3 Pressupostos da Responsabilidade Pública

Passamos à análise dos pressupostos à responsabilidade, ou seja, dos elementos que determinarão o dever de indenizar ao agente causador do dano. Para tanto faremos uso da estrutura apresentada por Sérvio Viana Severo[46], que identifica elementos constantes e variáveis para caracterização da responsabilidade. Os primeiros estão relacionados ao dano e ao curso causal hipotético, e os últimos à antijuricidade e ao fator de atribuição.

2.3.1 Elementos constantes da Responsabilidade Pública

2.3.1.1 Dano

2.3.1.1.1 Condições do Dano

Para Sérgio Viana Severo "dano é a lesão de um interesse juridicamente protegido" [47]. Ou seja, o dano para o direito somente ocorrerá se o bem prejudicado esteja amparado pelo próprio direito. Caso contrário, a destruição de uma plantação de maconha por agentes de segurança pública daria azo à indenização pelo Estado. Todavia, se da destruição da

---

[45] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 634.
[46] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 185.
[47] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 188.

plantação de maconha resultar em prejuízos de caráter ambiental, estaremos perante um dano reconhecível pelo direito.

Diógenes Gasparini completa o conceito apresentado, afirmando que se trata da "perda ou prejuízo patrimonial sofrido por alguém, em decorrência de ato ou fato estranho à sua vontade" [48]. O autor em seu conceito acrescenta a possibilidade de exclusão da responsabilidade no caso da concorrência da vítima ao dano.

Assevera Yussef Said Cahali, por sua vez, que o dano é imprescindível no plano da responsabilidade pública. O ato ilegal ou irregular que não cause danos a terceiros não produz responsabilidade, mas a sua invalidade, conforme caso[49].

O dano deve ser direto, guardando clara relação de causa e efeito, entre a ação do Estado e o prejuízo sofrido. Ou como afirma José Joaquim Gomes Canotilho: "a pretensão de indemnização só existe a favor do destinatário imediato do acto impositivo do sacrifício" [50]. Afasta-se a indenização por danos remotos. Todavia, "o caráter direto do dano não afasta o chamado dano por ricochete, que decorre de lesão impingida a terceiro, mediante uma relação de proximidade" [51].

O dano por ricochete pode se apresentar pela perda de benefícios, como no caso da cessação de alimentos, prestações ou benefícios, em razão do dano sofrido, ou ainda a perda de uma chance. Esta será considerada dano certo se mostrar-se séria e relacionada a uma "decisão administrativa ou da ausência de uma decisão, ou mesmo do seu retardamento, bem como de um acidente" [52]. Apresenta-se em três modalidades: 1) chance de obtenção de uma vantagem; 2) chance de evitar uma perda; ou 3) situações decorrentes de obrigações de meio.

A perda da chance de obtenção de uma vantagem ocorre quando o dano quebra corrente causal provável na vida da vítima, como no caso do acidente de trabalho que decorre em invalidez para o serviço, fulminando a ascensão na carreira profissional[53]. O

---

48 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 832.

49 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 67.

50 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1974, p. 317.

51 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 189.

52 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 194.

53 A Lei Complementar nº 11.000, de 18 de agosto de 1997, que trata da promoção extraordinária dos servidores da segurança pública do Rio Grande do Sul, nos casos de morte ou invalidez, em virtude de ferimento sofrido em ação ou enfermidade contraída nessa circunstância ou que nela tenha causa eficiente, decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor, prevê o pensionamento com valor equivalente ao padrão do último cargo da carreira para os servidores de nível médio.

dano pode também decretar a extinção da chance de evitar uma perda, como no caso da "não-contratação de um seguro por culpa de terceiro". A perda da chance também ocorrerá em situações derivadas de obrigações de meio: "a frustração da chance apresenta-se em ambas as vias, uma vez que a essência da obrigação de utilizar a técnica satisfatória e os recursos disponíveis implica o alheamento relativo em relação ao resultado, verificada a álea inerente a tais hipóteses" [54].

O dano eventual, que poderá acontecer, não é indenizável. O dano deve ser certo. A mera expectativa não caracteriza a obrigação de indenização.

Sérgio Viana Severo[55] ensina que o dano deve ser atual ou futuro. Sendo assim, deve abranger o que se perdeu com o dano, bem como aquilo que se deixou de lucrar, o chamado lucro cessante.

É importante destacar que o dano deve decorrer da anormalidade do serviço público. Descaracteriza-se a obrigação de indenizar do Estado quando a lesão é decorrente de ato lícito de caráter geral com vistas à "intervenção pública, tolerável e necessária" [56]. A anormalidade está presente nas ocasiões em os danos excedem "os inconvenientes naturais dos serviços e encargos decorrentes do viver em sociedade" [57]. Até porque, o convívio em sociedade demanda a sujeição a certos riscos, "moderados gravames econômicos a que todos estão sujeitos, ocasional e transitoriamente, conquanto em escala variável e na dependência de fatores circunstanciais" [58]. Nas palavras de Juarez Freitas é o dano "discrepante dos parâmetros do normalmente aceitável", ou seja, desproporcional[59].

Além disso, o dano deve ser de valor economicamente apreciável, pois não "tem sentido a indenização de dano de valor econômico irrisório" [60].

Diógenes Gasparini ao analisar o dano com enfoque na vítima, afirma que o dano deve ser especial. Isto é, o dano deve mostrar-se "individualizado, referido à vítima, pois, se geral, configuraria ônus comum à vida em sociedade" [61]. Entretanto, Sérgio Viana Severo[62]

---

54 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 195.
55 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 189.
56 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 190.
57 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 832.
58 MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1031.
59 FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 72.
60 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 832.
61 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 832.
62 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 192.

ressalta que o interesse legítimo prejudicado, poderá ser de caráter individual, coletivo ou difuso. Para o autor "interesse individual é aquele relativo a um sujeito singular"; "coletivo é o interesse que diz respeito a um conjunto determinado de pessoas relacionadas por um vínculo jurídico"; e difuso é aquele em que os interessados "não estão relacionados a um vínculo jurídico, mas uma relação de caráter genérico e contingente, acidental ou mutável".

No tocante aos aspectos da especialidade e da anormalidade do dano, José Joaquim Gomes Canotilho afirma que para a aferição do dano indenizável há dois momentos distintos:

> [...] em primeiro lugar, saber se um cidadão ou grupo de cidadãos foi, através dum encargo público, colocado em situação desigual aos outros; em segundo lugar, constatar se o ônus especial tem gravidade suficiente para ser considerado sacrifício[63].

Por outro lado, salienta-se que "o direito de exigir reparação e a obrigação de prestá-la transmitem-se com a herança" [64], conforme o art. 942 do Código Civil. Para Sérgio Viana Severo, "quando se observa que o interesse deve ser próprio, não se afasta tampouco a possibilidade de transmissão, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, do direito de ação, pois o direito à indenização se incorpora ao patrimônio da vítima"[65].

2.3.1.1.2 Tipos de Dano

O dano se apresenta sob a forma patrimonial ou extrapatrimonial. Podendo ambas as formas ter origem no mesmo fato. De acordo com a súmula 37 do Superior Tribunal de Justiça, "são cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato". [66]

O dano patrimonial recai sobre o patrimônio da vítima, atingindo interesses de "natureza material ou econômica" [67]. Enquanto, que o dano extrapatrimonial afeta

---

63 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 1974, p. 283.

64 **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 215.

65 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 193.

66 **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1785.

67 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 196.

“interesse sem expressão econômica, fenômeno que se revela quando da efetivação do resultado lesivo” [68].

O caráter patrimonial do dano está relacionado ao resultado e não sua causa. Desta forma, é “perfeitamente viável a patrimonialidade de danos derivados de ofensas à honra, como notícias infamantes” [69].

Como já afirmado na seção anterior o dano deve ser atual ou futuro. Dessa forma, os danos patrimoniais abarcam os chamados danos emergentes e lucros cessantes, bem como a perda de uma chance expressada de forma material[70].

No plano dos danos extrapatrimoniais estabelece-se a dificuldade em determinar economicamente o seu valor. Não há critérios para sua definição na legislação, mas meramente jurisprudenciais, ficando ao arbítrio do juiz na análise do caso concreto a estipulação. Sérgio Severo faz importante consideração sobre o assunto:

> Sua expressão econômica depende de pautas condicionadoras do prudente arbítrio do juiz, que não se afasta, na medida em que não há como identificar a aplicabilidade plena do princípio da reparação integral, daí tratar-se de satisfação mediante a identificação de valores substitutivos[71].

O dano extrapatrimonial apresenta-se nas ofensas aos direitos morais de personalidade, à integridade psicofísica em seu aspecto não econômico e a outros direitos de natureza difusa.

No *caput* do 5º da Constituição Federal estão presentes os direitos que fundam a defesa da personalidade: a vida, a liberdade e a igualdade. Enquanto, que “os incisos III, XX, XXVII e XXIX referem-se a direitos ligados à personalidade, com especial ênfase para o inciso X, que estabelece tipos abertos de defesa da personalidade” [72], como veremos:

> III – ninguém será submetido à tortura nem a tratamento desumano ou degradante;
> X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua aplicação;
> XX – ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

---

68 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 197.
69 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 196.
70 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 196.
71 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 197.
72 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 199.

> XXVII – aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixar;
> XXIX – a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico do País; [73]

Na classificação adotada por Sérgio Viana Severo[74], as ofensas à integridade psicofísica em seu aspecto não econômico podem se divididas em dano moral *stricto sensu* (*pretium doloris*), o dano corporal e categorias derivadas, bem como o dano morte. O primeiro refere-se ao sofrimento físico ou psicológico da vítima. Já o dano corporal engloba danos patrimoniais extrapatrimoniais estando relacionado à incapacidade parcial ou total, temporária ou permanente. E ainda o dano morte que se mantém incorporado ao patrimônio da vítima falecida, sendo transmissível a seus herdeiros, conforme o art. 942 do Código Civil.

O dano corporal desdobra-se em quatro categorias distintas: o dano estético (*pretium pulchritudinis*), o prejuízo de lazer (*préjudice d'agrément*), o prejuízo juvenil (*pretium juventutis*) e o prejuízo sexual (*pretium sexuale*) [75].

Há outras ofensas a interesses jurídicos, as quais não são determináveis pela análise da vítima no sentido singular, mas sim sobre o seu objeto. Os danos aos direitos difusos, tais como o meio ambiente, produzem danos extrapatrimoniais. A coletividade e o Estado devem assumir o compromisso de manutenção do meio-ambiente, especialmente quanto à passagem de legado às gerações futuras[76].

Na análise dos tipos danos, convém ressaltar que no plano da responsabilidade pública não se atribui caráter punitivo como elemento agravante da indenização, diferentemente do da responsabilidade civil. Mostra-se inadequada a aplicação da agravante, "na medida em que a responsabilidade objetiva privilegia uma resposta em defesa da vítima, por um resultado aleatório". [77]

---

[73] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 7-8.
[74] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 200-201.
[75] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 200.
[76] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 200.
[77] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 202.

2.3.1.2 Causalidade, Excludentes e Atenuadoras da Responsabilidade

2.3.1.2.1 Causalidade

A causalidade é um dos elementos invariáveis da responsabilidade pública. Relaciona o dano causado ao particular com o serviço público. Todavia, a atribuição da responsabilidade pela análise do curso causal nem sempre se mostra simples, pois muitas vezes nos defrontamos com fatos em que se apresenta mais de um elemento casual no estabelecimento do dano[78].

Sérgio Viana Severo[79] destaca cinco teorias utilizadas para a determinação da causalidade real:

1) Teoria da proximidade da causa: nesta a causalidade está relacionada com a proximidade da causa, afastando-se a causa remota. A crítica a essa teoria assenta-se a possibilidade do dano ter sido mais influenciado pela causa remota do que a próxima;

2) Teoria da predominância: entende que o resultado danoso seria o resultado da quebra do equilíbrio entre forças positivas, voltadas à produção do dano, e negativas, para impedi-lo. A causa seria a condição que rompe tal equilíbrio.

3) Teoria da equivalência das condições: segunda esta qualquer das condições, que tenha contribuído para o evento danoso, pode ser considerada como causa eficiente.

4) Teoria da causalidade adequada: procura a causa mais apta à produção do dano. Trata-se de procedimento de valoração das causas na busca da influência de cada uma sobre o resultado danoso.

5) Teoria da aparência: derivada da noção de boa-fé, tem como requisitos que o ato seja praticado pelo agente público e se manifeste durante o exercício de uma função pública. Está associada à resolução de problemas derivados do desvio de finalidade do ato.

O mesmo autor, ao citar Geneviève Viney, explica a possibilidade de conciliação entre as teorias da equivalência de condições e da causalidade adequada:

> Na teoria da equivalência das condições diz-se que todas as condições são causa do dano; na teoria da causalidade adequada serão valoradas, dentre as condições, aquela que foi eficiente para a causação do dano, numa concepção de probabilidades. Se no plano da equivalência há o risco de um busca interminável de condicionantes do resultado danoso, e ainda que a

[78] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 204.
[79] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 204-206.

> causalidade adequada não afaste o exame de uma pluralidade de fatores, valorando-os, parece-nos que é viável um exame ponderado de ambas as teorias. [80]

Ao que pese a necessidade de conhecimento sobre as noções puras de determinação da causalidade, a eleição de qualquer uma delas poderá se mostrar inadequada na investigação da responsabilidade sobre o fato danoso, quando presente uma pluralidade de causas. O meio-termo obtido da combinação das teorias, conforme o caso concreto, parece ser a melhor solução[81].

Sob o ponto de vista do autor, a causalidade, quando da ação de mais de um agente, classifica-se como comum, concorrente ou alternativa. Na primeira, pessoas se associam para o cometimento da ação que resultará no dano. Na segunda, por sua vez, os agentes agem de forma independente, mas concorrem para o resultado. E na última, não se identifica claramente o autor do fato, considerando-se os autores em conjunto como responsáveis solidários. Deverá haver uma conexão entre os membros, agindo de forma comum ou conjuntamente, em condição de risco[82].

Na responsabilidade pública, a relação de causalidade é o vínculo entre a ação ou omissão relacionada ao serviço público como fator condicionante ou adequado ao resultado danoso. Mesmo nas situações em que se mostra presente a ação de terceiros ou o caso fortuito, será possível a responsabilidade pública, quando demonstrado que funcionamento anormal do serviço concorreu para o evento danoso[83].

Na presença de uma pluralidade de causas, de acordo com Sérgio Cavalieri Filho[84], que concorra adequada e eficiente ao evento danoso, esta deve ser considerada na determinação da responsabilidade do Estado. Ou seja, a responsabilidade pública será circunscrita ou atenuada ao dano realmente causado pela atividade administrativa.

Convém lembrar que o Estado como pessoa jurídica somente pode se manifestar no mundo dos fatos por meio de seus agentes. Desta forma, comporá a relação causal na responsabilidade pública o ato emanado de agente público, que nesta condição "tiver contribuído de algum modo para a prática do ano danoso, ainda que simplesmente lhe

---

80 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 206.

81 CAHALI. Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 41.

82 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 209.

83 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 211-213.

84 FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editores Malheiros, 2000, p. 167.

proporcionando a oportunidade para o comportamento ilícito", mesmo nas circunstâncias em que não se identifique pessoalmente o agente público, como são os casos de culpa anônima do serviço.

Todavia, a responsabilidade pública poderá estar presente em evento sem nexo causal com atividade estatal. Segundo Sérgio Viana Severo[85], em alguns casos, a relação de causalidade não é fator essencial para a configuração da responsabilidade, mas sim a conexão entre o dano e o risco inerente à atividade. Tem seu fundamento na solidariedade social e implica na absorção de riscos sociais por parte do Estado, reparando danos sem relação casual as suas atividades. Aproxima a responsabilidade pública da noção de seguridade social.

2.3.1.2.2 Causas excludentes ou atenuadoras da responsabilidade

2.3.1.2.2.1 Causas gerais de exoneração

A força maior e a culpa exclusiva da vítima são causas gerais de exoneração da responsabilidade pública.

Celso Antônio Bandeira de Mello adverte, todavia, que a culpa exclusiva da vítima e a força maior na realidade não se tratam em si mesmas de excludentes de responsabilidade. No caso de ficar demonstrado que o Estado "não produziu a lesão que lhe é imputada ou se a situação de risco inculcada a ele inexistiu ou foi sem relevo decisivo para a eclosão do dano", não estará presente a responsabilidade por ausência do nexo causal. Tratam-se sim de eventuais atenuadoras do *quantum* indenizatório, quando demonstrada a "ação conjunta do Estado e do lesado, concorrendo ambos para a geração do resultado danoso" [86].

Maria Sylvia Zanella Di Pietro nos apresenta o seguinte conceito para força maior:

> Força maior é acontecimento imprevisível, inevitável e estranho à vontade das partes, como uma tempestade, um terremoto, um raio. Não sendo imputável à Administração, pois não pode incidir a responsabilidade do Estado; não há causalidade entre o dano e o comportamento da Administração [87].

---

[85] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 213-214.

[86] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1032-1033.

[87] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 415.

O acontecimento inevitável é aquele de natureza irresistível, em que não se pode responsabilizar alguém por sua ocorrência, em razão da impossibilidade de impedi-lo[88]. A imprevisibilidade reforça a irresistibilidade, pois sendo possível o evento, investigam-se formas de evitá-lo. É natureza estranha à vontade das partes reforça que uma disfunção que não fosse exterior seria evitável, com o funcionamento normal do serviço[89].

Condicionado o dano apenas ao evento da força maior, a responsabilidade pública é afastada. Todavia, "o fato de os danos não terem sido causados pelo Estado não o libera da responsabilidade de indenizar se o comportamento público em relação a eles foi culposo ou doloso" [90]. Ou seja, "mesmo ocorrendo força maior, a responsabilidade do Estado poderá ocorrer se, aliada à força maior, ocorrer a omissão do poder público na realização de um serviço" [91].

O fato da vítima, por sua vez, trata-se dos casos em que esta dá causa ao dano. Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que em tais situações há de "se distinguir se é sua culpa exclusiva ou concorrente com a do poder público; no primeiro caso, o Estado não responde; no segundo, atenua-se a sua responsabilidade, que se reparte com a da vítima" [92].

É importante destacar que a culpa da vítima é causa excludente de responsabilidade, total ou parcial, em sistemas baseados na responsabilidade objetiva e também de responsabilidade subjetiva, centrado na culpa, como comenta Sérgio Viana Severo:

> A culpa parcial da vítima, em sistema de concurso culposo entre o Poder Público e o particular; só tem relevância quando a responsabilidade pública se funda no funcionamento anormal do serviço (*faute du service*) ou, ainda, quando a responsabilidade do Poder Público segue o privado [93].

Conforme Sérgio Viana Severo, observa-se que a conduta da vítima influencia o engajamento da responsabilidade admitindo as seguintes exceções:

1) Exceção de ilegitimidade – a ação da vítima enseja o dano a que foi submetida.
2) Exceção de precariedade – a vítima encontra-se em posição jurídica precária para demandar a reparação.

---

88 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218.
89 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218-219.
90 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 831.
91 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 415.
92 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 415.
93 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 219.

3) Exceção de aceitação dos riscos – em certos casos, os riscos inerentes a certas atividades são considerados conhecidos e aceitos, e assim se dá o afastamento da responsabilidade.
4) Exceção de risco geral – aplicável sempre que o dano seja decorrência natural e proporcional aos eventos incertos da vida de relação, correspondendo ao imponderável que constitui a experiência de cada pessoa, relegando os casos cuja gravidade seja prevista pelo ordenamento ao plano do risco social.
5) Exceção de não adoção dos meios para evitar ou minimizar os danos – o prejudicado deixou, dolosa ou imprudentemente, de evitar o dano por meio de um recurso jurídico, sempre que haja uma relação causal determinante derivada da utilização de meios administrativos ou judiciais à disposição do particular[94].

2.3.1.2.2.2 Causas especiais de exoneração

O caso fortuito e fato de terceiro são causas especiais de exoneração da responsabilidade pública.

Diferentemente da força maior, "o caso fortuito deriva de um fator interno", não desfazendo o curso causal hipotético, que relaciona o dano ao serviço público. Desta forma, o instituto guarda importância nos casos de responsabilidade pública, em que se verifique a culpa, pois tal hipótese afasta a culpa do agente[95].

O fato de terceiro poderá excluir a responsabilidade pública, na medida em que influi diretamente na relação de causalidade. Convém registrar que na responsabilidade por risco, muitas vezes, o fato de terceiro é absorvido em função de interesse juridicamente protegido[96].

Além disso, cabe ressaltar que a responsabilidade pública sobre o fato de terceiro é afastada nos casos em que o serviço público não estiver dirigido a uma ação determinada[97]. Ou seja, nas situações, em que houver um dever geral da Administração.

---

94 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 220-225.
95 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 225.
96 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 225-226.
97 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 226.

2.4 Elementos variáveis da responsabilidade pública

2.4.1 Antijuricidade

A antijuricidade trata-se de um dos elementos variáveis da responsabilidade pública. Não deve ser confundida com a ilicitude. Esta se identifica com os atos estatais sem respaldo na lei (*contra legem*). Enquanto, aquela recai inclusive sobre atos lícitos do poder público que prejudiquem direitos individuais em nome do interesse público.

Para Diógenes Gasparini[98] o fundamento da responsabilidade pública é bipartido, conforme a natureza do ato causador do dano: lícito ou ilícito. Nos atos lícitos o fundamento é o "*princípio da distribuição igualitária dos ônus e encargos a que estão sujeitos os administrados*". Enquanto, que nos ilícitos, é a própria "*violação da legalidade*".

Sérgio Viana Severo[99] explica que "quando a ação lícita implica um dano que onere especialmente um cidadão, quebrando a igualdade perante os encargos públicos, também se está diante de uma hipótese de responsabilidade, aqui por atos lícitos". O Estado de Direito, protetor dos direitos e garantias dos cidadãos, por vezes, é o próprio causador do dano na defesa do interesse público. Danos que podem aumentar, em razão do próprio crescimento da atuação estatal. Diante disso, cabe ao Estado "compensar o cidadão pelo exercício de suas prerrogativas enquanto no exercício de suas finalidades precípuas".

Diógenes Gasparini finaliza afirmando que a diferenciação da responsabilidade pública, conforme a natureza do ato - lícito ou ilícito - torna-se importante no momento da responsabilização do agente público, em ação de regresso, pelo evento danoso, conforme veremos:

> [...] tem sentido lógico e interesse jurídico na medida em que o agente público autor do ato ou comportamento ilícito é obrigado a recompor, à custa do seu, o patrimônio público desfalcado, com o ressarcimento dos prejuízos sofridos pela vítima. Essa mesma responsabilidade não é impingida ao servidor autor do ato lícito[100].

---

98 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 825.
99 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 228-299.
100 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 827.

Juarez Freitas, ao tratar do assunto, inclui a necessidade da avaliação do fato sob o prisma do princípio da proporcionalidade para identificação da antijuricidade. Explica que o dever de indenizar do Poder Público nasce da antijuricidade de ação ou omissão anômala e desproporcional, por falta ou excesso[101]. Da mesma forma, que os demais autores citados, não relaciona a antijuricidade ao caráter lícito ou ilícito do ato, mas sim sobre a ação estatal desproporcional ensejadora de prejuízo. Neste sentido, o autor faz as seguintes considerações:

> (a) A administração pública dever ser proporcionalmente responsabilizada, pois toda e qualquer quebra nuclear de proporcionalidade faz com que a ação ou omissão deixe de ser tida como normal e justificável. Assim, as condutas comissivas ou omissivas, havendo nexo causal com o evento danoso injusto, serão sempre antijurídicas, no mínimo por violarem o referido princípio da proporcionalidade.
> [...]
> (c) Uma vez configurada a antijuricidade (ação ou omissão anômala e desproporcional), haverá nexo causal e dever de indenizar: não há motivo para indagar sobre culpa ou dolo do agente, mas somente acerca da antijuricidade[102].

2.4.2 Fator de Atribuição

O fator de atribuição determina a abrangência da responsabilidade púbica. Seu papel torna-se cada vez mais importante no momento que se propaga a responsabilidade objetiva, sem culpa com base no risco e também, sob o escopo da isonomia, em que se atribui a obrigação de indenizar em razão de encargos públicos desproporcionais, mesmo em ações lícitas, mas que seus efeitos colaterais são atribuídos ao Poder Público.

Ao que pese a objetivação da responsabilidade pública, não se afasta a influência da culpa, seja pelo funcionamento anormal do serviço (*faute du service*) ou na ação de caráter nitidamente privado, por força do princípio da isonomia. Em face disso, torna-se premente a determinação de critérios para aferição do fator de atribuição, "na medida em que a renúncia à investigação de tais critérios, tanto quanto a hipertrofia da responsabilidade objetiva, conduziriam a um regime arbitrário" [103].

---

[101] FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 79.

[102] FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 79-80.

[103] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 255.

2.4.2.1 Perspectiva unidimensional do evento danoso

Na perspectiva unidimensional, a atribuição da responsabilidade sobre o dano é verificada a partir da atuação do seu causador ou da vítima. Na primeira, identificam-se duas teorias: a da prevalência do funcionamento anormal do serviço e a da distinção pela natureza do ato lesivo, entre lícito ou ilícito.

Segundo a teoria da prevalência do funcionamento anormal do serviço, investiga-se o funcionamento do serviço e se o risco dele proveniente é juridicamente protegido. Enquanto, que na teoria de distinção entre atos lícitos e ilícitos, a responsabilidade por risco estaria presente no plano dos atos lícitos[104].

Na linha da diferenciação entre atos lícitos e ilícitos, Diógenes Gasparini[105], conceitua a responsabilidade civil do Estado como a "obrigação que lhe atribui de recompor os danos causados a terceiros em razão de comportamento unilateral comissivo ou omissivo, legítimo ou ilegítimo, material ou jurídico, que lhe seja imputável". A atribuição da responsabilidade pública se dá por duas formas: atos lícitos e ilícitos. Nestes, a responsabilidade se dá pela própria ilegalidade do ato. Enquanto, que naqueles o fundamento é a distribuição igualitária dos ônus e encargos públicos. Exclui-se a responsabilidade nos atos ilícitos, no caso de culpa exclusiva da vítima e força maior, quando se verificará também concorrência da culpa do serviço.

Neste mesmo sentido, ao tratar dos atos lícitos e ilícitos, José Joaquim Gomes Canotilho afirma que "a responsabilidade por risco é uma responsabilidade por atos lícitos" [106].

Ainda na perspectiva unidimensional, a determinação do fator de atribuição pode se dar sob a perspectiva da atuação da vítima. Nesta concepção temos a teoria da prevalência do risco sobre o funcionamento anormal do serviço, o qual impinge a responsabilização pelo risco mesmo que não demonstrada a irregularidade no serviço. Sérgio Viana Severo faz importante consideração sobre tal teoria:

---

[104] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 256-257.
[105] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 825, 826 e 831.
[106] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra: Livraria Almedina, 1974, p. 242.

> Observe-se que a investigação da culpa, ainda que na versão administrativa do funcionamento anormal, estaria sempre contida numa pauta maior de responsabilidade sem culpa, uma vez que a natureza de determinadas ações ou abstenções administrativas imprescinde do exame da conduta do causador do dano [107].

Para Sérgio Viana Severo a visão unidimensional na determinação do fator de atribuição, seja na perspectiva do autor ou da vítima, afeta "a equidade, ou mesmo a eficácia, no que tange à responsabilidade pública", conforme bem explica a seguir:

> Quando o fator de atribuição é concentrado na figura do autor do dano percebem-se os seguintes problemas:
> 1) Apego excessivo ao elemento culpa, deixando de ver a influência do risco inerente às atividades soberanas da Administração na relação com o administrado, como se observa nas hipóteses:
> a) As hipóteses de responsabilidade por atos lícitos, como na intervenção urbanísticas, não encontrariam tratamento adequado;
> b) Passageiro pingente num trem teria afastada a possibilidade de responsabilidade da Administração ou do concessionário.
> 2) O caso fortuito seria elevado à condição de excludente da responsabilidade pública, o que, e.g., verificar-se-ia na hipótese em que um indivíduo fosse baleado num fogo cruzado, entre policiais e um terceiro.
> 3) A concentração do fator de atribuição no plano da antijuricidade conduziria a problemas equivalentes ao dualismo entre culpa e o risco.
>
> Por outro lado, quando se observa criticamente a unidimensionalidade em relação à proteção da vítima, as seguintes situações não se justificam:
> 1) Como explicar que o Estado seja responsabilizado objetivamente pela morte de um apenado, submetido a um ambiente de risco, quando no convívio social, no qual os riscos são infinitamente menores, o Estado responde apenas por culpa (em sentido lato) pelos danos sofridos por um sujeito que foi vítima de crime?
> 2) Como admitir que, num acidente de trânsito, a verificação de que o outro veículo envolvido no sinistro seja da Administração possa influenciar no sentido de impor tratamento mais benéfico ao particular?
> 3) Como aceitar que dois pacientes, sujeitos à mesma intervenção cirúrgica em que foi empregada a técnica adequada e meios suficientes, possam receber tratamento jurídico distinto em função de um estar numa hospital privado e outro num hospital público?[108]

[107] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 258.
[108] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 258-259.

2.4.2.2 Influência da concepção da obrigação de indenizar como totalidade sobre o fator de atribuição

As teorias unidimensionais mostraram-se incapazes na definição de critérios para determinação de fator atribuição. Todavia, sob o prisma do autor, permanece moralmente injusta a atribuição de responsabilidade sem a revelação de sua culpa ou dolo. E, ao mesmo tempo, a vítima por seu turno, não deve ser condenada a insegurança, devendo ser garantida no plano social. Em razão disso, passou-se a análise do fator de atribuição sob o prisma bidimensional[109].

Nas teorias bidimensionais, identificam-se dois pontos de vista distintos: um apegado ao comportamento comissivo e omissivo, e outro sobre a concausa.

Segundo o posicionamento doutrinário de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello "o comportamento omissivo implicaria a responsabilidade sob o regime subjetivo, em contraposição à responsabilidade derivada de comportamentos comissivos, que seria objetiva" [110].

Neste sentido, Celso Antônio Bandeira de Melo[111] identifica três situações distintas ensejadoras da responsabilização do Estado: 1) conduta comissiva do Estado geradora do dano; 2) conduta omissiva do Estado que deveria evitar o dano, mas por culpa do serviço não foi capaz; e 3) a atividade desenvolvida é a criadora do risco de dano. Na primeira hipótese, não se verifica a licitude do ato. Pelo princípio da igualdade, deverá o Estado restaurar o patrimônio jurídico lesado. Aplica-se aqui a responsabilidade objetiva. Quando o dano for oriundo da omissão do Estado (2), a responsabilidade será subjetiva por ato ilícito. Não há conduta ilícita do Estado que não nasça de uma conduta culposa ou dolosa. Conduta que poderá ser atribuída ao agente, ou mesmo à Administração por não ter impedido ou sido insuficiente nos padrões de serviço esperados (culpa do serviço). Adverte-se, entretanto, que mesmo se tratando de responsabilidade objetiva, vigora a presunção de culpa do Poder Público, cabendo a esta provar que o fato danoso não é decorrente de sua culpa. E na terceira hipótese, temos os danos dependentes de situação apenas propiciada

---

[109] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 265-266.
[110] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 267.
[111] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1018-1027.

pelo Estado. Os fatores que propiciarão a emergência de dano decorrem de ato comissivo estatal. A responsabilidade nestes casos será objetiva.

A visão de Celso Antônio Bandeira de Mello parte da conduta do autor seja omissiva ou comissiva. Tratando-se de ação comissiva, não importa a licitude do ato para obrigação de indenizar. Todavia, quando a conduta omissiva, estaremos perante ato de natureza ilícita. Revela o autor ainda a responsabilização do ato por ato comissivo, em razão do risco.

Todavia, conforme Sérgio Viana Severo o critério não se mostra de todo adequado, sendo excessivamente genérico e não se verificando como regra geral. Cita o exemplo de medidas sanitárias de caráter discricionário adotadas no controle de epidemias. As medidas afastam a omissão estatal, todavia não afugentam a "responsabilidade em favor dos lesados, por força justamente da isonomia perante os encargos" [112]. Ou seja, no caso o ato comissivo perfaz a responsabilidade por ato lícito. Em linha inversa, exemplifica com o caso de intervenção urbanística em que se deixa "de adequar uma obra para evitar danos ao prédio vizinho, de propriedade de um particular, pois o custo seria maior do que a indenização por uma quase-desapropriação", em que ato omissivo é imputado em função de lícito.

Almiro do Couto e Silva, por sua vez, adota entendimento que a responsabilidade pública será observada nos casos em que fique demonstrada concausa, relacionando a ação estatal ao resultado danoso (*faute du service*), conforme se revela na citação seguinte:

> Compreende-se, pois, que a responsabilidade do Estado, quando o dano resulta de uma ação de terceiro ou de força maior só surgirá quando se demonstre que o Estado cooperou, por culpa de seus agentes ou por culpa anônima ou por falha do serviço, para que o dano se produzisse. Em tais circunstâncias a conduta do Estado só se qualificará como concausa do evento, se existir violação, por parte do Poder Público, de um dever jurídico preexistente, porquanto os deveres que tem com relação aos particulares são limitados, como já se deixou entrever[113].

Como visto, o autor afasta em sua tese a teoria do risco integral. Todavia, entende que certas situações justificam a garantia plena, como nas seguintes hipóteses:

> a) O risco é imenso, como no dano nuclear, caso em que mesmo a força maior não exclui a responsabilidade, na forma do disposto no inciso XXIII do art. 21 da CF;

---

[112] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 268-269.

[113] COUTO E SILVA, Almiro. **A responsabilidade extracontratual do estado no direito brasileiro**. Rev. da PGE, Cadernos de Direito Público Almiro Couto e Silva. Porto Alegre, v. 27, 2003, p. 16, *apud* SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de Responsabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 271.

> b) O risco deriva de atividades perigosas, como em casos de operações militares, tratamento de deficientes mentais, guarda de presos e explosivos; ou
> c) A solidariedade social se pontecializa, como nos casos verificados no direito francês, no que tange à proteção das vítimas de atos de terrorismo ou transmissão de HIV, cuja indenização é garantida por fundos específicos[114].

Yussef Said Cahali[115] ressalta que para a responsabilidade objetiva basta o simples nexo de causalidade, vinculando a atividade estatal ao dano sofrido ao particular. Elimina-se *a priori* o exame de qualquer coeficiente de culpa, seja do agente ou anônima do serviço. Devem ser investigadas as causas do evento, identificando-se a eventual anormalidade da conduta do ofendido ou fortuidade do acontecimento, capazes de influir na causa do dano injusto. Desta investigação poderá restar o rompimento do nexo causal entre o dano e a conduta estatal, excluindo a responsabilidade pública, ou mesmo a sua atenuação por concorrência.

O autor não se prende à licitude ou ao caráter omissivo ou comissivo da conduta. Conforme seu ensinamento a responsabilidade pública demanda a investigação das concausas, sejam pelo lado autor ou pela vítima, no sentido de excluir ou atenuar a responsabilidade de cada pólo da relação. A partir desta investigação é possível qualificar o dano como justo ou injusto. Este passível de responsabilização estatal. Nos seguintes postulados baseia-se o autor para definir a responsabilidade pública:

> a) O dano se tem como injusto, e como tal determina a responsabilidade civil do Estado, se, embora verificado por ocasião de acontecimentos naturais, tem a sua causa exclusiva na deficiência ou falha do serviço público.
> b) O dano não se qualifica juridicamente como injusto, e como tal não induz a responsabilidade objetiva do Estado, se encontra a sua causa exclusiva na força maior ou em fatos necessários ou inevitáveis da natureza, não resultando, assim, de qualquer atividade ou omissão do poder público.
> c) O dano se qualifica juridicamente como injusto, e, como tal, não legitima a responsabilidade objetiva do Estado, se encontra a sua exclusiva no procedimento doloso ou gravemente culposo do próprio ofendido.
> d) O dano injusto, que tem como causa a atividade, ainda que regular, da Administração, legitima a cão de ressarcimento contra o Estado.
> e) Se o dano injusto foi provocado por uma pluralidade de causas, todas as causas devem ser consideradas na determinação proporcional da indenização[116].

---

[114] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 271-272.
[115] CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 33-35.
[116] CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 47-61.

Das noções bidimensionais partimos para investigação da obrigação de indenizar como totalidade, "uma unidade que não se esgota na soma dos elementos que a compõe". Conforme esta visão, a obrigação não é vista como o somatório de suas partes, mas como algo único. Dela deriva, de acordo com Sérgio Viana Severo, a seguinte conclusão sobre a concepção do dever de indenizar:

> Portanto, não se pode afirmar categoricamente que uma modalidade de atos (v.g. lícitos ou ilícitos, omissivos ou comissivos) tenha o condão de estabelecer o regime de responsabilidade cabível. Na verdade, o que se verifica é o concerto de tais elementos, a partir do *prius* determinado pela solidez do curso causal hipotético, sob a pauta dos princípios gerais do direito público, o que ficará determinado na sequência das esferas da responsabilidade pública[117].

É importante destacar também a tendência no direito comparado e local da responsabilidade pública assumir traços do regime do risco integral, recebendo o poder público na qualidade de garantidor até mesmo nas relações de natureza privada, em caráter subsidiário. Neste sentido, fundos de indenização e mecanismos de seguro passam a fazer parte da pauta da responsabilidade pública, mesmo sob a crítica que a seguridade social seria o melhor instrumento para o exercício da função redistributiva[118].

Neste sentido, seguindo a linha da concausalidade, certas situações de risco social poderiam ser eleitas e absorvidas pelo poder público, relacionando o dano ao serviço público por determinação de solidariedade, em nome da defesa de direitos fundamentais. Ao mesmo tempo, se estabeleceriam fundos de indenização e mecanismos de sub-rogação do Estado, que o permitissem buscar o verdadeiro causador do dano o ressarcimento[119].

Sérgio Viana Severo traz a baila o princípio da isonomia, condicionante do dano relacionado ao serviço público, por meio de duas funções: "a) determinar a relação de soberania e o fator de atribuição aplicável; e b) solucionar hipóteses de danos derivados de atos lícitos, a partir da noção de quebra da isonomia perante encargos públicos" [120].

Na primeira função, a investigação da culpa não é considerada para fins de identificação do funcionamento anormal do serviço, mas para verificar se o causador do

---

[117] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 274.
[118] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 277-278.
[119] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 278.
[120] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 278.

dano encontra-se em pé de igualdade com o administrado. Como explica Sérgio Viana Severo:

> O exame em função da isonomia na determinação do fator de atribuição é fundamental para determinar se a ação é revestida do caráter soberano que caracteriza a ação estatal, com a atribuição dos parâmetros objetivos do risco administrativo e do funcionamento anormal, ou se a atividade se dá em nível equivalente ao do particular, hipótese em que a culpa em seu senso concreto será a pauta adequada [121].

No que concerne à segunda função, a isonomia será perante os encargos ou benefícios públicos. Em tais situações estamos diante da responsabilidade por atos lícitos. Tratando-se de encargos decorrentes de danos sofridos, estes serão indenizáveis em razão da excessiva oneração do particular em favor da coletividade. É imprescindível a aferição da permanência e da extensão das restrições ao direito patrimonial, pois os incômodos temporários não são indenizáveis. Por outro lado, ato lícito pode decorrer em benefício desproporcional ao particular, ensejador de enriquecimento sem causa, o que decorrerá em indenização dos beneficiados em favor da coletividade, representado pelo Estado[122].

Ainda relativo à concausa, frequentemente identifica-se como atividade culposa por omissão caso de causalidade complexa. O assunto ganha repercussão no direito brasileiro pelo extenso número de hipóteses de culpa pessoal em que se costuma atribuir a responsabilidade culposa por omissão ao ente estatal. O concurso de culpas pode determinar a responsabilização do Estado ou do agente, em atos de desvio das circunstâncias de serviço[123].

Neste plano, superam-se as concepções relativas aos atos lícitos e ilícitos, a Administração absorve a responsabilidade sobre conduta exorbitante de seu agente, em atos comissivos, vinculados ao serviço. Sobre o assunto Sérgio Viana Severo assinala o seguinte:

> [...] nesse caso há uma conduta comissiva e muitas vezes necessidade de aferição da culpa, sob o critério do risco da atuação (e.g., o terceiro alvejado em ação policial de campo), funcionamento do serviço (e.g., maus-tratos, meios abusivos) ou até da culpa grave (e.g. ação policial campo perante suspeito) [124].

---

[121] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 279.
[122] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 279-280.
[123] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 281-282.
[124] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 283.

Juarez Freitas, por sua vez, também entende superada a dicotomia dos atos lícitos e ilícitos. Todavia, adota o princípio da proporcionalidade para aferir a obrigação de indenizar do Poder Público. Para o autor para a responsabilidade pública alguns pressupostos deverão estar presentes: o dano injusto e desproporcional, o nexo causal direto e a conduta do agente, seja omissiva ou comissiva. A identificação do ato desproporcional passa pelo juízo sob três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade *stricto sensu*. No primeiro, avalia-se se o ato é abusivo ou excessivo. No segundo, se foi escolhido o meio que afeta menos os interesses e liberdades em jogo. E por último, a relação custo/benefício entre o resultado do ato e os fins colimados[125].

Na determinação da vinculação do serviço, em situações limítrofes ou indiretas, se faz necessária a adoção da noção da aparência e da proteção da confiança, dentre outros princípios. Ou seja, na ausência de tais elementos estamos perante a culpa individual do agente, afastando as circunstâncias de serviço, conforme explica Sérgio Viana Severo:

> A fórmula distintiva é clássica, tendo sido exposta por Laferrière, no sentido que a *faute du service* (culpa do serviço ou funcionamento anormal) representa um fato "danoso impessoal", revelando um "administrador mais ou menos sujeito ao erro", enquanto a *faute personelle* (culpa individual do agente) apresenta o "homem com suas falhas, suas paixões, suas imprudências"[126].

Vencidas as concepções unidimensionais e bidimensionais, presas as visões a partir da vítima ou do causador do dano, e a natureza dos atos ou suas concausas, respectivamente, passamos a visualizar o dever de indenizar como uma totalidade, o que influencia decisivamente na determinação do fator de atribuição. Este passa a ser identificado a partir do critério da concausa de Almiro do Couto e Silva, mas sempre com um olhar no viés do direito público, dado pelos princípios que o norteiam, em especial, a isonomia, a proporcionalidade, a aparência e a segurança. Desta forma, mantém-se o alinhamento ao regramento constitucional da responsabilidade objetiva, sem que desmerecer a influência da relação jurídica como totalidade na determinação do fator de atribuição[127].

---

[125] FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 70-72.

[126] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 283.

[127] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 284.

3. Atividade de Segurança Pública

O capítulo anterior foi dedicado ao regime geral de responsabilidade pública. Neste capítulo, trataremos da atividade de segurança pública, no que concerne aos seus pressupostos, conceito e tratamento no direito brasileiro, com especial ênfase, ao exercício do poder de polícia e às estruturas responsáveis pela manutenção da ordem pública.

3.1 Segurança Pública

3.1.1 Pressupostos

De acordo Álvaro Lazzarini, com base na doutrina da Igreja, "a sociedade humana tem por finalidade o bem comum", que consiste "na busca da criação de condições que permitam a cada homem e a cada grupo social a consecução de seus respectivos fins particulares". Neste sentido, cabe ao Estado "controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional para fazê-las convergir harmoniosamente no sentido do bem comum" [128].

Para o mesmo autor a segurança pública é uma das condições necessárias ao homem para satisfação dos seus fins particulares. Desta forma, as sociedades, ao longo dos tempos, desenvolveram estruturas voltadas a promover a segurança humana:

> O homem, que vive em sociedade, pensa, anda, movimenta-se, trabalha. Para que suas atividades possam processar-se do modo mais perfeito possível, é necessário que tenha um mínimo de segurança. Seguro, o homem pode trabalhar melhor. Para isso, em todos os países, uma determinada parte do Estado especializou-se e constituiu um corpo diferenciado, a que se dá o nome de Polícia. A Polícia é encarregada de assegurar a ordem pública e de promover a segurança humana[129].

José Cretella Júnior completa a ideia:

> Se os indivíduos estivessem em estado permanente de alerta, seria impossível a vida em comum, impedindo o progresso e conduzindo ao caos. Afastando, então, esse estado de guerra interna permanente, é possível a

[128] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 181-184.
[129] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.185.

> concentração de cada um no trabalho que lhe está afeto. Produz-se o máximo. Sem ordem, é impossível o funcionamento do Estado. A ordem púbica é necessária para que todos possam desenvolver atividades com o máximo de produtividade. Afirma-se, assim, que a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana[130].

Desta forma, a segurança pública é elemento primordial para a vida em sociedade. Sem ela o exercício das nossas atividades diárias fica comprometido. A insegurança traz consigo o medo. Transfere a atenção das pessoas das atividades produtivas para o resguardo da própria integridade e de seus bens. Situação que leva ao caos social, numa constante guerra de todos contra todos.

3.1.2 Conceito

Conforme já visto, a segurança pública trata-se de condição indispensável para o desenvolvimento da personalidade humana. Todavia, se faz necessário a delimitação de seu conceito para melhor compreendê-lo.

Partimos do conceito de José Afonso da Silva, segundo o qual:

> A *segurança pública* consiste numa situação de preservação ou restabelecimento dessa convivência social que permite que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Na sua dinâmica, é *uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas* [131].

Na visão de Álvaro Lazzarini, temos o seguinte conceito:

> [...] segurança pública é ser ela o estado anti-delitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções penais, com ações de polícia regressiva ou preventivas típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a[132].

---

[130] CRETELLA JÚNIOR, José. **Lições de Direito Administrativo**. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1972, p. 227 *apud* LAZZARINI, Álvaro. Estudos de direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p.185.

[131] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p. 778.

[132] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 53-54.

Já Diogo de Figueiredo Moreira Neto define, sinteticamente, a segurança pública como "o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a ordem pública, sendo essa o objeto daquela" [133].

De acordo com os conceitos apresentados, pode-se afirmar que o fim da segurança pública é a manutenção ou restabelecimento de um estado de convivência social pacífica, em face da observância dos direitos assegurados, que permita a todos o exercício de seus direitos sem perturbação e, ao mesmo tempo, a reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Ao mesmo tempo, trata-se de processos, políticos e jurídicos, manifestados por meio de estruturas, denominadas polícias, responsáveis pela vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas.

3.1.3 Objeto

O estado de convivência social pacífica, no qual seja permitido o livre gozo por todos de seus direitos, sem que um invada ou ofenda a liberdade do outro, objeto da segurança pública, é denominado ordem pública.

José Afonso da Silva conceitua ordem pública como "uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes"[134].

Entretanto, Álvaro Lazzarini ao citar Salvat, concede à ordem pública noção que vai além do estado não-delitual, de criminalidade controlada. Ordem pública, na realidade, é o "conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida".

A compreensão da ordem pública, neste sentido, dependente de uma série de fatores, variantes conforme a nação e o momento histórico. Como bem esclarece Álvaro Lazzarini: "a noção de ordem pública, em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida [...]". E continua:

---

[133] MOREITA NETO, Diogo Figueiredo. **Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública**. Anais do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares. Belo Horizonte: Ed. Barvalle, 1987, p. 49.

[134] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p. 777-778.

> Pode-se afirmar com certeza que a ordem pública é sempre efeito de uma realidade nacional que brota convivência harmônica resultante do consenso entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história[135].

3.1.4 Polícia

3.1.4.1 Evolução

Segundo Maria Zanella Di Pietro, "o vocábulo **polícia** origina-se do grego *politeia*, sendo utilizado para designar todas as atividades da cidade-estado (*polis*), sem qualquer relação com o sentido atual da expressão" [136].

É importante destacar que, de acordo com Clovis Beznos, na Grécia antiga o indivíduo não era considerado como um valor autônomo. O sentido da liberdade individual era desconhecido. "O homem grego nada conhecia que fosse independente da própria cidade, seu próprio corpo pertencia ao Estado, e era voltado à sua defesa". O pensamento grego orientava-se por três razões principais: "a) ideia de preponderância do geral sobre o particular; b) ideia de igualdade; c) ideia de desprezo da riqueza". Desta forma, "inexistindo liberdade individual, inexiste, *ipso facto*, a necessidade de harmonizá-la ao bem-estar da coletividade" [137].

Em Roma, todavia, o direito é desdobrado em dois seguimentos: o público e o privado. O direito público voltado ao modo de ser do Estado romano e o privado sobre o interesse dos particulares. O reconhecimento do direito individual à propriedade e a elasticidade do seu conceito importam no nascimento de restrições do seu gozo, impostas pela moral, autoridade pública ou jurisdicional. A noção de polícia administrativa começa a florescer[138].

Durante o período feudal, todas as relações econômicas, religiosas, sociais e políticas eram locais, ocorrendo no interior do feudo. O povo buscava proteção do senhor feudal contra os inimigos externos.[139] O príncipe era detentor do chamado *jus politiae*, que lhe

---

[135] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 77.
[136] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 92.
[137] BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 1-6.
[138] BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 7-12.
[139] BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 13.

permitia todas as ações necessárias à boa ordem da sociedade civil, enquanto que a boa ordem moral ou religiosa ficava a cargo da autoridade eclesiástica[140].

No século XIV, o vocábulo polícia passa a ser usado no direito francês para designar a "boa ordem, a ação de um Estado bem organizado". Ao fim do século XV, a Alemanha utiliza o termo para significar "o bom estado da coisa comum", fim a ser perseguido pela autoridade pública.[141] O poder de polícia incluía inclusive a vida religiosa, perpassando toda a atividade do Estado, com vistas à segurança e ao bem-estar do povo[142].

Era o chamado "Estado Polícia". Nele a autoridade do príncipe era ilimitada, sendo considerado um "representante divino, eleito por Deus para governar na terra e decidir o destino individual dos homens". Em face da origem divina de seu poder, afirma-se que o rei não erra. Todas as suas ações são tendentes a realizar a felicidade de seus súditos e não o mal.[143]

No século XVIII, por ocasião da separação da Justiça e da Administração, a polícia restringiu-se às regulamentações emanadas pelo príncipe, na totalidade dos assuntos de atividade administrativa interna, as quais não sofriam qualquer controle jurisdicional. As demais normas ficavam fora do controle pelo príncipe, sendo aplicadas pelos juízes[144].

No Estado Liberal, todavia, não se aceita mais a supremacia do príncipe, devendo este também se submeter às leis. No início, sob influência dos princípios do liberalismo, o Estado passou a garantir uma série de direitos subjetivos, atuando somente para assegurar a ordem pública. A polícia administrativa era voltada quase exclusivamente para a manutenção da ordem e da segurança[145]. Nas palavras de Clóvis Beznos, "compreendia-se no objeto da atuação policial, a segurança, a salubridade e a moralidade públicas, ficando reduzido o poder coativo do Estado apenas no resguardo desses objetivos"[146].

Num segundo momento, o Estado passa a interferir também na ordem econômica e social: é o chamado Estado Intervencionista. O poder de polícia passa atingir inclusive as relações entre particulares, ampliando o significado de ordem pública. Antes limitada às

---

[140] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 92.
[141] BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 14.
[142] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 92.
[143] BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 15.
[144] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 92.
[145] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 93.
[146] BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 16.

imposições de obrigações de não fazer, passa a impor obrigação de fazer "como cultivo da terra, o aproveitamento do solo, a venda de produtos" [147].

3.1.4.2 Conceito

Na seção anterior, foi discorrido sobre a evolução histórica da polícia, com a finalidade de demonstrar a sua projeção e variações ao longo dos tempos. Passaremos agora a delimitar a noção de polícia nos dias atuais, com suas nuances terminológicas.

Guido Zanobini conceitua a polícia no sentido de sua função estatal:

> [...] é a atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais[148].

Álvaro Lazzarini, por sua vez, visualiza a polícia como estrutura estatal:

> Polícia designa, em sentido estrito, o conjunto das instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantido-se a propriedade e outros direitos individuais[149].

Ambos os autores manifestam-se pela natureza pública da atividade e das instituições policiais e de sua finalidade maior a garantia de direitos com vistas com bem-estar coletivo. Zanobini ressalta o caráter independente das atividades policiais em relação ao sistema penal, possuindo instrumentos próprios de limitação das liberdades individuais, e nome do interesse coletivo, mesmo na defesa de bens protegidos pelo direito penal.

3.1.4.3 Polícia Administrativa e Polícia Judiciária

São numerosas as classificações das estruturas policiais existentes, seja pelo regime jurídico ou pela natureza da atividade executada. É importante destacar que o presente trabalho direciona-se ao estudo da responsabilidade pública nas atividades de segurança

---

147 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 93-94.

148 ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto admmnistrativo**. Bolonha: Il Molino, 1950, v.5, p.17, *apud* MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo, Atlas, 2002, p. 653.

149 LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 37.

pública, não cabendo aqui análise sobre estruturas dotadas de poder de polícia, mas não voltadas para este fim específico, a exemplo das que tem por substrato a higiene, a produção e o mercado, o sistema financeiro, a construção civil, etc.

Diógenes Gasparini[150] e Maria Sylvia Zanella Di Pietro[151] adotam classificação que divide as polícias em administrativa e judiciária. A primeira é de caráter essencialmente preventivo, mas por vezes repressiva, como no caso de apreensão de mercadoria imprópria ou a remoção de veículo não licenciado. Seu objeto é a propriedade e as liberdades individuais, incidindo sobre bens e direitos, regendo-se por normas do direito administrativo. Além disso, o seu exercício está disseminado pelos órgãos e agentes da Administração Pública, conforme competência definida em lei. Enquanto, que a última tem caráter marcadamente repressivo, incidindo sobre as pessoas, na medida em que lhe cabe apurar as infrações penais. Rege-se por normas processuais penais e está restrita a órgãos específicos e determinados.

Louis Rolland critica as classificações fundadas no caráter repressivo e preventivo das polícias judiciária e administrativa, conforme segue:

> Normalmente, apresenta-se a distinção de uma maneira mais concisa, dizendo: a polícia administrativa tem por função *prevenir* todo ato suscetível de conturbar a ordem; a polícia judiciária de o *reprimir*. Isso não é absolutamente exato. A polícia judiciária *não reprime*. Ela intervém para ajudar na repressão resultante da condenação pronunciada por um juiz. Nisso limita-se a sua tarefa. A polícia administrativa *previne*, sem qualquer dúvida, regulamentando, formulando ordens ou proibições individuais (regulamentos de circulação, interdição de atravessar uma rua, ordem de demolir um edifício ameaçado de ruína). Mas ela *reprime*, também, empregando a força para assegurar o respeito de suas ordens e proibições, sem recorrer à intermediação do juiz[152].

Para Heraldo Garcia Vitta[153] a dessemelhança assenta-se no aspecto estrutural e teleológico. A polícia administrativa é atividade desenvolvida pela Administração Pública, visando à prevenção, à fiscalização e à repressão, enquanto, que a polícia judiciária o regime

---

150 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 122.

151 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 96.

152 ROLLAND, Louis. **Précis de Droit Administratif**. 9ª Ed. Paris: Dalloz, 1947, p. 397 *apud* VITTA, Heraldo Garcia. Poder de Polícia. Coleção Temas de Direito Administrativo. Nº 24. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 24.

153 VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de Polícia**. Coleção Temas de Direito Administrativo. Nº 24. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 25-28.

é de direito processual penal, tendo por escopo a apuração de infrações penais e a captura de delinquentes.

José Afonso da Silva[154], por sua vez, distingue a polícia administrativa da polícia de segurança, a qual compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia administrativa restringe-se a impor limitações a bens jurídicos individuais. A polícia de segurança, todavia, por meio da polícia ostensiva (polícia segurança estrito senso) visa à preservação da ordem pública, através de medidas preventivas para evitar o dano ou o perigo para as pessoas, restando à polícia judiciária as atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de sua autoria.

Destaca-se, entretanto, que Diogo Figueiredo Moreira Neto[155], ao tratar da polícia segurança no sentido de polícia ostensiva, ressalta que esta é ramo da Polícia Administrativa, mas especificamente voltada à prevenção da criminalidade e perseguição de delinquentes. Neste sentido, Álvaro Lazzarini esclarece:

> No nosso entender, já reproduzido na obra "Direito Administrativo da Ordem Pública", a denominada polícia de segurança pública, é exteriorização da polícia administrativa na exata medida em que previne a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas e procurando evitar a prática delituosa em sentido amplo (crimes e contravenções penais), no que se exercita a atividade de polícia de segurança pública. É, também, exteriorização de polícia judiciária quando cuida da repressão delitual, como auxiliar da Justiça Criminal sob a regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente, a quem, sem que tenha natureza jurisdicional a sua atividade, deve fornecer um primeiro material de averiguação e exame[156].

3.1.4.4 Poder de Polícia

Na lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, dois aspectos são fundamentais no estudo do regime jurídico a que está submetida à Administração Pública: prerrogativas e sujeições. As primeiras permitem à Administração os meios para assegurar o exercício de suas atividades. E as segundas são limites opostos à atuação administrativa em benefício dos

---

[154] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p. 778-779.

[155] MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Forense, 1985, p. 479, *apud* LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 243.

[156] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 246.

cidadãos. Há uma permanente tensão entre autoridade da Administração Pública e liberdade individual.

A par disso, no exercício de sua missão constitucional de defesa dos direitos e garantias, com vistas à promoção do bem de todos, o Estado por meio da Administração Pública, muitas vezes, necessita colocar-se em posição de superioridade em relação ao particular, principalmente, quando os interesses deste são incompatíveis com o geral. Ainda mais, quando o interesse geral determinar a necessidade de constrangimentos e sacrifícios às vontades pessoais[157].

Neste sentido, a Administração Pública guarda importante instrumento jurídico, denominado poder de polícia, o qual autoriza o exercício dos "atos coercitivos necessários a fazer, esse interesse geral prevalecer sobre o interesse individual". O uso poder de polícia não é ilimitado, o condicionamento do "exercício de direitos apenas se justifica como derivação do imperativo maior de respeitar os direitos fundamentais na totalidade, notadamente para tutelar de maneira efetiva, o direito fundamental à boa administração pública"[158]. O seu abuso levam ao arbítrio, sujeitando "o agente responsável, de qualquer dos Poderes Políticos e nível hierárquico, às sanções legais, de natureza administrativa, criminal e civil" [159].

É importante ressaltar, que, enquanto, a polícia é algo concreto, estruturas voltadas atividades coercitivas e de prevenção na preservação e restabelecimento da ordem pública, o poder de polícia é uma faculdade, por meio da qual, o Estado, através da polícia, limita as atividades nefastas ao interesse coletivo, promovidas pelo particular[160].

3.1.4.4.1 Conceito

Para definir o conceito de poder de polícia partimos da noção apresentada por Heraldo Garcia Vitta, extraída da diferença entre o serviço público em si do poder de polícia, conforme veremos:

> Na verdade – afirma-se, com segurança -, o poder de polícia tem caracteres distintos do *serviço público*. Enquanto este visa a *ampliar a comodidade* dos

[157] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 32.
[158] FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 187.
[159] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 34.
[160] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 186.

> particulares, ofertando-lhes *utilidades*, mediante *prestações positivas*, aquele limita, *condiciona*, *contende* o comportamento dos indivíduos, obrigando-os a *não fazer* (*dever de abstenção*) [161].

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, em sua conceituação de poder de polícia apresenta duas concepções do termo: a liberal do século XVIII e a atual. Na primeira "o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança", enquanto, que na segunda, os fins da limitação são o "benefício do interesse público". E termina, afirmando como o poder de polícia se manifesta na Administração Pública:

> A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, **regulamenta** as leis e **controla** a sua aplicação, preventivamente (por meio de **ordens, notificações, licenças** ou **autorizações**) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas)[162].

Os autores Diógenes Gasparini[163] e Hely Lopes Meirelles[164] apresentam conceitos semelhantes de poder de polícia. Ambos afirmam ser o poder de polícia uma faculdade ou atribuição da Administração Pública que possibilita o condicionamento do uso, gozo e a disposição da propriedade e o exercício das liberdades individuais dos administrados. Diferenciam-se quanto aos fins do poder de polícia. Para Gasparini o poder de polícia tem por objetivo o benefício ao interesse público e social, enquanto, que Meirelles inclui o interesse do próprio Estado.

Juarez Freitas ressalta, entretanto, que a sujeição ao poder de polícia não recairá sempre sobre os particulares, podendo ser aplicado "contra o aparato estatal, toda vez que este se encontrar em condições disfuncionais ou idênticas às do particular" [165]. Ademais, inclui no seu conceito a gratuidade do poder de polícia quando no exercício fiel aos seus propósitos e a impositividade inerente ao seu desempenho, conforme segue:

> [...] sugere-se, doravante, compreender o "poder de polícia administrativa" como o exercício de um dever (não mera faculdade) que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo,

---

[161] VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de Polícia**. Coleção Temas de Direito Administrativo. Nº 24. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 35.

[162] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 94-95.

[163] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 118-119.

[164] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 131.

[165] FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 207.

> o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e de liberdade, de maneira a obter, mais positiva que negativamente, uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render enseja à indenização, por não impor dano juridicamente injusto[166].

3.1.4.4.2 Fundamento

Conforme já afirmamos para o Estado poder assegurar os direitos e garantias, individuais e sociais, este não pode se encontrar em pé de igualdade com o particular. O poder de polícia trata-se da faculdade da Administração Pública para condicionar a propriedade e o exercício das liberdades dos administrados em benefício da coletividade. O fundamento de este poder é a chamada supremacia geral da Administração Pública em relação aos administrados.

Segundo Diógenes Gasparini, a supremacia geral da Administração Pública em relação aos administrados trata-se de um "vínculo geral [...], que autoriza o condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade e do exercício da liberdade em benefício do interesse público ou social"[167].

Hely Lopes Meirelles vai além, afirmando que a supremacia:

> [...] revela-se nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamento e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo[168].

A supremacia geral da Administração Pública se justifica pelos próprios benefícios trazidos pela coletividade pela ação estatal, como bem explica Hely Lopes Meirelles:

> Através de restrições impostas às atividades do indivíduo que afetem a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, propiciadores do conforto individual e do bem-estar geral[169].

---

166 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 209.

167 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 119.

168 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 132-133.

169 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 135.

Todavia, salienta-se que o princípio da supremacia geral da Administração somente se aperfeiçoa em nosso sistema jurídico quando respeitados os direitos fundamentais e as restrições impostas sejam necessárias ao bem-estar coletivo, como assevera Juarez Freitas:

> [...] as limitações coativamente impostas pela Administração Pública *devem respeitar o catálogo aberto dos direitos fundamentais* (art. 5º, § 2º, da CF), de maneira que as restrições administrativas somente devem acontecer se e quando imprescindíveis à coexistência pacífica, ordeira e viável das liberdades e das garantias, *jamais tendendo a aboli-las*[170].

3.1.4.4.3 Meios de Atuação

O exercício do poder de polícia se dá por meio de atos normativos e atos administrativos. Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta de forma clara as duas formas de atuação do poder de polícia:

> 1. **Atos normativos** em geral, a saber: pela **lei**, criam-se as **limitações administrativas** ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções.
> 2. **atos administrativos** e **operações materiais** de aplicação da lei ao caso concreto compreendendo **medidas preventivas** (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e **medida repressivas** (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de **coagir** o infrator a cumprir a lei.[171]

É importante ressaltar que o poder de polícia exercido por meio de atos administrativos observa as mesmas condições de validade dos demais atos da Administração Pública, possuindo os mesmos requisitos: competência, finalidade, forma, motivo, conteúdo, objeto e causa. Diógenes Gasparini ressalta a imperiosa necessidade de avaliação dos atos de poder de polícia sob o prisma da proporcionalidade, que consiste neste caso no uso adequado da coação[172].

Tantos os atos normativos como os atos administrativos de poder de polícia se traduzirão em limitação a direito individual. "A cada restrição de direito individual – expressa

---

[170] FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 189.
[171] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 96.
[172] GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 124.

ou implícita em norma legal – correspondente equivalente poder de polícia administrativa à Administração Pública, para torná-la efetiva e fazê-la obedecida" [173].

3.1.4.4.4 Características

A maioria dos autores identifica a discricionariedade, a auto-executoriedade e a coercibilidade como principais traços característicos do poder de polícia.

A discricionariedade apresenta-se quando a "lei deixa certa margem de apreciação, quanto a determinados elementos, como o motivo ou o objeto" [174]. Possibilita a escolha, pela Administração, "da oportunidade e da conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público" [175]. Tal característica baseia-se no fato que "ao legislador não é dado prever todas as hipóteses possíveis a exigir a atuação de policiais" [176].

No entanto, a discricionariedade não se reveste numa possibilidade de fazer ou não fazer do agente investido do poder de polícia. Este se trata de obrigação estatal, sendo submetido ao controle jurisdicional. Não obstante a isso, "a intervenção da polícia administrativa, conquanto excepcional, torna-se cogente, sob pena de irremissível omissão, toda vez que presentes os pressupostos da atuação improtelável em defesa da coexistência ordenada das liberdades e da vida digna" [177].

Outra característica importante é auto-executoriedade. Os atos de poder de polícia independem de decisão judicial para execução[178]. Ressalta Hely Lopes Meirelles, todavia, que a auto-executoriedade não revela a punição sem defesa nas medidas repressivas de polícia:

> A Administração só pode aplicar sanção sumariamente e sem defesa (principalmente as de interdição de atividade, apreensão ou destruição de coisas) nos casos urgentes que ponham em risco a segurança ou a saúde pública, ou quando se tratar de infração instantânea surpreendida na sua flagrância, aquela ou esta comprovada pelo respectivo *auto de infração*, lavrado regularmente; nos demais casos exige-se o processo administrativo

---

[173] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 133.
[174] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 97.
[175] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 136.
[176] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 96.
[177] FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 193.
[178] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 97.

> correspondente, com plenitude de defesa ao acusado, para validade da sanção imposta[179].

Maria Sylvia Zanella Di Pietro[180] ensina que alguns autores desdobram o princípio da auto-executoriedade em dois: 1) exigibilidade (*privilège du prélable*): dispensa da autorização do Judiciário para tomadas de decisões executórias pela Administração Pública em relação ao administrado; 2) executoriedade (*privilège d'action d'office*): faculdade da Administração Pública de realizar diretamente a execução forçada para obrigar administrado a cumprir sua decisão.

Juarez Freitas, por sua vez, acrescenta que, independentemente da auto-executoriedade do ato administrativo, "*a limitação* administrativa requer fundamentação clara, de modo congruente e límpido, dado que invariavelmente afeta direitos", conforme interpretação do art. 93 da CF[181].

A coercibilidade também é característica do poder de polícia. Trata-se de atributo indispensável para a própria auto-executoriedade dos atos de poder de polícia. Como bem lembra Hely Lopes Meirelles, a coercibilidade deduz-se de característica marcante de todo ato administrativo: a imperatividade. Este faz o ato administrativo obrigatório para o seu destinatário, "admitindo até o emprego da força pública para o seu cumprimento, quando resistido pelo administrado" [182]. Todavia, adverte o mesmo autor, que tal atributo do poder de polícia não autoriza a violência ou a desproporção dos meios utilizados:

> O atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode descaracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade nulificadores do ato praticado e ensejadores das ações civis e criminais para reparação do dano e punição dos culpados[183].

De acordo Juarez Freitas, a indelegabilidade trata-se também de característica relevante dos atos de polícia administrativa. O poder de polícia é privativo do Poder Público, devendo o agente estar investido das funções de Estado. Todavia, não vislumbra empecilho

---

179 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 137-138.
180 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 98.
181 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 202-203.
182 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 138.
183 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 138.

na delegação de atos mediatamente de polícia ou instrumentais, não inerentemente estatais[184].

O autor apresenta outra característica importante do poder de polícia. O seu exercício na limitação da propriedade e de liberdades asseguradas com vistas ao interesse público e ao bem-estar social, quando praticado legítima e legalmente, não acarreta responsabilização do Poder Público. Tal característica é chamada de indenização zero ou gratuidade. Categoria que não deve ser confundida com a requisição administrativa, amparada no inciso XXIV, do art. 5º, e no inciso III, do art. 22, da CF, na qual o uso é requerido ao particular em razão de necessidade pública urgente e temporária, sujeitando-se o Poder Público a posterior indenização[185].

3.1.4.4.5 Limites

De pronto é imprescindível destacar que o poder de polícia sofre limitação pela lei, ao mesmo tempo, que o seu exercício deve estar condicionado ao atendimento do interesse público com vistas ao bem-estar social. O afastamento do regramento legal e da finalidade pública revela o desvio do poder e consequente nulidade do ato.

Diógenes Gasparini assevera que "o motivo da atribuição do poder de polícia é o interesse público e o bem-estar social. O uso, gozo e disposição da propriedade e o exercício da liberdade não podem impedir a realização do interesse público e o bem-estar social" [186]. Ou seja, o poder de polícia não deve contrariar os motivos da sua própria existência.

Lembra Hely Lopes Meirelles que na proteção do interesse público somam-se os valores materiais do "patrimônio social e espiritual do povo, expresso na tradição, nas instituições e nas aspirações da maioria que sustenta o regime político adotado e consagrado na Constituição e na ordem jurídica vigente". E finaliza:

> Os *limites do poder de polícia administrativa* são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos fundamentais do indivíduo assegurados na Constituição da República (art. 5º). Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os Estados Democráticos, como o nosso, inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de

---

184 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 202-203.

185 FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 204.

186 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 120.

> solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum[187].

No que diz respeito à validade do ato de polícia, as condições são as mesmas do ato administrativo comum – competência, finalidade, forma, motivo, conteúdo, objeto e causa – entretanto, como ressalta Hely Lopes Meirelles, devem ser acrescidas a proporcionalidade da sanção e a legalidade dos meios empregados pela Administração[188].

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, faz as seguintes considerações sobre a aplicação do princípio da proporcionalidade nos atos de poder de polícia:

> Tem aqui aplicação um princípio de direito administrativo, a saber, o da **proporcionalidade dos meios aos fins**; isto equivale dizer que o poder de polícia não deve ir além do necessário para a satisfação do interesse público que visa proteger; a sua finalidade não é destruir os direitos individuais, mas, ao contrário, assegurar o exercício, condicionando-o ao bem estar social; só poderá reduzi-los quando em conflito com interesses maiores da coletividade e na medida estritamente necessária à consecução dos fins estatais[189].

Juarez Freitas, quando trata do princípio da proporcionalidade, identifica três subprincípios de cuja confluência depende a aprovação do ato:

> (a) o *subprincípio da adequação entre meios e fins* – tal diretriz exige relação de pertinência entre os meios escolhidos pelo administrador e os fins colimados pela lei ou pelo ato administrativo. Guardando parcial simetria com o princípio da proibição do excesso (*Übermassverbotes*), a medida implementada pelo Poder Público precisa se evidenciar não apenas conforme aos fins almejados (*Zielkonformität*), mas, também, apta a realizá-los (*Zwectauglichkeit*). Igualmente se mostram inadequadas a insuficiência ou a omissão antijurídica e causadora de dano;
> (b) o *subprincípio da necessidade* – o que esse subprincípio impõe não é tanto a necessidade dos fins, mas a justificável inafastabilidade dos meios mobilizados pelo Poder Público. Quando há muitas alternativas, o Estado deve optar em favor daquela que afetar o menos possível os interesses e as liberdades em jogo. É que "o cidadão tem direito à menor desvantagem possível" (*Gebot dês geringstmöglichen Eingriffs*).
> (c) o *subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito* – a cláusula da proporcionalidade *stricto sensu* decorre do reconhecimento de que os meios podem ser idôneos para atingir o fim, mas desproporcionais em relação ao custo/benefício. Se incorrer no simplificador cálculo utilitário ou na mera análise econômica, a proporcionalidade em sentido estrito indaga pelo "preço a pagar". Vale dizer, faz a conta dos ganhos e das perdas, ao

---

187 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 135.
188 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 140.
189 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 99.

> apurar se os ônus não são desmesurados. Aqui o princípio se entrelaça com os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia[190].

Por outro lado, não esqueçamos o princípio da legalidade dos atos administrativos. A legalidade dos meios empregados pela Administração é requisito de validade. O uso de meios ilegais também será tratado como abuso de poder, mesmo que seja lícito e legal o fim pretendido[191].

Por fim, o Poder Público deve manter atenção na regulamentação, controle e contenção do Poder de Polícia[192], conforme afirma Álvaro Lazzarini:

> [...] o Poder de Polícia não é ilimitado. Encontra barreiras ou limites instransponíveis, que abrigam as atividades humanas, protegendo-as contra os desmandos dos governantes, barreiras ou limites esses que são de três ordens, no dizer conspícuo de Cretella Júnior: "os direitos dos cidadãos; as prerrogativas individuais; as liberdades garantidas pelas Constituições e pelas leis" (ob. Cit. P. 229, 205)[193].

3.2 Segurança Pública na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 atenta aos fins do Estado Moderno de defender os interesses do povo para garantir o seu bem-estar, em seu preâmbulo define que o Estado brasileiro fundamenta-se em "assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e justiça", com vistas a promoção do "bem todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" [194] (Art. 3º, IV, CF), dispondo ao longo de seus títulos e capítulos, direitos e garantias, de natureza individual e social, que são asseguradas aos seus cidadãos, em especial a segurança pública (art. 144, CF).

Neste sentido, reservou-se na Constituição Federal capítulo específico no título "Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas" para a segurança pública, observando-se no *caput* do art. 144, esta como um dos direitos a serem assegurados pelo Estado brasileiro:

---

190 FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 70-71.

191 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 141.

192 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 133.

193 LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 193-194.

194 **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 7.

"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" [195].

Nos incisos do art. 144 da Constituição Federal estão definidos de forma taxativa[196] os órgãos policiais incumbidos da segurança pública, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Segundo Álvaro Lazzarini o exercício de atribuição não pertencente à competência constitucional do órgão policial a que serve trata-se de excesso ou desvio de poder, o qual sujeita o agente à responsabilidade criminal, civil e administrativa[197].

3.2.1 Polícia Federal

A Polícia Federal trata-se de órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, conforme o § 1º do art. 144 da Constituição Federal, destinando-se a:

> I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
> II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
> III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União[198].

Conforme se compreende do texto constitucional, a Polícia Federal possui atividade mista de polícia. Exerce as funções de polícia judiciária, na apuração das infrações penais que envolvam bens, serviços e interesses da União, de repercussão interestadual ou internacional, de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e de contrabando e descaminho. E também executa atividades de polícia administrativa na prevenção ao tráfico

---

[195] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.
[196] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 58.
[197] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 60.
[198] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.

de drogas e ao contrabando e descaminho, bem como as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.

3.2.2 Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal

A Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal são responsáveis pelo patrulhamento ostensivo nas rodovias federais e ferrovias federais, conforme os §§ 2º e 3º do Art. 144 da Constituição Federal, respectivamente.

É importante destacar que as competências da Polícia Rodoviária Federal não se restringem às de polícia administrativa de trânsito, estabelecidas nos incisos do art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. O Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, estabelece atribuições de polícia de segurança, conforme se verifica nos seguintes incisos do art. 1º:

> I - realizar o patrulhamento ostensivo, executando **operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros**;
> [...]
> V - **realizar perícias, levantamentos de locais boletins de ocorrências, investigações**, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em leis e regulamentos, imprescindíveis à elucidação dos acidentes de trânsito;
> [...]
> VIII - executar **medidas de segurança, planejamento e escoltas nos deslocamentos do Presidente da República, Ministros de Estado, Chefes de Estados e diplomatas estrangeiros e outras autoridades**, quando necessário, e sob a coordenação do órgão competente;
> IX - efetuar a **fiscalização e o controle do tráfico de menores** nas rodovias federais, adotando as providências cabíveis contidas na Lei n° 8.069 de 13 junho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);
> X - colaborar e atuar na **prevenção e repressão aos crimes contra a vida, os costumes, o patrimônio, a ecologia, o meio ambiente, os furtos e roubos de veículos e bens, o tráfico de entorpecentes e drogas afins, o contrabando, o descaminho** e os demais crimes previstos em leis[199]. (Grifo nosso).

[199] Brasil. **Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm.

3.2.3 Polícia Civil

Ressalvada a competência da União, cabem às Polícias Civis as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares. Ou seja, as Polícias Civis exercem a função de polícia judiciária de forma residual, excluindo-se os crimes militares, que são apurados pelas próprias instituições militares, e as infrações penais de responsabilidade da Polícia Federal.

3.2.4 Polícias Militares e Corpos de Bombeiros

Nos § 5º e 6º do artigo 144 da Constituição Federal, estão definidas a missão constitucional das polícias militares - "a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública" -, ressalva junto com os Bombeiros Militares a condição de "forças auxiliares e reserva do Exército", bem como a subordinação aos "Governadores dos Estados, do Distrito Federal e Territórios" [200].

É privativa da União a competência de legislar sobre "normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros" [201]. O Decreto-Lei nº 667, 2 de julho de 1969, editado no período do regime de exceção (1964-1985), traz no seu artigo 3º o rol de competências das polícias militares:

> Art. 3º - Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
> a) executar com exclusividade, ressalvas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
> b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 12.1.1983)
> c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)

200 **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.

201 **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 51.

> d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial; (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983)
> e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico. (Redação dada pelo Del nº 2010, de 1983) [202]

Em complemento às disposições do Decreto-Lei nº 667/1969, a Inspetoria-Geral das Polícias Militares editou, em 1981, o Manual Básico de Policiamento Ostensivo, que conceitua o policiamento ostensivo como "a atividade de manutenção da ordem pública executada com exclusividade pela Polícia Militar, observando características, princípios e variáveis próprias, visando a tranquilidade pública".

Além da missão atinente à polícia ostensiva e à manutenção da ordem pública, típicas da polícia de segurança, as Polícias Militares podem receber a atribuição da polícia administrativa de trânsito nos estados da Federação, por meio de convênio com os órgãos executivos de trânsito dos entes federativos, de acordo com o inciso III do art. 23 do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997[203], e de meio-ambiente, conforme § 1º do art. 70 da Lei nº 9.605, combinado com o art. 6º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981[204].

Ademais, as Polícias Militares em alguns estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Alagoas, Mato Grosso do Sul, Paraná, São Paulo e Pernambuco[205]) tem exercido as atribuições relativas à lavratura do Termo Circunstanciado nos delitos de menor potencial ofensivo, conforme estabelecido na Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995[206], até então realizadas pelas polícias civis dos Estados.

---

[202] Brasil. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm.

[203] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 829.

[204] Brasil. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.

[205] **Onde a PM já lavra TCO?** Disponível em http://www.termocircunstanciado.com.br/estados-onde-a-pm-ja-lavra-tco.

[206] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1543-1550.

Por fim, lembra Álvaro Lazzarini que "no tocante à preservação da ordem pública [...] às Polícias Militares não só cabe o exercício da polícia ostensiva, cabendo-lhe também a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública não atribuída aos demais órgãos" [207]. Ou seja, a sua competência é complementar às das outras instituições e substitutiva no caso de falência dos demais órgãos, como no caso de greve.

Aos corpos de bombeiros militares, de acordo com o § 5º do Art. 144 da Constituição Federal, "além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil" [208]. Na ausência de lei federal, as competências dos Corpos de Bombeiros têm sido regulamentadas nos Estados da Federação, circunscrevendo-se as tarefas de prevenção e extinção a incêndios, busca e salvamento e a defesa civil. Como se verifica, os bombeiros não realizam atividades de segurança pública, apesar de, conforme estabelecido em lei, poderem exercitar poderes de polícia administrativa na fiscalização de instalações com vistas à prevenção de incêndios[209].

[207] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 61.
[208] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 52.
[209] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 255.

4 Responsabilidade Pública nas Atividades de Segurança Pública

A segurança pública trata-se de uma das condições para o desenvolvimento da personalidade humana. Seu objeto é a ordem pública, que consiste em estado de convivência social pacífica, no qual valores de ordem política, social, econômica, moral e até religiosa encontram-se preservados. Situação em que se permite aos indivíduos o exercício de seus direitos, sem invasão ou ameaça.

A tarefa de preservar e restabelecer a ordem pública é desempenhada pelos organismos especializados do Estado, denominados de polícia, cabendo a vigilância do cumprimento das limitações às liberdades dos particulares impostas pela lei, com vistas ao bem-estar coletivo. Todavia, o exercício dos poderes inerentes aos órgãos policiais mantém linha tênue entre ações legítimas, necessárias ao atendimento do interesse público, e ilegítimas, nos quais o excesso ou a omissão podem acarretar danos aos administrados.

Neste sentido, registra Juarez Freitas que o Estado desejado é o da proporcionalidade[210], em que se deixa para trás os excessos ou as omissões. Apregoa que todos têm o direito fundamental à boa administração pública, o qual conceitua da seguinte forma:

> [...] trata-se do direito fundamental à boa administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem[211].

Sendo assim, o Poder Público deve pautar suas atividades sob o primado dos direitos fundamentais, em especial, nas atividades de segurança pública, em que a proteção a tais direitos[212], tendo em vista o bem-estar coletivo, é tarefa precípua[213]. Por outro lado, e de

---

[210] FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 19.

[211] FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 22.

[212] FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 208.

acordo com sua finalidade primordial, o Poder Público deve ser responsabilizado pelas ações ilegítimas, sejam omissivas ou comissivas, lícitas ou ilícitas, que resultem em dano injusto e desproporcional a alguns indivíduos, em flagrante quebra da isonomia entre os membros da sociedade.

A responsabilidade do Estado em sua função administrativa se apresenta sob regimes condicionados principalmente pelo risco administrativo, isonomia perante encargos ou benefícios públicos, o funcionamento anormal do serviço e até mesmo influência da culpa[214]. Tratando-se a segurança pública, atividade de prestação de serviço essencialmente negativa, nos ateremos a casos relacionados ao risco administrativo, à culpa do serviço e à culpa do agente.

Nas próximas seções, serão apresentados casos concretos de responsabilidade pública, sob o olhar da jurisprudência e da doutrina, agrupados pelos regimes condicionantes da responsabilidade pública, anteriormente citados.

4.1 Risco Administrativo

A responsabilização pela culpa é de caráter moral. Implica a obrigação de indenizar àquele que causou dano a outro. Nela o homem é considerado plenamente responsável pelas consequências dos seus atos. Na responsabilização pelo risco, entretanto, pressupõe-se que o ser humano não é capaz de ter o pleno conhecimento sobre todos os fatores e circunstâncias, que poderão determinar o nascimento de dano decorrente da sua conduta. Todavia, em nome do progresso, da dominação e aproveitamento da natureza, o homem assume os perigos decorrentes do conhecimento parcial que detém sobre o todo[215].

Na responsabilidade pelo risco, a ação danosa não é propriamente oriunda do agente para o qual se imputa à responsabilidade. Na realidade, a atribuição da obrigação de

---

[213] "Passados os tempos em que as Polícias Militares eram consideradas braço armado do Estado, vivemos hoje uma nova realidade. No Estado Democrático de Direito, os policiais militares assumem o papel de parceiros da sociedade e promotores dos direitos humanos. São verdadeiros agentes da cidadania." *In* Brasil, Ministério da Justiça, Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário – Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Guia de Direitos Humanos: Conduta ética, técnica e legal para instituições policiais militares**. Brasília: 2008, p. 3.

[214] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 286.

[215] LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. Revista e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 538.

indenizar decorre da criação de um risco do qual depende o dano. Por ato comissivo seu são gerados os fatores que propiciarão decisivamente a emergência de dano[216].

Nas atividades estatais, isto não é diferente. Destaca-se na modernidade a ampliação dos serviços públicos, que em determinadas circunstâncias são acompanhados de riscos intensificados[217]. No tocante à segurança pública, o aperfeiçoamento e organização dos grupos criminosos implicam em alterações procedimentais e incremento de novas técnicas e equipamentos por partes dos organismos policiais, com consequente potencialização de riscos à sociedade.

Neste sentido, o Poder Público, com fundamento na solidariedade social, deve reparar os danos decorrentes das atividades risco, que venham a acarretar danos a certos membros da comunidade, não impostos aos demais[218]. Manifesta-se a responsabilidade pública objetiva, nestes casos, mesmo sem estar presente o nexo causal. O Poder Público, mesmo sem ser o autor direto do dano, obriga-se, em razão de, por seu ato, ser criada situação propícia para a sua ocorrência[219].

Nas subseções seguintes, trataremos de casos importantes de riscos gerados pela atividade estatal de segurança pública, nos quais o Poder Público é responsável.

4.1.1 Explosivos, armas e engenhos perigosos

A industrialização, comércio, armazenamento e fiscalização de produtos controlados, tais como armas, munições, explosivos e outros engenhos perigosos, estão regulados no Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), aprovado pelo Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000[220].

Em linhas gerais, o controle sobre tais produtos é realizado pelo Poder Público, por meio do Exército Brasileiro, o qual detém o poder de polícia para aplicação de sanções no caso infringência das disposições do regulamento. Entretanto, este é omisso quanto à responsabilidade de natureza civil, no caso de danos decorrentes da guarda de tais produtos.

---

[216] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1026.

[217] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 290.

[218] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 631.

[219] FILHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Editores Malheiros, 2000, p. 176.

[220] Brasil. **Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000**. Disponível em http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php?option=com_content&task=view&id=84.

Segundo Sérgio Viana Severo, a responsabilidade é objetiva sobre os danos derivados da guarda de explosivos e munições, justificada pela potencialização de riscos sociais, decorrentes do armazenamento de tais pertences, necessários à prestação de serviços públicos[221]. No caso das forças de segurança pública, as armas (revólveres, pistolas, carabinas, submetralhadoras, fuzis), as munições, os explosivos, o gás lacrimogêneo, dentre outros itens, tratam-se materiais utilizados no dia-a-dia, seja na guarda, porte ou mesmo no emprego pelos agentes policiais, em situações específicas.

Neste sentido, há responsabilidade pública na explosão de estoque de munições[222], mesmo decorrente da queda de raio[223]. Ou seja, mesmo nos casos de força maior, em face do risco assumido pelo Estado na utilização de tais materiais, estará presente a responsabilidade pública. Por outro lado, o Estado obriga-se a indenizar, agora em razão da culpa do serviço, nos casos de: abandono de artefato explosivo em campo de tiro do Exército, encontrado pela vítima, menor impúbere, sendo a afastada a culpa desta, em razão da pequena idade[224]; uso de bomba de efeito moral para conter atos de vandalismo, durante ato público, em que terceiro, participante do evento, mas não responsável pelas condutas marginais, sofre dano decorrente da ação policial[225]; danos decorridos dos disparos efetuados por policiais contra veículo roubado[226].

---

[221] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 290-291.

[222] CE 28 mars 1919, **Regnault-Desroziers**, p. RDP 1919, p. 239, concl. Corneille, S 1919.3.25, note . Hauriou *apud* SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de Responsabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 291.

[223] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1027.

[224] "RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - GRANADA APANHADA POR MENOR EM CAMPO DE TIRO DO EXERCITO - EXPLOSÃO - DANOS FISICOS GRAVISSIMOS - OMISSÃO ESTATAL - CULPA DA VITIMA NÃO CARACTERIZADA - FALTA DE CAPACIDADE PARA DISCERNIMENTO - TENRA IDADE - INDENIZAÇÃO JUSTA. 1 - a responsabilidade civil do estado, em se tratando de acidente decorrente de omissão do agente publico no sentido de velar pelos explosivos utilizados em operações de treinamento em campos de tiro, e de natureza objetiva, sob a modalidade denominada risco administrativo, razão pela qual somente podera se eximir do dever de indenizar quando demonstrada a existencia de caso fortuito ou força maior, ou ainda, na hipotese de resultar demonstrada a culpa da vitima. 2 - tendo restado comprovado que a vitima, a epoca do acidente, era menor impubere, não e dado exigir tivesse condições de discernimento que lhe permitissem atuar com culpabilidade ao apanhar um explosivo, que se encontrava abandonado em um campo de tiros do exercito e do qual lhe resultou em danos graves nos membros superiores, pois indeclinavel e a sua condição de absolutamente incapaz. 3 - demonstrado o fato lesivo, bem como o nexo de causalidade, gerador do dano, devida e a indenização, dado que inocorrentes as hipoteses de exclusão da responsabilidade civil objetiva do ente publico. 4 - indenização fixada de acordo com os danos sofridos pela vitima e em atenção as consequencias e prejuizos causados pelo acidente, a reclamar manutenção. 5 - remessa oficial e recurso voluntario improvidos." (TRF – 3ª Região - Apelação Cível nº 92.03.053995-6. Relatora Desembargadora Federal Suzana Camargo. Disponível em http://www.trf3.jus.br)

[225] RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. Ação de Indenização por danos materiais, morais e estéticos. Autora que sofreu graves lesões nas pernas em razão de deflagração de "bomba de efeito moral" arremessada por policiais militares, que continham manifestação em comemoração ao Dia Internacional da Mulher.

4.1.2 Intervenção da vítima para intensificação dos riscos

As operações policiais possuem riscos intrínsecos para os agentes policiais e terceiros envolvidos, em face do enfrentamento a indivíduos perigosos e pelo uso de equipamentos com potencial risco de causar danos. Em recente decisão do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção nº 795/DF[227], foi reconhecido o regime de aposentadoria especial aos policiais civis do Estado de São Paulo, forte no disposto no inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição Federal ("que exerçam atividade de risco")[228], em face das condições de periculosidade, resultante do permanente risco de vida, e insalubridade do serviço, decorrente do risco de contrair moléstias profissionais[229].

No caso da abordagem, por exemplo, a Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul lançou folheto, explicando os fundamentos da abordagem policial, a sua motivação e como o cidadão deve se portar de forma a contribuir para a segurança durante o procedimento policial (Anexo A). A Secretária Nacional de Segurança Pública, em iniciativa semelhante, elencou os direitos da pessoa abordada em operações policiais (Anexo B).

Responsabilidade objetiva. Configuração (art. 37, § 6º da CF). Nexo causal devidamente demonstrado, bem como, as lesões sofridas pela autora. Dever do Estado indenizar em razão dos danos provocados na cidadã por seus agentes no exercício de suas funções. Dano moral configurado (art. 5, incisos V e X, da CF). Aplicação. Indenização devida. Danos moral e estético. Configuração. Cumulação. Admissibilidade. Súmula 387 do colendo STJ. Fixação da indenização. Atendido o critério da razoabilidade. Sentença Mantida. (TJSP - Apelação nº 0104475-67.2008.8.26.0053 – Des. AMORIM CANTUÁRIA. Julgado em 4 de outubro de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

[226] Apelação cível. Ação de indenização contra o Estado do Rio Grande do Sul. Danos materiais configurados. Responsabilidade civil objetiva do Estado por ato comissivo de policiais da Brigada Militar. Sentença de parcial procedência mantida. Apelo desprovido. (TJRS – 6ª Câmara Cível - Apelação nº 70011865813 – Relator Des. Ney Wiedemann Neto. Julgado em 21 de setembro de 2006. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[227] MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DO SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR A DISCIPLINAR A MATÉRIA. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO LEGISLATIVA. 1. Servidor público. Investigador da polícia civil do Estado de São Paulo. Alegado exercício de atividade sob condições de periculosidade e insalubridade. 2. Reconhecida a omissão legislativa em razão da ausência de lei complementar a definir as condições para o implemento da aposentadoria especial. 3. Mandado de injunção conhecido e concedido para comunicar a mora à autoridade competente e determinar a aplicação, no que couber, do art. 57 da Lei n. 8.213/91. (STF – Mandado de Injunção nº 755-DF – Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgado em 15 de abril de 2009. Disponível em http://www.stf.jus.br).

[228] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 25.

[229] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006, p. 693.

Sendo assim, verificam-se nas operações policiais deveres não só por parte dos agentes policias, na guarda dos direitos dos cidadãos, mas também destes frente a ação legítima do Estado. Neste sentido, a colaboração dos administrados torna-se imperiosa a fim de minimizar os riscos inerentes à atividade policial. Por essa razão, o exame da atuação da vítima torna-se relevante, pois sua conduta pode determinar a própria intervenção policial (motivos determinantes da abordagem policial, por exemplo) ou mesmo a sua intensificação (fuga de barreira policial), o que poderá influenciar na atenuação ou no afastamento da responsabilidade pública[230]. Cita-se, como exemplo de afastamento da responsabilidade pública, o caso do Advogado que, fora dos parâmetros de atuação de sua profissão, interfere em ação policial, concorrendo para as lesões que sofreu[231], e também da fuga da vítima, dirigindo motocicleta, de abordagem policial, que ao ser perseguido colidi com a viatura policial, restando lesionada[232]. Situação diferente ocorre quando a vítima é alvejada simplesmente por fugir da abordagem policial, vindo a falecer, pois fica demonstrada a desproporcionalidade entre o risco determinado pela fuga e a ação policial[233].

---

[230] SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de **Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 292.

[231] RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ATOS PRATICADOS PELA BRIGADA MILITAR. INDENIZAÇÃO. DESCABIMENTO. Improcede o pedido de indenização quando a vítima concorre para a ocorrência do evento dito danoso. Atuação de profissional fora dos parâmetros normais previstos no Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94). A imunidade prevista ao advogado não dá autorização a interferir no trabalho da brigada militar. Afastada a responsabilidade objetiva do estado. Apelação do Estado provida. PREJUDICADO o recurso adesivo. (TJRS – Apelação e Reexame nº 70000547448 – 6ª Câmara Cível – Relator Des. João Pedro Freire. Julgado em 23 de agosto de 2000. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[232] RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ABUSO DE DIREITO. POLICIAIS DA BRIGADA MILITAR. ATO ILÍCITO NÃO DEMONSTRADO. PROVA TESTEMUNHAL. VERSÕES ANTAGÔNICAS. 1. Rejeitada a preliminar de revelia. 2. O estado do rio grande do sul, na condição de pessoa jurídica de direito público interno, responde pelos atos de seus prepostos nos termos do artigo 37, § 6°, da constituição federal. Trata-se, pois, de responsabilidade objetiva, que dispensa a prova do elemento anímico da conduta. 3. A prova dos autos revelou versões antagônicas para o fato controvertido. Com base nesses elementos, não é possível alterar a conclusão manifestada pelo juízo de primeiro grau, devendo ser confirmada a improcedência da pretensão indenizatória. PRELIMINAR REJEITADA. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME. (TJRS – Apelação Cível nº 700039586458 – 9ª Câmara Cível – Relator Des. Íris Helena Medeiros Nogueira. Julgado em 23 de março de 2011. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[233] RECURSO ESPECIAL - INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS E MATERIAIS - MORTE DO MARIDO E PAI DOS AUTORES - DISPAROS EFETUADOS POR POLICIAIS MILITARES - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO - ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC - NÃO OCORRÊNCIA - PRESTAÇÃO DE ALIMENTOS - SÚMULA N. 07/STJ - JUROS MORATÓRIOS A PARTIR DO EVENTO DANOSO - SÚMULA N. 54/STJ - CUMULAÇÃO DE DANOS MORAIS E MATERIAIS - SÚMULA N. 37/STJ - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO DO ARTIGO 20, § 4º, DO CPC. No tocante à alegada violação ao artigo 535, II, do Código de Processo Civil, o recurso não logra perspectiva de êxito, uma vez que não há nos autos qualquer omissão, pois o egrégio Tribunal a quo apreciou toda a matéria recursal devolvida. Nesse eito, salientou a Corte de origem que "os embargos declaratórios interpostos pela Fazenda ostentam nítida pretensão de reexame de matéria já decidida, o que não se admite." A questão relativa ao cabimento da prestação de alimentos escapa do âmbito de cognição do recurso especial, pois necessário seria o reexame do conjunto probatório para verificar se a vítima efetivamente provia os meios de subsistência dos autores, o que encontra óbice no enunciado da

Por outro lado, os riscos inerentes às operações policiais, quanto a terceiros não relacionados à referida ação, determinam a responsabilidade pública[234]. Como é o caso de disparos efetuados por policiais durante perseguição a delinquentes, que atingem vítima, sem qualquer relação com os perseguidos, causando-lhe cegueira total[235], e da dissolução de tumulto por policiais, em que terceiro não participante é atingido por bomba de efeito moral, causando-lhe perda de audição e transtornos psicológicos[236].

Súmula n. 07 deste Sodalício. "No campo da responsabilidade extracontratual, mesmo sendo objetiva a responsabilidade, como na hipótese, os juros moratórios fluem a partir do evento danoso" (Corte Especial - EREsp n. 63.608/RJ, Rel. p/acórdão Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 04.08.2003). "São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundas do mesmo fato" (Súmula n. 37/STJ). Ausência de prequestionamento do artigo 20, § 4º, do Código de Processo Civil. Recurso especial não conhecido. (STJ – Recurso Especial nº 403126-SP – Relator Ministro Franciulli Netto. Julgado em 21 de agosto de 2003. Disponível em http://www.stj.jus.br).

234 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 292.

235 APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CONDUTA EMPREENDIDA POR AGENTE PÚBLICO QUANDO DE OPERAÇÃO DA BRIGADA MILITAR. MENOR LESIONADO POR ARMA DE FOGO. CEGUEIRA COMPLETA. DANO MATERIAL E MORAL. Responsabilidade objetiva do estado do rio grande do sul reconhecida em virtude de conduta comissiva empreendia por policial militar que veio, quando de perseguição a marginais, a alvejar o apelado, o que causou ao último cegueira total irreversível. Prejuízo moral flagrante. Adequação da verba indenizatória fixada a tal título, considerando a extensão do dano, o potencial econômico do recorrente, o caráter profilático-pedagógico de demandas análogas. Afastamento dos parâmetros alinhados na lei n.º 5.250/67 – responsabilidade tarifada da lei de imprensa – para fins de quantificação do prejuízo extrapatrimonial. Critérios não recepcionados pela constituição federal de 1988. Dano material, modo igual, acolhido. Pensionamento fixado em consonância com a realidade fática do recorrido e em sintonia com as provas produzidas. Despesas de condução. Pleito agasalhado a título de prejuízo material. Verba honorária reduzida. APELO MATRIZ PROVIDO, EM PARTE, PARA O FIM DE REDUZIR A VERBA HONORÁRIA. RECURSO ADESIVO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO ACOLHIDA. Não se identifica em favor do autor interesse recursal à oferta de recurso na modalidade adesiva. É que, em tendo o mesmo requerido, na exordial, que os prejuízos – moral e material – fossem arbitrados pelo julgador, e havendo acolhimento das pretensões, não há falar em sucumbência parcial e recíproca – em não sendo alcançado o valor esperado pela parte – a ensejar a apresentação do recurso adesivo. RECURSO ADESIVO NÃO-CONHECIDO. (TJRS – Apelação e Reexame Necessário nº 70003029063 – 5ª Câmara Cível – Relatora Marta Borges Ortiz. Julgado em 17 de abril de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

236 APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EXCESSO PRATICADO POR POLICIAIS MILITARES NA CONTENÇÃO DE MANIFESTAÇÃO DE VENDEDORES AMBULANTES EM LOCAL DE GRANDE MOVIMENTO. EXPLOSÃO DE BOMBA DE EFEITO MORAL PRÓXIMA AO DEMANDANTE, TERCEIRO ALHEIO À MANIFESTAÇÃO. DANO MORAL IN RE IPSA. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DEFENSORIA PÚBLICA. CONFUSÃO. CUSTAS PROCESSUAIS E TAXA JUDICIÁRIA. ISENÇÃO. 1. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO. O ordenamento jurídico pátrio acolheu a responsabilidade objetiva da administração pública, lastreada na teoria do risco administrativo, a teor do disposto no artigo 37, § 6°, da Constituição Federal. 2. Situação fática em que policiais militares, para o fim de controlar manifestação de vendedores ambulantes no centro de Santa Maria/RS, utilizaram-se de força desproporcional, inclusive empregando balas de borracha e bombas de efeito moral em região de grande movimento, vindo a atingir terceiros alheios ao embate estabelecido. Dentre estes terceiros vitimados pela ação policial, justamente se encontrava o ora demandante, que, em razão da explosão de uma dessas bombas próxima à sua cabeça, teve sensível perda de audição no ouvido direito e prejuízos ao tratamento a que se submetia, para a cura de doença psiquiátrica (agorafobia e síndrome do pânico). Abuso de direito configurado. Dano moral in re ipsa. 3. QUANTUM INDENIZATÓRIO. O quantum indenizatório deve representar para a vítima uma satisfação capaz de amenizar de alguma forma o sofrimento impingido. A eficácia da contrapartida pecuniária está na aptidão para proporcionar tal satisfação em justa medida, de modo que não signifique um enriquecimento sem causa para a vítima e produza impacto bastante no

4.1.3 Acidente em serviço

Os danos resultantes de acidente serviço guardam, em regra, recepção nas legislações estatutárias dos regimes dos servidores de cada instituição policial. No caso dos policiais civis e policiais militares do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.594, de 11 de dezembro de 1995, define as circunstâncias do acidente em serviço:

> I - por fato relacionado, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo, ainda que ocorrido em horário ou local diverso daquele determinado para o exercício de suas funções;
> II - em decorrência de agressão sofrida e não provocada pelo policial, no exercício de suas atribuições;
> III - por situação ocorrida no percurso da residência para o trabalho e vice-versa;
> IV - em treinamento;
> V - em represália, por sua condição de policial[237].

A referida legislação relaciona ao acidente em serviço, além das atividades atinentes ao cargo, circunstâncias externas como o deslocamento entre a residência e o trabalho, a represália e as atividades de treinamento. O Estado, independentemente de qualquer excludente, assume a condição de segurador, em face do risco da atividade, comprometendo-se pelas custas hospitalares ou de sepultamento, no caso de morte, e pensionamento em valores integrais. Perfazendo-se inválido permanente, total ou parcial, ou morto o policial, os beneficiários recebem ainda uma indenização, conforme a Lei nº 10.996, de 18 de agosto de 1997[238]. Ademais, se o servidor policial "morrer ou ficar permanentemente inválido, em virtude de ferimento sofrido em ação ou de enfermidade contraída nessa circunstância ou que nela tenha causa eficiente, e em decorrência de

---

causador do mal a fim de dissuadi-lo de novo atentado. 4. ÔNUS SUCUMBENCIAIS. A Defensoria Pública do Estado não pode receber honorários que decorrem de condenação da Fazenda em causa patrocinada por Defensor Público, por configurar-se na hipótese, confusão entre credor e devedor. 5. Por outro lado, tem-se que o Estado goza de isenção do pagamento de emolumentos a escrivão que dele percebe vencimentos, consoante dispõe o parágrafo único, do art. 11, da Lei Estadual n.º 8.121/85, bem como da taxa judiciária, nos termos do artigo 2º, inciso II, da Lei nº 8.960/89. DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70029050382 – Relator Des. ODONE SANGUINÉ. Julgado em 10 de junho de 2009. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

[237] Estado do Rio Grande Sul. **Lei nº 10.594, de 11 de dezembro de 1995**. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13249&hTexto=&Hid_IDNorma=13249.

[238] Estado do Rio Grande Sul. **Lei nº 10.996, de 18 de agosto de 1997**. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei nº 10996&idNorma=368&tipo=pdf.

agressão sofrida e não provocada pelo servidor, no exercício de suas atribuições", é promovido extraordinariamente ao cargo correspondente ao final da carreira, de acordo com a Lei Complementar nº 11.000 de 18 de agosto de 1997[239].

Da mesma forma, há decisões jurisprudências pela responsabilidade púbica no caso de policial baleado por delinquente preso, presente omissão culposa de colega, que não revistou devidamente o delinquente[240], ou seja, em circunstância de conduta de terceiro relevante, mas que o Estado assume a responsabilidade em face do risco; em acidente ocorrido durante o curso de formação, anterior a posse no cargo[241]; e quando policial é morto por delinquente no deslocamento para sua residência, quando se presume a ação do policial, mesmo fora do serviço, como relacionada às suas atribuições funcionais[242].

---

[239] Estado do Rio Grande Sul. **Lei nº 11.000, de 18 de agosto de 1997**. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50242&hTexto=&Hid_IDNorma=50242.

[240] RESPONSABILIDADE DO ESTADO - NATUREZA - POLICIAIS MILITARES - DILIGÊNCIA. A responsabilidade do Estado é objetiva, pressupondo nexo de causalidade entre o fato ou serviço que lhe seja próprio e a ausência de dolo ou mesmo culpa por parte da vítima. Precedentes: Recursos Extraordinários nºs 179.147, 135.310, 130.764, 109.615 e 140.270, julgados na Segunda (os dois primeiros e o último) e Primeira (o terceiro e quarto) Turmas, relatados pelos Ministros Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Moreira Alves, Celso de Mello e por mim, com acórdãos veiculados nos Diários da Justiça de 27 de fevereiro de 1998 (os dois primeiros), 7 de agosto de 1992, 2 de agosto e 18 de outubro de 1996, respectivamente. Responde o Estado por dano decorrente de diligência policial em que servidor policial militar haja atuado com negligência, vindo a ser baleado, por agente que deveria estar sob vigilância, colega de serviço. Hipótese concreta a extrapolar o risco, simples risco, resultante da atividade policial e a ensejar a responsabilidade do Estado no que "conseqüência lógica inevitável da noção de Estado de Direito" - Celso Antônio Bandeira de Mello. (STF – RE 176564/SP – Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 de dezembro de 1988. Disponível em http://www.stf.jus.br).

[241] ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE EM CURSO DE FORMAÇÃO. LUCROS CESSANTES, DANOS MATERIAIS E MORAIS. INDENIZAÇÃO DEVIDA. RAZOABILIDADE. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. I. Revela-se incabível a condenação da ré ao pagamento de lucros cessantes, uma vez que o autor acabou empossado no cargo de policial rodoviário federal. II. Restou incontroverso o fato de que o autor arcou com parte das despesas oriundas do infortúnio, razão pela qual deve ser indenizado pelos gastos comprovados. III. Sem qualquer espécie de dúvida, a perda da visão do olho esquerdo trouxe ao autor abalo psíquico passível de indenização por danos morais. IV. A fixação dos danos morais deve atender ao princípio da razoabilidade. V. Danos morais fixados em R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), valor que se demonstra compatível com as circunstâncias observadas no caso em concreto. VI. Em se tratando de danos materiais, faz-se necessária a incidência da correção monetária a partir da data do efetivo prejuízo, nos termos da Súmula 43 do STJ. No que tange ao dano moral, será devida a correção a partir da fixação do quantum indenizatório. VII. No que concerne aos juros de mora, com a entrada em vigor do art. 1º-F da lei nº 9.494/97, introduzido pela MP nº 2.180-35/01, os mesmos devem ser fixados em 0,5% ao mês. VIII. Remessa necessária e recurso de apelação da União Federal parcialmente providos para reduzir a indenização por dano moral, fixando-a em R$ 40.000,00 (quarenta mil reais). IX. Recurso adesivo da parte autor improvido. (STJ – Recurso Especial Nº 1.199.105 – RJ – Relatora MINISTRA ELIANA CALMON. Julgado em 24 de agosto de 2010. Disponível em http://www.stj.jus.br).

[242] AÇÃO ORDINÁRIA ACIDENTE "IN ITINERE" MORTE – PROMOÇÃO CABIMENTO. Cabo da Polícia Militar morto por meliante quando voltava do serviço. Acidente "in itinere" Interregno que, para todos os fins, deve ser considerado como horário de serviço Fato reconhecido pela própria corporação Pleito de promoção para 3º Sargento e demais benefícios previstos na Lei Estadual 5.451/86 Cabimento. Sentença mantida. Recursos

Por outro lado, afasta-se a responsabilidade estatal, em favor da família de policial inativo, com porte de arma concedido pela Corporação, que comete suicídio, quando acometido de doença neurológica e atravessando problemas financeiros[243]; e na hipótese do policial morto no vestiário da unidade de serviço por colega em crime passional, claramente alheio à atividade policial[244]. Também se exime o Estado, no caso de pessoa recrutada ilicitamente para o exercício de atividades policiais, que acaba morta em serviço[245]. Cabe ressaltar, neste último caso, que um dos pressupostos da responsabilidade pública, segundo o Supremo Tribunal Federal é a "oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público"[246].

Vale a pena destacar que "o caráter objetivo do fator de atribuição não afasta, no entanto, o dever de comprovação do vínculo entre o acidente e a atividade de serviço, sob

---

desprovidos. (TJSP - Apelação nº 0010690- 17.2009.8.26.0053 – Relator Des. NOGUEIRA DIEFENTHÄLER. Julgado em 24 de outubro de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

243 Apelação Ação de Indenização Suicídio de expolicial militar (acometido de doença neurológica e atravessando dificuldades financeiras) - Porte de arma de fogo com autorização da Corporação "Fato exclusivo da vítima" Inexistência de nexo de causalidade - Sentença mantida Recurso improvido. (TJSP – Apelação nº 9062217-19.2006 – Relator Des. Castilho Barbosa. Julgado em 9 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

244 SERVIDOR PÚBLICO POLICIAL MILITAR FALECIDO PRETENSÃO DA VIÚVA À PROMOÇÃO. POST MORTEM. A POSTO IMEDIATAMENTE SUPERIOR AO QUE OCUPAVA SEU MARIDO QUANDO DE SEU FALECIMENTO ART. 1º, § 1º, DA Lei nº 5.451/86. Constatação de que a morte decorreu de crime passional situação totalmente alheia à atividade do servidor falecido como policial militar inexistência de nexo causal entre o evento morte e o exercício da atividade policial descabimento da promoção. Recurso ao qual se nega provimento. Sentença mantida. (TJSP - Apelação nº 0029723- 44.2007.8.26.0576 – Relatora Des. Regina Zaquía Capistrano Silva. Julgado em 27 de setembro de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

245 Recurso extraordinário. 1. Responsabilidade civil do Estado. 2. Morte. Vítima que exercia atividade policial irregular, desvinculada do serviço público. 3. Nexo de causalidade não configurado. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF – RE 341776/CE – Relator Min. Gilmar Mendes. Julgado em 17 de abril de 2007. Disponível em http://www.stf.jus.br).

246 E M E N T A: INDENIZAÇÃO - RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO - PRESSUPOSTOS PRIMÁRIOS DE DETERMINAÇÃO DESSA RESPONSABILIDADE CIVIL - DANO CAUSADO A ALUNO POR OUTRO ALUNO IGUALMENTE MATRICULADO NA REDE PÚBLICA DE ENSINO - PERDA DO GLOBO OCULAR DIREITO - FATO OCORRIDO NO RECINTO DE ESCOLA PÚBLICA MUNICIPAL - CONFIGURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO MUNICÍPIO - INDENIZAÇÃO PATRIMONIAL DEVIDA - RE NÃO CONHECIDO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO PODER PÚBLICO - PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL. [...] 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, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (RTJ 55/503 - RTJ 71/99 - RTJ 91/377 - RTJ 99/1155 - RTJ 131/417). [...] . (STF – Recurso Extraordinário nº 109615/RJ – Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 28 de maio de 1996. Disponível em http://www.stf.jus.br).

pena de inviabilizar a responsabilização do Poder Público"[247]. Não obstante, a lei gaúcha estabelecer presunções para o acidente em serviço em certas circunstâncias.

4.1.4 Guarda de bens

A polícia administrativa e a polícia judiciária são investidas da obrigação de efetuar, nos casos previstos em lei, a apreensão de instrumentos e objetos relacionados às infrações administrativas e penais, respectivamente, ficando responsáveis pela sua guarda.

Para exemplificar, a polícia administrativa de trânsito, realizada pela Polícia Rodoviária Federal, Polícias Militares e órgãos municipais, legalmente investidos, possuem, por força do art. 269 do Código de Trânsito Brasileiro, a competência para aplicar uma série de medidas administrativas, tais como, a retenção e a remoção de veículo, o recolhimento da Carteira Nacional de Habilitação, da Permissão para Dirigir, do Certificado de Registro e de animais soltos na rodovia, conforme a natureza da infração cometida[248]. Da mesma forma, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe das sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente, no seu art. 25, determina aos órgãos de fiscalização ambiental a apreensão dos produtos e instrumentos, objetos de infração administrativa e penal[249].

Da mesma forma, a Polícia Judiciária é responsável pela apreensão dos objetos relacionados ao fato delituoso, de acordo com inciso II do art. 6º do Código de Processo Penal. As coisas apreendidas de interesse do processo não são restituídas até o trânsito em julgado (art. 118, CPP), mas não sendo mais necessária a permanência do bem, a autoridade policial poderá restituí-lo, desde que não exista dúvida quanto ao direito do reclamante (art. 120, CPP)[250].

Desta forma, cada órgão policial, conforme com sua competência, poderá receber a incumbência de apreender e, especialmente, de manter em depósito bens. Trata-se do depósito necessário de natureza legal, previsto no art. 647, inciso I, do Código Civil. É

---

[247] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 294.

[248] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 852.

[249] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1606.

[250] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 621 e 629.

importante lembrar que, conforme já mencionado no Capítulo 2, a regra do art. 43 do Código Civil, relativa à responsabilidade pública, é o elo para a aplicação subsidiária de regras de direito privado em na responsabilidade pública[251]. Ademais, o próprio art. 648 do Código Civil assevera que o depósito legal "reger-se-á pela disposição da respectiva lei, e, no silêncio ou deficiência dela, pelas concernentes ao depósito voluntário". O texto legal reserva ao depositário a exclusão da responsabilidade no caso de força maior (art. 642, CC), por este provada, todavia, responde pelos furtos e roubos perpetuados pelos empregados ou admitidos no seu estabelecimento (Art. 649, parágrafo único, CC).

Na jurisprudência, o furto de material apreendido e não devolvido ao proprietário dá azo à responsabilidade pública[252]. Da mesma forma, os danos resultantes da tentativa de roubo de veículo apreendido[253] e a perda em leilão de veículo apreendido para investigação policial, ainda não liberado pela autoridade policial[254].

4.2 Influência da Culpa

Conforme já tratado no Capítulo 2, o direito brasileiro recepcionou a teoria de responsabilidade de natureza objetiva, fundada no risco administrativo. Para a caracterização da obrigação de indenizar do Estado é imprescindível o nexo causal entre o dano e a atividade estatal. A culpa do serviço ou do agente não são exigidas. Todavia,

---

[251] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 165.

[252] INDENIZAÇÃO POR FURTO DE MATERIAL APREENDIDO E SOB A RESPONSABILIDADE DA POLÍCIA FEDERAL. JUROS MORATÓRIOS. Ocorrente o dano, consubstanciado no furto dos aparelhos, que foram apreendidos e não devolvidos, bem como a conduta omissiva do Estado, que não deu segurança aos bens apreendidos de terceiros e presente o nexo causal entre a omissão estatal e o prejuízo do particular, caracterizada está a necessidade da indenização. Os juros moratórios fixados em 0,5% ao mês. (TRF 4ª R. - APELAÇÃO CÍVEL Nº 2002.71.01.000195-6/RS – Relator Des. EDGARD LIPPMANN JR. Julgado em 7 de julho de 2004. Disponível em http://www.trf4.jus.br).

[253] ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. FORÇA MAIOR. A força maior exclui a responsabilidade civil do estado, quando descaracteriza o nexo de causalidade entre o evento danoso e o serviço publico; não se qualifica como tal a tentativa de roubo de veiculo apreendido por trafegar sem licença, que se encontrava sob a guarda de repartição publica, porque nesse caso o estado deve estar preparado para enfrentar a pequena criminalidade. Responsabilidade pelos danos causados no veiculo. Recurso especial não conhecido. (STJ – REsp 135.259/SP – Rel. Min. ARI PARGENDELER. Julgado em 5 de fevereiro de 1998. Disponível em http://www.stj.jus.br).

[254] APELAÇAO CÍVEL. AÇÃO REPARATÓRIA DE DANOS MATERIAIS E EXTRAPATRIMONIAIS. Veículo apreendido para investigação policial. Matéria preponderante afeta à responsabilidade civil, e não à legalidade dos atos administrativos. Competência não relacionada entre aquelas atribuídas aos 1º e 11º grupos cíveis (resolução nº 01/98, art. 11, i). Dúvida de competência suscitada. (TJRS – apelação cível nº 70041095522 - 2ª câmara cível - Relatora Des.ª Sandra Brisolara Medeiros. Julgado em 3 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

diferentemente do risco integral, acolhe-lhe hipóteses de exclusão ou minimização da responsabilidade.

Sendo assim, não é atribuído caráter absoluto ao regime de responsabilidade objetiva, admitindo-se o exame de culpa externa (força maior e culpa exclusiva da vítima) e, até mesmo da culpa do serviço e do agente, para verificar a presença de nexo causal entre a atividade administrativa e o dano.

Em se tratando de atividade estatal de segurança pública, no seu aspecto operacional, torna-se imprescindível a análise, no plano das concausas, da concorrência da vítima aos danos sofridos, bem como da culpa do serviço e do agente, seja na determinação de responsabilidade sobre atos comissivos e omissivos estatais, seja ao afastar o nexo causal pela ação de terceiros.

4.2.1 Culpa do Serviço

Na culpa do serviço há a passagem da aferição da conduta do agente para o funcionamento do serviço. Sua ocorrência se dá no funcionamento anormal, identificado nas ocasiões em que este não funciona, funciona mal ou funciona atrasado. Exige um prévio estabelecimento de padrões aceitáveis do serviço, sob pena que de todos os eventos danosos sejam atribuídos ao Poder Público.

Conforme explica Sérgio Viana Severo, o funcionamento anormal trata-se de "standard jurídico". Sua "aferição não é efetivamente subjetiva, uma vez que não decorre da mera observação do elemento volitivo do agente, mas também do confronto com o critério objetivo com que se considera o serviço em si[255]".

Nos atos comissivos estatais, a responsabilidade pública sobre os danos torna-se clara. Todavia, nem sempre é possível determinar a presença da omissão do Estado, em eventos com causa em ação de terceiros. Ou seja, identificar a presença da desídia estatal na sua obrigação de interferir para evitar danos aos particulares.

Celso Antônio Bandeira de Mello explica que a responsabilidade estatal em atos omissivos revela-se sobre o comportamento ilícito, sendo sua natureza subjetiva, pois sempre decorrerá da negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou deliberado propósito de violar a norma (dolo). Não basta a simples ausência do serviço e o dano sofrido para

[255] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 327.

configuração da responsabilidade pública, mas a presença de ilicitude, decorrente de o Estado "não ter acorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível" [256].

4.2.1.1Dever de fiscalização

Conforme visto no Capítulo 3, o poder de polícia trata-se de atribuição da Administração Pública, voltada para o condicionamento do uso, gozo e disposição da propriedade e o exercício das liberdades individuais pelos particulares, com vistas ao interesse público e bem-estar social. Nas atividades de segurança pública, o poder de polícia é imprescindível como mecanismo de garantia da ordem pública.

O poder de polícia, mesmo caracterizado pela discricionariedade[257], não se determina como mera faculdade da Administração Pública. O poder de polícia é a obrigação estatal. Frente aos pressupostos para o seu exercício, torna-se cogente a atuação, sob pena de irremissível omissão[258].

Sendo assim, as medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença) e repressivas (dissolução de reunião, interdição de atividade, apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa) voltadas a fazer cumprir a lei[259], na qualidade de meios de atuação do poder de polícia, revestem-se em dever da Administração Pública.

Neste sentido, assevera Yussef Said Cahali:

> [...] toda atividade ou serviço destinado ao grande público, sujeito a autorização, regulamentação, disciplina, ou permissão do Poder Público, deve merecer por parte dos agentes da Administração a permanente fiscalização na regularidade de sua prestação ou desempenho, sob cominação de responsabilidade pelos danos causados por suas omissões ou desídia[260].

---

[256] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1021.

[257] Segundo Juarez Freitas, "[...] o exercício da discricionariedade administrativa pode resultar viciado por abusividade (arbitrariedade por excesso) ou por inoperância (arbitrariedade por omissão)" (FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 64).

[258] FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 193.

[259] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 96.

[260] CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 18, *apud* SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de Responsabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 395.

A responsabilidade pelos danos causados pela omissão ou desídia estatal tem direta vinculação com a finalidade do poder de polícia: prevenção de danos e fiscalização de atividades privadas. Desta forma, presente o nexo causal entre a omissão estatal e o dano gerado, o Poder Público estará sujeito à responsabilidade.

Neste sentido, a jurisprudência guarda como caso de responsabilidade pública o acidente com morte decorrido do ingresso de animais na pista, fato recorrente naquele local, sem que fosse tomada qualquer medida pelo Poder Público[261]. Também o Estado obrigou-se a indenizar, no caso de afogamento em balneário público, onde vários acidentes semelhantes e anteriores aconteceram, sem que os Bombeiros tomassem qualquer medida, mesmo presente causa concorrente da vítima, que não sabia nadar[262].

Caso especialíssimo é o da ocupação e construção ilegal em unidade de conservação e proteção integral. Aqui, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça, verifica-se dever especial de fiscalização do Estado, determinando ação mais rigorosa, em face do marco

---

[261] PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - ACIDENTE DE TRÂNSITO EM RODOVIA FEDERAL - ANIMAL NA PISTA - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC - INOCORRÊNCIA - LEGITIMIDADE DA UNIÃO E DO DNER - RESPONSABILIDADE SUBJETIVA - OMISSÃO - OCORRÊNCIA DE CULPA - PENSIONAMENTO - TERMO A QUO - REVISÃO DOS DANOS MORAIS - IMPOSSIBILIDADE - PROPORCIONALIDADE. 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem analisa adequada e suficientemente a controvérsia objeto do recurso especial. 2. Legitimidade do DNER e da União para figurar no polo passivo da ação. 3. Caracterizada a culpa do Estado em acidente envolvendo veículo e animal parado no meio da rodovia, pela ausência de policiamento e vigilância da pista. 4. O termo a quo para o pagamento do pensionamento aos familiares da vítima é a data da ocorrência do óbito. 5. Manutenção do valor fixado nas instâncias ordinárias por dano moral, por não se revelar nem irrisório, nem exorbitante. 6. Recurso especial não provido. (STJ – 2ª Turma - REsp nº 1198534 / RS – Relatora Ministra ELIANA CALMON. Julgado em 10 de agosto de 2010. Disponível em http://www.stj.jus.br).

[262] RESPONSABILIDADE CIVIL. TEORIA DA RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DO ESTADO. MORTE EM LAGO SITUADO NO INTERIOR DE PARQUE. As pessoas jurídicas de direito público tanto podem responder pelo dano causado em razão da responsabilidade objetiva, consagrada no art. 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal, como em face da teoria subjetiva da culpa, decorrente de atividade ilícita, ou em decorrência da falta de serviço (faute du service) ou melhor, falha do serviço. Esta última modalidade é verificada quando o `Estado devendo atuar segundo certos critérios impostos pela administração, não o faz, ou age de forma insuficiente. A aplicação desta teoria importa reconhecer que o Estado não responde sempre por qualquer ato ou fato danoso sofrido pelo particular. Há que se verificar, nestas hipóteses, a existência de um agir culposo do Estado. A alegação de negligência no dever de fiscalização e vigilância da administração sob os locais públicos há de se examinada sob enfoque do princípio da razoabilidade. No caso em exame, restou configurada a conduta omissiva da Administração Pública, tendo, por negligência, contribuído sobremaneira para o evento danoso, ainda que parcela de culpa possa ser debitada também à infeliz vítima, que, sem saber nadar e sem proteção, tentou socorrer sua esposa. O local sempre foi utilizado como balneário, consoante se afere da prova oral coletada e do próprio laudo pericial, sendo incontroverso, ainda, que outros acidentes já haviam acontecido, inclusive com morte, o que motivara anteriormente o alerta do corpo de bombeiros para que medidas preventivas e sinalizadoras fossem adotadas pela municipalidade que, até o evento, pelo menos, foram olvidadas. Pensionamento devido assim como reconhecido o dano moral, sopesando-se quanto à fixação, a concorrência de culpa da própria vítima. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. (TJRS – 6ª Câmara Cível - Apelação Cível Nº 70016468316 – Relatora Des. Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 6 de março de 2008. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

constitucional de garantia dos processos ecológicos fundamentais. O Poder Público apenas embargou as obras e comunicou o fato ao Ministério Público, sem tomar as medidas possessórias disponíveis para minimizar os danos. O Estado foi condenado de forma solidária com os responsáveis pela invasão e construção [263].

Ao que pese tal decisão identificar um dever especial de fiscalização nos casos relacionados ao meio-ambiente, a responsabilidade pública nesses casos como nos demais demanda a avaliação da conduta estatal sob o aspecto subjetivo para a investigação do nexo causal, conforme explica Carolina Zancaner Zockun:

> [...] a omissão na fiscalização ambiental causadora de danos é uma conduta omissiva de um dever estatal e, se essa conduta assim se qualifica, segue-se que a responsabilidade estatal será *subjetiva*. Vale dizer: haverá que se aquilatar se a omissão do Estado decorre de dolo ou culpa para que, ultrapassado esse exame, se possa apurar a existência de responsabilidade[264].

4.2.1.2 Falta de policiamento e crime

A responsabilidade sobre a conduta criminosa de terceiros não pode ser atribuída à falta de policiamento, apesar de sua ausência poder ser tratada como um fator facilitador da prática criminosa.

A responsabilidade do Estado por ato de terceiro é possível, quando demonstrada a obrigação daquele de evitá-la, mas por omissão própria não foi capaz, em razão de culpa do serviço, determinada pelo funcionamento anormal do aparato estatal.

---

[263] PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ADOÇÃO COMO RAZÕES DE DECIDIR DE PARECER EXARADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 4.771/65. DANO AO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO. ARTS. 3º, IV, C/C 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. DEVER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO. 1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, "seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil" (REsp 1.071.741/SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16/12/2010). 2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não "determinante" (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a "concretização ou o agravamento do dano" é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula 07/STJ. 3. Agravos regimentais desprovidos. (STJ – 1ª Turma – AgRg no REsp nº 1001780 / PR – Relator Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI. Julgado em 4 de outubro de 2011. Disponível em http://www.stj.jus.br).

[264] ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREITAS, Juarez (org.). **Da responsabilidade do Estado na omissão da fiscalização ambiental**, in: Responsabilidade Civil do Estado. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Acrescenta Sérgio Viana Severo[265], que no caso da Segurança Pública, existe complicador bastante importante na determinação das atividades operacionais preventivas das polícias: a clara migração da criminalidade; o crime desloca-se dos locais aonde o policiamento foi alocado. Desta forma, torna-se impraticável a definição de "um critério específico, temporal ou espacial para impor tal parâmetro de serviço", permitindo a prevenção da ocorrência de eventos danosos.

O assunto é bastante debatido na doutrina e na jurisprudência, pois se mostra difícil estabelecer um padrão de prestação de serviços pelo Estado. Estando aquém do esperado, o eventual dano enseja a responsabilidade pública, mesmo se resultante da ação de terceiros.

Neste sentido, há decisões jurisprudenciais no sentido de que o furto de veículo estacionado na via pública durante a noite, não obriga o Estado a indenizar, salvo se o veículo estivesse sob a sua guarda, acobertado e fiscalizado por agentes públicos, como nas chamadas "zonas azuis" [266]. Da mesma forma, o Estado não é responsável no caso do taxista que é vítima de roubo, colocado no porta-malas, tendo passado por várias viaturas, sem ser abordado[267]. É importante destacar que em todos os casos apresentados os crimes não foram praticados por policiais nem a polícia foi chamada a tempo evitá-lo[268]. Além disso, salienta-se que o caráter meramente preventivo do policiamento prestado, ocupando-se da

---

[265] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 360.

[266] Apelação Cível Fazenda Pública. Responsabilidade Civil Furto de veículo estacionado na via pública, durante a noite. Ato de Terceira Culpa do Estado não demonstrada. Ação Improcedente. Recurso não provido. Inexiste o dever do Estado indenizar o proprietário de veículo furtado, que estava estacionado livremente, i noite, na via publica. A omissão, que enseja a responsabilidade subjetiva, traduz-se no que se denomina "faute du service> quando o Poder Publico devia agir e não agiu, agiu mal ou tardiamente. Tal só ocorreria se o veículo estivesse sob a sua guarda, acobertado e fiscalizado por agentes públicos, como nas chamadas "zonas azuis". Ademais, a teoria da responsabilidade objetiva, estabelecida no art 37, § 6° da Constituição Federal não agasalha a hipótese, pois nosso ordenamento jurídico não adotou a teoria do risco integral. (TJSP – 3ª Câmara de Direito Público – Apelação Cível nº 9061992-77.1998.8.26.0000 - Relator Des. Rui Stoco. Julgado em 28 de julho de 2000. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

[267] Indenização - Responsabilidade civil do Estado - Danos materiais - Autor vítima de roubo - Prejuízo causado por terceiros - Inexistência de nexo de causalidade - Interpretação do disposto no artigo. 37, § 6o, da Constituição Federal - Precedentes - Sentença de improcedência da ação - Desprovimento do recurso. (TJSP – 4ª Câmara de Direito Público - Apelação Cível nº 9097332-38.2005.8.26.0000 - Relator Des. Osvaldo Magalhães. Julgado em 22 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

[268] ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. Apelação julgada, levando-se em conta apenas a tese da responsabilidade objetiva do estado. Recurso especial versando sobre violação do art. 159 do cc, que trata da responsabilidade aquiliana. Requisito do prequestionamento: não satisfeito. Responsabilidade do estado por culpa aquiliana: inexistência, por estar o roubo à mão armada, praticado por delinqüentes, entre as excludentes da responsabilidade. Apreciação da responsabilidade objetiva do estado em grau de recurso especial: impossibilidade, pois a matéria é de cunho constitucional (art. 37, § 6º, da cf/88). Recurso não conhecido. (STJ – REsp nº 25800 / SP – Relator Ministro ADHEMAR MACIEL. Julgado em 2 de junho de 1998. Disponível em http://www.stj.jus.br).

segurança geral[269]. A responsabilização do Estado poderá decorrer nos casos de vigilância especifica[270].

Celso Antônio Bandeira de Mello adverte, todavia, que a responsabilidade pública é admitida no caso de, perante a ocorrência de crime, "policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evitá-lo, omitiram-se na adoção de providências cautelares". E continua: "faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou da culpa [...] não há cogitar de responsabilidade pública" [271].

A responsabilidade pública estará presente no caso de chamado da polícia para atender ocorrência de invasão de residência, que resultou no roubo e atentado violento ao pudor das vítimas, em que a polícia somente deslocou para o local após a segunda chamada, quando os crimes já haviam sido consumados. A omissão se concretiza, já que tinha possibilidade de, agindo bem, sem falhas, impedir a prática do ato ilícito de terceiro e as suas possíveis consequências[272].

---

[269] Apelação Ação de Indenização Homicídio decorrente de ação de pessoa desconhecida enquanto aguardava abertura de semáforo em via pública. Inocorrência de omissão do Estado - Inexistência do nexo de causalidade exigido pelo par. 6º do art. 37 da CF - Sentença mantida. Recurso improvido. (TJSP – Apelação nº 0112969-51.2006.8.26.0000 - Relator Des. Castilho. Julgado em 9 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

[270] Administrativo. Responsabilidade civil do estado. Requisição de policiamento ostensivo para garantir a realização de concurso publico. Furto de veiculo a despeito do policiamento ostensivo. O policiamento ostensivo tem carater meramente preventivo, ocupando-se da segurança geral, sem comprometer o estado pelo que so poderia ser o resultado de vigilancia especifica; o furto de veiculo, nessas condições, não implica a responsabilidade civil do estado. Recurso especial conhecido e provido. (STJ - REsp nº 41711 / SP – Relator Ministro ARI PARGENDLER. Julgado em 14 de novembro de 1996. Disponível em http://www.stj.jus.br).

[271] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1023.

[272] RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR. ROUBO. AUXÍLIO POLICIAL. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SUBJETIVA. Ação de indenização aforada por mãe e filhas menores que foram vítimas da prática de atentado violento ao pudor e roubo perpetrados por terceiro. Pedidos de socorro solicitados por telefone à Brigada Militar que não atendeu no momento oportuno e em tempo razoável e eficaz. Pretensão indenizatória fundada na omissão do Estado em prover o auxílio policial, por descumprimento de dever legal. Nexo causal configurado. Responsabilidade do Estado que se configura na omissão, denotando o mal funcionamento do serviço público. DANO MORAL QUANTUM DA INDENIZAÇÃO. CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO. Indenização pelos danos morais. Finalidade e quantum. A indenização pelo dano moral tem a finalidade de reparar, dentro do possível, o dano infligido à vitima, ao mesmo tempo servindo de freio, de elemento inibidor e de sanção ao autor do ato ilícito. Dano moral decorrente da omissão do Estado na prestação do serviço policial. Valor que se apresenta consentâneo ao caso concreto e ao adotado pelo Colegiado. Dano moral decorrente das manifestações do Secretário de Justiça e Segurança Pública. Valor que merece ser majorado para o montante de R$ 20.000,00, para cada uma das autoras, correspondente em moeda corrente – reais – na data da prolação da sentença. O valor será corrigido monetariamente pelo IGP-M, vencendo juros de 6% ao ano a partir da data do evento lesivo (Súmulas nº 43 e 54, do STJ). DANOS MATERIAIS. Bens usados subtraídos pelo agente lesivo cujos valores

Por outro lado, partindo-se do pressuposto que a criminalidade é traço característico do contexto social e que a prevenção total de sua incidência trata-se de tarefa da impossível, a sociedade pode vir a acabar assumindo os riscos decorrentes dela, em nome de suas vítimas. Neste sentido, Sérgio Viana Severo cita diretiva da Comunidade Europeia, que aconselha a criação de fundos ou outros meios de reparação de crimes violentos. O amparo, nestes casos, não seria pela responsabilidade estatal pelo funcionamento anormal do serviço de segurança pública, mas pela absorção do risco social[273].

4.2.1.3 Movimentos multitudinários

Os movimentos multitudinários são as revoltas, rebeliões ou insurreições conduzidas por aglomerados humanos, em que a massa exterioriza seu descontentamento com a depredação da propriedade privada. Nestes casos, a responsabilidade pública emerge da falha da polícia preventiva, determinada quando o Estado deveria ou poderia prevenir os efeitos danosos do movimento[274].

De acordo com Yussef Said Cahali, em análise a jurisprudência, a responsabilidade pública depende do procedimento omissivo da autoridade policial, diante de ameaça ou agressão iminente, quando deixa de tomar as providências necessárias para resguardar à propriedade particular. Todavia, adverte que, segundo as regras da experiência, tais movimentos são previsíveis, devendo os agentes de segurança manter seu o acompanhamento, a fim de repelir com eficácia eventuais desdobramentos agressivos danosos. Desta forma, entende razoável a presunção da falha do serviço, quando o aparato policial não intervém a tempo de impedir danos à propriedade privada[275].

---

deverão ser apurados por meio de liquidação de sentença. AUXÍLIO FINANCEIRO. ASSISTÊNCIA PSIQUIÁTRICA. O Estado arcará com a assistência às autoras no que se refere aos problemas psicológicos ocasionados pelos fatos delituosos. Também deverá pagar o montante correspondente ao período de quatro meses em que a autora deixou de realizar as atividades laborais. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Observados os parâmetros insculpidos no art. 20, § 3º, do CPC, descabe a redução dos honorários advocatícios. IMPROVERAM O APELO DO RÉU, E PROVERAM EM PARTE O RECURSO DAS AUTORAS. (TJRS – 10ª Câmara Cível – Apelação Reexame Necessário nº 70006369052 – Relator Des. PAULO ANTÔNIO KRETZMANN. Julgado em 18 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

273 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 363.

274 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 18, *apud* SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de Responsabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 385.

275 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 18, *apud* SEVERO, Sérgio Viana. Tratado de Responsabilidade Pública. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 386-389.

É o caso da revolta popular, motivada pelo elevado custo de vida, que decorre em danos a propriedade particular, os quais poderiam ser evitados, se a força policial não tivesse se mantido inerte frente ao movimento[276]. No mesmo sentido, o Poder Público responsabiliza-se pela invasão e depredação de propriedade rural promovida pelo Movimento dos Sem Terra (MST), em que a polícia deixa de promover a segurança da propriedade privada, mesmo sabendo das intenções do movimento e da área geográfica de atuação[277]. Por outro lado, os danos derivados da ação de forças militares em legítima defesa na repressão de revolta não são imputados ao Poder Público, sendo entendidos como por força maior[278].

---

[276] RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELOS DANOS CAUSADOS A PROPRIEDADE PARTICULAR POR OCASIAO DE MOTINS PARTICULARES. (STF – RE 29164 – Relator Min. Mário Guimarães. Julgado em 27 de outubro de 1955. Disponível em http://www.stf.jus.br).

[277] APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE civil DO ESTADO. INVASÃO DE PROPRIEDADE RURAL POR MEMBROS DO MST. DANOS MATERIAIS. OMISSÃO GENÉRICA. FALHA NA SEGURANÇA PÚBLICA. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA. DEVER DE INDENIZAR. 1. Com base nos elementos probatórios trazidos aos autos, perfeitamente configurados os danos materiais sofridos pelos demandantes e o nexo de causalidade entre a conduta omissiva do ente público (falha no planejamento preventivo e execução dos serviços de segurança) e o fato ilícito (invasão e depredação da Estância Capivara). Os prejuízos patrimoniais foram bem caracterizados, mormente pelo acervo fotográfico trazido aos autos, assim como pelos testemunhos e reportagens jornalísticas realizadas sobre os fatos, evidenciando a mortandade de semoventes, a danificação e subtração de bens móveis e a depredação do próprio imóvel. 2. A culpa em sentido estrito, na modalidade negligência, também restou patente, haja vista a omissão do Poder Público no seu dever constitucional de prestar segurança pública diante de um fato concreto e geograficamente delimitado, permitindo que centenas de famílias integrantes do MST se dirigissem à fazenda invadida, sem qualquer acompanhamento da Polícia Militar, sendo que os colonos carregavam diversos instrumentos agrícolas passíveis de serem utilizados como armas. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. OMISSÃO ESPECÍFICA. DESCUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. 3. De outra banda, quanto à omissão específica, no descumprimento da ordem judicial de reintegração de posse, vislumbra-se que o Estado, tendo em mãos o mandado de reintegração, não logrou reunir efetivo suficiente da Brigada Militar para cumpri-lo em tempo hábil, contrariando a determinação do Poder Judiciário. DANOS MORAIS. CONFIGURAÇÃO. REDUÇÃO DO QUANTUM. 4. A existência de danos morais é manifesta, face à gravidade do fato e por todos os reflexos decorrentes do trauma vivido pelos autores, que tiveram suas vidas expostas à mídia durante a invasão da Estância da Capivara, como denotam os vários recortes de jornais encadernados nos autos. 5. Reduzida a indenização relativa aos danos morais para patamar mais condizente com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, fixando-se o quantum no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) a cada um dos autores, pois não obstante existir diferença entre as frações de terra de cada um deles como ressaltado na sentença, o sofrimento psíquico atingiu a todos igualmente. INDENIZAÇÃO PELA DESVALORIZAÇÃO DO IMÓVEL. IMPOSSIBILIDADE. 6. O pedido de indenização por danos decorrentes da desvalorização da Fazenda da Capivara, alienada ao Estado, deve ser afastado, porquanto os demandantes anuíram expressamente com o valor da avaliação efetuada no ato da negociação do imóvel rural com o Estado e o INCRA, sendo que a referida avaliação teve por base laudo do INCRA elaborado com base em critérios científicos e levando em consideração o valor de mercado. APELAÇÃO DO RÉU PARCIALMENTE PROVIDA. APELAÇÃO DOS AUTORES DESPROVIDA. (TJRS – 6ª Câmara Cível – Apelação Reexame Necessário nº 70018362483 – Relator Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY. Julgado em 29 de novembro de 2007. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[278] A responsabilidade do Estado oriunda de atos praticados na repressao ou combate a insurreições e rebelioes; enquadrando-se ela no conceito da culpa de direito privado teoria civilista - e não na fundada no direito público, ou objetiva, - aqueles atos considerados como praticados em legitima defesa, não

Apesar da responsabilização do Estado partir do pressuposto da omissão da atividade policial preventiva, os casos apresentados não se enquadram perfeitamente na responsabilidade culposa por atos omissivos ou são absorvidas pela força maior. Na mesma linha de Yussef Said Cahali, que entende que a culpa de serviço nesses casos deve ser presumida, Sérgio Viana Severo afirma que a responsabilidade pública aqui toma moldes mais intensos do que aqueles destinados ao funcionamento anormal do serviço. Admite-se "em nome da solidariedade social, inerente à responsabilidade por atos lícitos, uma carga pelo funcionamento não ideal do serviço público"[279]. A atribuição de responsabilidade se mostra diferente à revelada nos crimes, em que se imputa a ocorrência à falta de policiamento, exigindo-se a demonstração da culpa do serviço. Ao contrário, nos movimentos multitudinários se aceita a sua presunção.

4.2.1.4 Danos causados por presidiários

Quanto aos danos causados por presidiários, podem ser identificadas duas possibilidades distintas: os decorrentes de atos praticados fora do presídio de forma regular e os promovidos por internos evadidos. Nos primeiros estão os casos de crimes cometidos durante o cumprimento de pena em regime aberto ou semiaberto, e casos de liberdade provisória. Enquanto, que nos últimos encontram-se os crimes praticados por internos após a fuga de instituições penitenciárias.

Segundo Sérgio Viana Severo, não é possível a imputação da responsabilidade ao Poder Público pelo funcionamento anormal do serviço, pelos crimes praticados por apenados em regimes de semi liberdade, quando em afastamento regular da casa prisional, pois se trata de etapa da ressocialização do apenado. O mesmo tratamento se dá no caso de liberdade provisória. Entretanto, nos dois casos, poderá o juiz ser civilmente responsabilizado se agir com dolo, fraude, recusa ou omissão, bem retardar injustificadamente providência de ofício, de acordo com art. 133 do Código de Processo Penal[280].

---

envolvendo dolo ou culpa, devem ser reputados como resultantes de força maior, e, portanto não indenizaveis os danos e prejuizos consequentes. (STF – Embargos de Apelação Cível nº 7496 – Relator Min. Edgard Costa. Julgado em 19 de julho de 1953. Disponível em http://www.stf.jus.br).

279 SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 366.

280 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 639.

No caso do apenado em regime semiaberto, que durante o seu período regular de ausência do sistema prisional, comete crimes de roubo e estupro, não se constituindo nexo causal entre o dano sofrido pela vítima e a ação do Estado, não há de se falar em responsabilidade pública[281]. Afasta-se também a responsabilidade pública no caso de latrocínio cometido por delinquente em liberdade provisória[282]. Da mesma forma, não se exige do Estado dever especial de proteção em relação ao apenado, no regime semiaberto, que é alvejado a tiros durante feira que participava, durante o período de ausência regular do presídio[283].

No entanto, quanto aos evadidos do sistema penal, o tratamento poderá ser diferenciado. Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que os presídios são fontes de riscos, em razão de ali permanecerem pessoas suscetíveis de atos agressivos ou destruidores, que representam riscos de danos a terceiros. Desta forma, entende que no caso de fuga de internos, os crimes praticados nas imediações dos estabelecimentos devem acarretar a responsabilidade objetiva do Estado. Até porque, trata-se de risco gerado por ato

---

[281] RESPONSABILIDADE CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ESTADO. TEORIA DO RISCO. REGIME SEMI-ABERTO. crime de estupro e roubo. DANO MORAL. AUSÊNCIA DE NEXO CAUSAL. Para a caracterização da responsabilidade objetiva do Estado, forte no § 6º do art. 37 da Constituição Federal, impende que o dano seja causado por seus agentes e nessa qualidade. No caso telado, o crime de estupro e roubo não foi cometido por um agente da administração pública, mas por um apenado em regime semi-aberto, com regular autorização para trabalho externo. Nesse contexto, inexiste, pois, nexo de causalidade entre o dano aludido pela vítima e eventual omissão do Estado**.** APELO IMPROVIDO. (TJRS – 5ª Câmara Cível – Apelação nº 70006040547 – Relator Des. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA. Julgado em 5 de agosto de 2004. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[282] OMISSIVA OU COMISSIVA. RESPONSABILIDADE GENÉRICA SOBRE O CUMPRIMENTO DAS LEIS QUE NÃO SE PODE ADMITIR . ATO JURISDICIONAL, INVOCADO APENAS NAS RAZÕES DE APELO, QUE ATENDEU A RAZOÁVEL CONVICÇÃO DO SEU PROLATOR. APELO IMPROVIDO. (6 FLS.) (TJRS – 10ª Câmara Cível - Apelação Nº 70000235440 - Relator Des. LUIZ ARY VESSINI DE LIMA. Julgado EM 11/05/2000. Disponível em http://www.tjrs.jus.br)

[283] APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EXECUÇÃO DE APENADO QUE CUMPRIA PENA EM REGIME SEMI-ABERTO. alegação de OMISSÃO DO ESTADO. Inocorrência Responsabilidade do Estado por Omissão. Dever Jurídico de Agir. Tratando de responsabilidade civil do Estado por omissão, aplica-se a teoria da responsabilidade civil objetiva, segundo a qual deve o cidadão comprovar a omissão, o dano e o nexo causal. A omissão capaz de gerar o dever de indenizar está relacionada com o descumprimento de um dever jurídico de agir. Exigibilidade de conduta, examinada a partir do princípio da proporcionalidade e das situações do caso concreto. Situação Concreta dos Autos Hipótese em que o apenado do regime semi-aberto, familiar das autoras, foi alvejado enquanto participava de uma feira realizada em praça pública, no desempenho de atividade de criação de coelhos, o que somente foi possibilitado pela autorização de saída temporária do sistema prisional, nos termos do artigo 122 da Lei de Execuções Penais. Desta forma, não se pode imputar ao Estado omissão ilícita pela circunstância de não haver, no momento do crime, vigilância direta e específica de policiais militares ou força policial equivalente, uma vez que, participando o familiar das autoras de uma feira de coelhos, estava submetido aos mesmos deveres genéricos de todos os cidadãos relativamente à segurança pública. Sentença reformada. Feito julgado improcedente. APELO PROVIDO POR MAIORIA. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação Cível nº 70036405777 – Relator Des. Roberto Carvalho de Fraga. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

comissivo estatal de proveito de todos (a manutenção de presídios), que não poderá decorrer em prejuízo particular, oriunda da conduta das pessoas que deviam estar lá internadas. Diferentemente dos casos, em que os crimes forem praticados em locais afastados do estabelecimento penal, em que a lesão sofrida por terceiro não estará relacionada com o perigo criado pelo poder público. Ademais, entende que também nesta hipótese caberá responsabilidade do Estado se demonstrado o funcionamento anormal do serviço, presente no comportamento público omissivo[284].

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, tem adotado parâmetro temporal para creditar culpa do serviço ao Estado cabível de responsabilidade. Sendo assim, exime-se o Estado da responsabilidade no caso de latrocínio cometido apenado, meses depois da fuga[285]. Em sentido contrário, todavia, obriga-se o Estado a indenizar no caso de vítima de estupro praticado por apenado em regime aberto, que não teve seu regime regredido, após várias fugas, conforme determina a lei[286]. E também é responsável o Estado no caso de latrocínio praticado por menor evadido da FEBEM, o qual deveria estar recolhido, se não fosse a sua fuga facilitada por falha do serviço, quando agentes deixaram o cadeado aberto de sua cela[287].

---

[284] MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1026-1027.

[285] EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LATROCÍNIO PRATICADO POR PRESO FORAGIDO, MESES DEPOIS DA FUGA. Fora dos parâmetros da causalidade não é possível impor ao Poder Público uma responsabilidade ressarcitória sob o argumento de falha no sistema de segurança dos presos. Precedente da Primeira turma: RE 130.764, Relator Ministro Moreira Alves. Recurso extraordinário não conhecido. (STF – RE nº 172025 / RJ – Relator Min. ILMAR GALVÃO. Julgado em 8 de outubro de 1996. Disponível em http://www.stf.jus.br).

[286] EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FAUTE DU SERVICE PUBLIC CARACTERIZADA. ESTUPRO COMETIDO POR PRESIDIÁRIO, FUGITIVO CONTUMAZ, NÃO SUBMETIDO À REGRESSÃO DE REGIME PRISIONAL COMO MANDA A LEI. CONFIGURAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. Impõe-se a responsabilização do Estado quando um condenado submetido a regime prisional aberto pratica, em sete ocasiões, falta grave de evasão, sem que as autoridades responsáveis pela execução da pena lhe apliquem a medida de regressão do regime prisional aplicável à espécie. Tal omissão do Estado constituiu, na espécie, o fator determinante que propiciou ao infrator a oportunidade para praticar o crime de estupro contra menor de 12 anos de idade, justamente no período em que deveria estar recolhido à prisão. Está configurado o nexo de causalidade, uma vez que se a lei de execução penal tivesse sido corretamente aplicada, o condenado dificilmente teria continuado a cumprir a pena nas mesmas condições (regime aberto), e, por conseguinte, não teria tido a oportunidade de evadir-se pela oitava vez e cometer o bárbaro crime de estupro. Recurso extraordinário desprovido. (STF – RE nº 409203 / RS - Relator Min. CARLOS VELLOSO. Julgado em 7 de março de 2006. Disponível em http://www.stf.jus.br).

[287] RESPONSABILIDADE CIVIL. ASSALTO A ÔNIBUS. MORTE. MENORES INFRATORES. FUGA. DANOS MORAIS. OMISSÃO DO ESTADO. TRANSPORTADORA. OMISSÃO DE SOCORRO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS AO ENCARGO DO ESTADO. 1. Há responsabilidade objetiva do Estado por assalto a ônibus que resultou em morte, quando os autores do homicídio eram menores infratores e deveriam estar sob guarda, vigilância e controle do Estado. 2. Um dois autores havia fugido do

4.2.2 Culpa do agente

De acordo com o § 6º do art. 37 da Constituição Federal, todo o ato praticado por agente público, que decorra danos a terceiros, no exercício de atividade estatal podem ser imputados ao Poder Público. Na presença de culpa ou dolo, nasce o direito de regresso do Estado contra os agentes causadores do dano.

O exame da culpa não se reserva apenas na determinação da possibilidade de regresso do Estado contra o agente causador. A individualização da conduta do agente, com a investigação de suas circunstâncias e motivações, torna-se premente para determinar o nexo de causalidade entre o fato lesivo e a atividade estatal, dada pela conduta lesiva do agente público.

Como já afirmado, o agente é a personificação do Estado. Este age por meio de seus agentes. É pressuposto para a criação do liame entre a responsabilidade pública e o dano a terceiro, que o agente encontre-se no exercício de uma atividade ou função pública, quando da causação do dano. Além disso, na investigação da sua conduta será possível determinar se suas ações estão de acordo com os padrões legais esperados, ou foram abusivas, excessivas ou desproporcionais, decorrendo na obrigação do Estado em indenizar os danos sofridos por terceiros.

Neste sentido, o conhecimento sobre as razões dos atos dos agentes públicos também será fator necessário para responsabilização estatal. Nem sempre o agente público é impelido em suas ações por motivos estritamente funcionais, mas está a mercê de determinar seus atos em paixões, desejos e outros sentimentos próprios. Ao mesmo tempo, quando de folga pode vir a praticar atos que venham a tomar caráter funcional, em face de suas circunstâncias.

---

estabelecimento onde deveria estar. 3. Dano moral caracterizado pelo sofrimento dos genitores do falecido, em razão da perda do filho da forma trágica, narrada na inicial e comprovada nos autos. O dano moral puro prescinde de produção probatória, pois considerado in re ipsa. 4. Omissão de socorro do motorista da empresa não configurada, considerando o fato de ter a vítima já descido do ônibus, caindo na calçada, e principalmente em decorrência do risco à segurança dos demais passageiros que se encontravam no interior do coletivo, sendo inexigível conduta diversa. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70007919426 – Relator DES. NEREU JOSÉ GIACOMOLLI. Julgado em 4 de agosto de 2004. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

4.2.2.1 Excesso na ação policial

De acordo com o Código Civil, os atos ilícitos não se circunscrevem apenas aos atos que violem direito, causando dano a outro (art. 186), mas também àqueles decorrentes do exercício de direito que excedam os seus limites (art. 187) [288]. A ação estatal deve ser proporcional, guardando permanente relação de adequação com seus fins, sob pena de tornar-se abusiva ou excessiva.

Nesta linha, aos agentes estatais impõe-se um dever específico de diligência, que se manifesta na capacidade de "prever as consequências de sua conduta ativa e omissiva, adotando todas as providências necessárias para evitar a consumação de danos a terceiros". Da infringência desse dever, seja pelo abuso do seu poder, ou pela displicência, descuido ou inabilidade, que subsista dano a terceiro, configurará a responsabilidade pública.[289]

No que concerne aos agentes policiais, em especial, a Organização das Nações Unidas (ONU) expediu a Resolução nº 34/169, de 17 de dezembro de 1979, que trata do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. O documento é um referencial de conduta aos agentes estatais, sugerido aos Governos dos Países participantes da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sido adotado pelo Brasil por força da Portaria Interministerial nº 4.226, de 31 de dezembro de 2010. O art. 1º do referido código determina que "os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem cumprir, a todo o momento, o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra actos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer"[290].

Entretanto, nas atividades de segurança pública, o dever de prestação do Estado e as obrigações dos agentes estatais não são os únicos elementos a serem considerados. O art. 144 da Constituição Federal revela que a segurança pública não é apenas dever estatal e direito do cidadão, mas uma responsabilidade compartilhada por todos. Tal assertiva, no plano internacional, recebe na Declaração Universal dos Direitos Humanos especial

---

[288] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 163.

[289] FREITAS, Juarez. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Editores Malheiros, 2006, p. 233.

[290] Organização das Nações Unidas. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Resolução nº 34/169. Disponível em http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_civel/cadeias/doutrina/codigodecondutafuncionariosAplicacaoLei.pdf.

revestimento, ao prescrever, no inciso I, do art. 29 que "todo o homem tem deveres para a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível". E assevera, no inciso II, do mesmo artigo, que direitos e liberdades estarão sujeitos às limitações previstas em lei, com vistas ao respeito dos direitos dos outros e na satisfação das exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar da sociedade[291]. Direitos e liberdades que poderão ser limitados em nome da segurança de todos, conforme o nº 2 do art. 2º da Convenção Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José)[292]. Ou seja, da Constituição Federal e dos tratados internacionais de direitos humanos presume-se um dever de colaboração, por parte dos administrados perante as ações policiais.

Neste sentido, a responsabilidade pública decorrente das ações policiais não deve ser aferida tão somente pelo prisma nexo causal entre a atividade estatal e os danos sofridos pela vítima. O engajamento da responsabilidade, nas ações policiais, depende de prévia averiguação de sua regularidade por meio do exame do funcionamento do serviço e também da avaliação da conduta da vítima, quanto a sua concorrência à intensificação dos riscos[293].

Ao tratar da conduta da vítima, Sérgio Viana Severo chama a atenção para os casos de culpa qualificada, ou agravada, a *faute lourde* da jurisprudência francesa. Em atividades policiais de inerente risco, a conduta da vítima pode determinar causalidade determinante. Pressupõe que filosoficamente seria injustificável atribuir, por exemplo, ao preso num ambiente de risco por fato próprio, um seguro de danos, não garantido aos demais cidadãos. Neste sentido, entende o autor que "a aferição da culpa nas ações policiais de campo é essencial para o engajamento da responsabilidade pública". Na avaliação do caso concreto, a margem do exame do funcionamento anormal ou mesmo a atribuição de riscos, deverá se proceder a avaliação da culpa qualificada para balizar a atribuição da responsabilidade, pois "a imprevisibilidade da conduta recíproca representa um fator determinante do referido risco" [294].

Determinada a necessidade de averiguar a interferência da vítima e a regularidade do serviço, passamos ao estudo da coercibilidade, traço característico do poder de polícia,

---

[291] Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217ª (III). Disponível em http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm.

[292] Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Pacto de San José. 22 de novembro de 1969. Disponível em http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/conv_americana_dir_humanos.htm.

[293] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 386.

[294] SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 381-391.

deduzido do princípio da imperatividade dos atos administrativos, que impõe ao administrado o dever de cumprir as ordens emanadas pelo Poder Público, e autoriza o emprego da força quando houver resistência do infrator. A coercibilidade materializa-se por meio da coação administrativa que se traduz, segundo o conceito de Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, como:

> [...] o uso da força por parte dos agentes policiais para o cumprimento de uma ordem emanada de autoridade competente, judicial ou administrativa, ou para a manutenção da ordem pública, e a preservação das instituições ou a integridade física e patrimonial do particular[295].

A coação administrativa, revelada pelo uso da força, quando excessiva ou abusiva determina a responsabilidade pública. Sendo assim, importa conhecermos princípios norteadores do seu uso pelos agentes policiais. Neste sentido, a Organização das Nações Unidas sugere a adoção dos Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e das Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, os quais foram internalizados pelo Brasil através da Portaria Interministerial nº 4.226, de 30 de dezembro de 2010. A resolução, preliminarmente, orienta os países membros ao desenvolvimento de programas para adoção armas e munições de diferenciadas potencialidades (inclusive não letais) a serem compatibilizadas a cada situação de risco (princípio nº 2). Ao mesmo tempo, determina aos agentes policiais, na medida do possível, recorrer-se a meios não violentos antes do uso da força e armas de fogo. E quando for inevitável o seu uso, o emprego deverá ser moderado e proporcional à gravidade da infração e objetivo a ser alcançado, devendo haver o esforço na minimização dos danos, a prestação de socorro quando necessária e a comunicação da família do fato ocorrido com a vítima (Princípio nº 5). A força e as armas de fogo somente podem ser utilizadas em legítima defesa, em defesa de terceiro em grave risco de vida, na detenção de pessoa que represente ameaça e resista à autoridade e no impedimento da fuga[296].

Segundo Yussef Said Cahali o excesso na atividade policial pelo uso da força está presente nos casos de ofensas à integridade corporal contra indivíduos sob a guarda policial,

---

[295] ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Responsabilidade do Estado por Atos das Forças Nacionais de Segurança**. São Paulo: Suprema Cultura Editora, 2007, p. 67-69.

[296] Organização das Nações Unidas. **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. 7 de setembro de 1990, p. 3-4. Disponível em http://portal.mj.gov.br.

seja perpetrada pelos agentes públicos ou terceiros[297]; morte ou lesões de suspeito, ou simples infrator de posturas administrativas, em perseguição policial[298]; e na prisão em flagrante delito de pessoa que, posteriormente, tem sua participação afastada da atividade delituosa[299]. Por outro lado, exime-se o Estado de responsabilidade nos casos de atos de legítima defesa, restando reparação apenas a terceiro não participante do ato[300]; quando vítima perseguida pela polícia, morre em acidente por ela causado[301]; e na morte da vítima que teve a iniciativa de tiroteio contra os policiais[302].

Ainda no sentido do afastamento da responsabilidade pública, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul decidiu pela culpa exclusiva da vítima, morta por agentes policiais, em meio a tumulto que aquela provocou, quando embriagada, dirigindo-se aos policiais militares de forma agressiva, não parando após ordem e tiros efetuados para cima[303]. No mesmo sentido, a responsabilidade pública foi afastada no caso da vítima alvejada por policiais ao tentar socorrer irmão preso por desacato[304] e também no uso da força por

---

297 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 398-399.

298 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 413.

299 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 418.

300 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 413.

301 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 414.

302 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 416.

303 RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. EFEITOS CÍVEIS DA SENTENÇA PENAL ABSOLUTÓRIA. LEGÍTIMA DEFESA. INDEPEDÊNCIA DAS DECISÕES PROFERIDAS NAS ESFERAS CÍVEL E PENAL. ART. 1.525 DO CCB/1916. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO BASEADA EM FUNDAMENTO LEGAL DIVERSO. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. NÃO HÁ COISA JULGADA. COMPROVADA A CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA. DEVER DE INDENIZAR AFASTADO. SENTENÇA MANTIDA. 1. De acordo com o disposto no art. 65 do CPP, a sentença penal transitada em julgado que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito também deverá ser reputada definitiva na esfera cível. No entanto, excetua-se esta regra com o disposto no art. 1.525 do CCB/1916 e art. 66 do CPP, que diz: Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato. 2. No caso dos autos, a absolvição dos agentes estatais (policiais da Brigada Militar) pelo reconhecimento da legítima defesa não implica necessariamente a inexistência de responsabilidade civil do Estado, porque a responsabilização estatal assenta-se em fundamento legal diverso e porque a exigência do art. 65 do CPP não se verificou. 3. O teor da prova dos autos conduz ao reconhecimento da culpa exclusiva da vítima que provocou, desde a origem, a briga motivadora da intervenção da polícia. Outrossim, a vítima apresentava-se exaltada, bêbeda e dirigiu-se aos policiais agitadamente, em meio a tumulto causado pelos envolvidos e pessoas que se aproximaram do local dos fatos. Em meio a essa desordem, o policial lhe deu ordem para parar, atirou para cima, a vítima prosseguiu, a situação se conturbou ainda mais, o policial – tentando retirar-se do local - atirou novamente por entre o vidro do automóvel e acabou atingindo a vítima. Não há prova nos autos de que o policial teria mirado ou tivesse a intenção de acertá-la. RECURSO DESPROVIDO. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70010022754 – Relator Des. ÍRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA. Julgado em 1º de dezembro de 2004. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

304 CONSTITUCIONAL, CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS CONTRA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. OCORRÊNCIA ENVOLVENDO O AUTOR E POLICIAIS MILITARES, DO QUAL SAIU FERIDO, VINDO A PERDER UMA DAS PENAS POR TIRO DISPARADO NO DECORRER DO

policiais ao conter vítima que tentava evitar a prisão de foragido alojado em sua residência[305]. Em sentido inverso, a responsabilidade pública foi determinada pelo mal uso de armas de fogo, quando foram apontadas contra a vítima como forma de ameaça, na presença de sua esposa e filhos, durante cumprimento de mandado de busca e apreensão, em operação conjunta da Polícia Civil e da Polícia Militar[306]; e no caso de abordagem policial em frente à instituição bancária, determinada pelo recebimento de ligação telefônica, aludindo atitude suspeita, em que a vítima encontrava-se com os filhos em seu carro na frente do banco aguardando seus genitores, restando agredida verbalmente, além de

---

CONFLITO. PROVA DOS AUTOS LEVANDO À CONVICÇÃO TEREM ATUADO, OS AGENTES DO ESTADO, NO EPISÓDIO, DENTRO DOS ESTRITOS LIMITES LEGAIS. Extraindo-se da prova dos autos terem os agentes do Estado - Policiais Militares - atuado no episódio dentro dos estritos limites legais, livre fica o Estado, embora a teoria do risco administrativo e da responsabilidade objetiva, da obrigação de indenizar o autor. Ação indenizatória julgada improcedente em instância inicial. Desprovimento do apelo do autor. (TJRS – 6ª Câmara Cível – Apelação nº 70000515502 – Relator Des. Osvaldo Stefanello. Julgado em 30 de agosto de 2000. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[305] APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. PODER PÚBLICO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. ABORDAGEM DA BRIGADA MILITAR. ABUSO DE AUTORIDADE NÃO CONFIGURADO. INOCORRÊNCIA DE DEVER DE INDENIZAR. 1. O réu, na condição de pessoa jurídica de Direito Público interno - Estado do Rio Grande do Sul -, tem os limites de sua responsabilidade civil estabelecidos no artigo 37, § 6°, da Constituição Federal. Trata-se, pois, de responsabilidade objetiva, cujos elementos a serem examinados são a efetiva ocorrência dos fatos, o nexo de causalidade e o dano. 2. Não configurado o abuso de autoridade. A prova dos autos demonstra que a atuação se deu dentro do que impunha a situação. Os policiais utilizaram a força necessária para conter a autora na ocasião dos fatos, que tumultuou a atuação policial e deixou de agir com respeito no trato com os policiais. Diante da atuação lícita do agente público não há falar em dever de indenizar. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70035062165 – Relator Desª. HELENA MEDEIROS NOGUEIRA. Julgado em 8 de julho de 2010. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[306] APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PREJUÍZO EXTRAPATRIMONIAL. ABORDAGEM REALIZADA POR POLICIAIS MILITARES QUE EXCEDERAM OS LIMITES DO ESTRITO CUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO CARACTERIZADA. 1. A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da atuação de diversos órgãos, entre os quais a Policial Militar, nos termos do art. 144 da Constituição Federal. 2. Circunstância em que o demandante foi abordado por policiais militares, acompanhado de seus filhos menores e de sua esposa, para averiguação na sua residência, a fim de busca e apreensão de duas máquinas de sorvete. Episódio em que os agentes da Brigada Militar agiram de forma descomedida, tendo, já no início da aproximação e sem motivo, apontado arma de fogo ao autor, o qual, apesar de não oferecer qualquer resistência, restou verbalmente ameaçado e agredido com gritos. Hipótese em que os brigadianos também atuaram de maneira precipitada, praticando atos desnecessários e desproporcionais à situação que lhes foi apresentada. 3. Abordagem realizada por policiais militares que excedeu, consideravelmente, os limites do estrito cumprimento de dever legal. Caso em que o demandante se desincumbiu, suficientemente, de comprovar os fatos que conferem suporte ao seu pedido, nos moldes do art. 333, I, do Codex Processual Civil, logrando êxito o pleito indenizatório, eis que atendidos os requisitos legais e configurado o dano extrapatrimonial. Responsabilidade objetiva do Estado. APELO PROVIDO. UNÂNIME. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70024713844 – Relator Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY. Julgado em 25 de março de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

ameaçada de prisão[307]. Da mesma forma, o Estado foi responsabilizado no caso da vítima, que presa pelo crime de abigeato, após confronto a tiros com policiais, passou a ser agredida fisicamente até sua morte, mesmo que atenuada a responsabilidade pela concorrência da vítima para o dano[308]. Também está presente a responsabilidade pública no caso de vítima

[307] APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. PREJUÍZO EXTRAPATRIMONIAL. ABORDAGEM REALIZADA POR POLICIAIS MILITARES QUE EXCEDERAM OS LIMITES DO ESTRITO CUMPRIMENTO DE DEVER LEGAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO CARACTERIZADA. 1. A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da atuação de diversos órgãos, entre os quais a Policial Militar, nos termos do art. 144 da Constituição Federal. Destarte, existindo razoabilidade na alegação de que terceiro estaria em conduta suspeita em frente a uma instituição bancária, viável o acionamento da referida instituição estatal para verificação, desde que a abordagem, pelos policiais, não ocorra de forma abusiva, respeitando os limites do estrito cumprimento de um dever legal. 2. Circunstância em que o demandante foi abordado por policiais militares, para averiguação, quando se encontrava no interior do seu veículo, acompanhado de seus filhos menores, em frente a uma agência bancária. Episódio em que os agentes da Brigada Militar agiram de forma descomedida, tendo, já no início da aproximação e sem motivo, apontado arma de fogo ao autor, o qual, apesar de não oferecer qualquer resistência, restou verbalmente agredido e ameaçado de prisão. Hipótese em que os brigadianos também atuaram de maneira precipitada, praticando atos desnecessários e desproporcionais à situação que lhes foi apresentada. 3. Abordagem realizada por policiais militares que excedeu, consideravelmente, os limites do estrito cumprimento de dever legal. Caso em que o demandante se desincumbiu, suficientemente, de comprovar os fatos que conferem suporte ao seu pedido, nos moldes do art. 333, I, do Codex Processual Civil, logrando êxito o pleito indenizatório, eis que atendidos os requisitos legais e configurado o dano extrapatrimonial. Responsabilidade objetiva do Estado. Recurso Provido. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70022781637 – Relator Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY. Julgado em 9 de julho de 2008. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[308] APELAÇÕES CÍVEIS. REEXAME NECESSÁRIO. agravo retido. RESPONSABILIDADE CIVIL. OBJETIVA. estado do rio grande do sul. excessos cometidos POR policial MILITAR. MORTE DO PAI DO AUTOR. culpa concorrente da vítima. danos morais caracterizados. pensionamento. termo final. verba honorária. redução. cerceamento de defesa. inocorrente. Do agravo retido 1. Não merece acolhida a alegação de cerceamento de defesa por não ter sido deferido o pedido de expedição de ofício ao Comando Geral da Brigada Militar solicitando cópia integral do inquérito policial militar, uma vez que os documentos colacionados ao feito são suficientes para a solução da causa. 2. Ademais, o Juiz é o destinatário das provas, cabendo a ele aferir sobre a necessidade ou não de sua produção, a teor do que estabelece o art. 130 do Código de Processo Civil. Mérito do recurso em exame 3. O Estado do Rio Grande do Sul tem responsabilidade de ordem objetiva pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, no termos do § 6º do art. 37 da CF. 4. Em que pese a independência das esferas civil e criminal, a sentença penal torna certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo ato ilícito, a teor do que estabelece o art. 91, I, do CP, combinado com o art. 63, do CPP, de sorte que os danos decorrentes do ato ilícito praticado devem ser ressarcidos. 5. O Estado demandado apenas se desonera do dever de indenizar caso comprove a ausência de nexo causal, ou seja, prove a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito, força maior, ou fato exclusivo de terceiro. 6. No caso em exame, restou devidamente configurada a responsabilidade do ente público. Presente nos autos, a conduta ilícita do agente responsável pela prisão em flagrante do pai do autor, porquanto agiu com excesso, produzindo desnecessárias lesões corporais, as quais determinaram o óbito daquele. 7. Contudo, procede à alegação dos apelantes no que tange à concorrência de culpa pela vítima, tendo em vista que a conduta desta contribuiu para o desfecho delituoso. Da indenização por danos morais 8. Reconhecida a responsabilidade do Estado pelo evento danoso, exsurge o dever de ressarcir os danos daí decorrentes, como o prejuízo imaterial ocasionado, decorrente da dor e sofrimento da parte autora, em razão da morte de seu genitor. 9. No que tange à prova do dano moral, por se tratar de lesão imaterial, desnecessária a demonstração do prejuízo, na medida em que possui natureza compensatória, minimizando de forma indireta as conseqüências da conduta do demandado, decorrendo aquele do próprio fato. Conduta ilícita do demandado que faz presumir os prejuízos alegados pela parte autora, é o denominado dano moral puro.

abordada por policiais por encontrar-se conduzindo uma motocicleta sem capacete, a qual passou a ser agredida verbalmente e fisicamente após questionar os motivos da abordagem[309]; bem como no episódio de prisão da vítima por homicídio com base em denúncia anônima e falsa, tendo ficado recolhida em Delegacia durante um dia[310].

---

10. O valor da indenização a título de dano moral deve levar em conta questões fáticas, como as condições econômicas do ofendido e do ofensor, a extensão do prejuízo, além quantificação da culpa daquele, a fim de que não importe em ganho desmesurado. 11. Reduzida a indenização para R$ 93.000,00, a fim de se adequar aos parâmetros precitados, assegurando o caráter repressivo-pedagógico próprio da indenização por danos morais, sem importar em enriquecimento sem causa, ante as peculiaridades do caso concreto. 12. Nesta senda, releva ponderar que, reconhecida a culpa concorrente da vítima pelo evento danoso, o quantum a título de danos extrapatrimoniais deve ser suportado pela metade. 13. Juros de mora de 1% ao mês a contar do evento danoso nos termos da Súmula n. 54 do STJ. 14. Inaplicável ao caso em exame o percentual previsto no artigo 1º-F, da Lei nº. 9.494/97, porquanto na presente demanda o ente público não foi condenado ao pagamento de verbas remuneratórias a servidor ou empregado público, e sim ao pagamento de indenização pelos danos morais sofridos pelo autor em razão do falecimento de seu genitor. Do pensionamento 15. A indenização devida em razão da morte da vítima compreende os gastos com o tratamento da desta, com o seu funeral e o luto de família, bem como a prestação de alimentos às pessoas a quem o de cujus deveria contribuir para mantença. Inteligência dos artigos 948 e 951, ambos do Código Civil. 16. No que tange ao pensionamento é necessária para obtenção deste a dependência econômica, a qual decorre de dever legal no caso em discussão. No caso dos autos, a obrigação do pai em prover o sustento dos filhos é prevista legalmente, a teor do que estabelece o inciso IV do artigo 1566 do Código Civil. 17. No que se refere ao valor estipulado pelo culto Magistrado a quo não prospera a irresignação da parte apelante, na medida em que entendo adequada a quantia arbitrada. Entretanto, diante do reconhecimento da concorrência de culpa pela vítima, o valor fixado deve ser reduzido pela metade. 18. Igualmente, merece reparo a decisão de primeiro grau quanto ao termo final do pensionamento, tendo em vista que este deve perdurar até que o demandante complete 25 anos de idade. Precedentes desta Corte. Da isenção quanto ao pagamento de custas pelo Estado 19. Dispensado o demandado do pagamento das custas judiciais nos termos do parágrafo único do artigo 11 da Lei Estadual nº. 8.121/85, por se tratar de cartório estatizado. Da redução da verba honorária 20. Honorários advocatícios fixados em valor demasiadamente elevado, com base no art. 20, § 3º, do CPC, razão pela qual merece ser reformada a sentença vergastada neste ponto. 21. O § 4º do artigo 20 do CPC permite ao julgador, em caso de demandas em que haja condenação da Fazenda Pública, fixar a verba honorária em valor diverso da limitação imposta no parágrafo 3º da norma processual precitada. 22. Nessa hipótese há que se levar em conta, no caso em concreto, o trabalho desenvolvido pelos advogados, o longo tempo despendido, já que a distribuição do presente feito se deu em 18/01/2005, bem como a natureza da causa, devendo ser aplicado o disposto no art. 20, § 4º, do CPC. 23. Honorários reduzidos para R$ 6.000,00, nos termos do artigo e da fundamentação anteriormente citados, a fim de valorizar o trabalho realizado por profissional habilitado. Compensação da verba honorária 24. Havendo sucumbência recíproca, mostra-se possível a compensação dos honorários advocatícios, por força do disposto no artigo 21, caput, do Código de Processo Civil, inexistindo qualquer ofensa ao artigo 23, da Lei n. º 8.906/94 (Estatuto da OAB), o qual não inviabiliza referida compensação, na medida em que o referido diploma legal refere apenas pertencer à verba honorária ao advogado. Dado parcial provimento aos apelos. Mantida, nos demais pontos, a sentença em reexame necessário. (TJRS – 5ª Câmara Cível – Apelação nº 70030259725 – Relator Des. JORGE LUIZ LOPES DO CANTO. Julgado em 16 de março de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br)

309 RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. poder PÚBLICO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ATO DE POLÍCIA. BRIGADA MILITAR. AGRESSÃO VERBAL E FÍSICA. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. MANUTENÇÃO DO VALOR DA COMPENSAÇÃO. 1. O Estado do Rio Grande do Sul, na condição de pessoa jurídica de Direito Público interno, responde pelos atos de seus prepostos nos termos do artigo 37, § 6°, da Constituição Federal. Trata-se, pois, de responsabilidade objetiva, que dispensa a prova do elemento anímico da conduta. 2. No caso dos autos, a prova demonstrou que os policiais militares extrapolaram os limites da legalidade no cumprimento da função de segurança pública, uma vez que agrediram física e verbalmente o autor durante abordagem para verificação do uso de capacete em motocicleta. 3.

Manutenção do valor da indenização fixado na sentença, pois a importância se mostra adequada ao caso concreto, ao tipo de ofensa (agressão física e moral), e aos parâmetros adotados por este Colegiado. 4. Mantida a fixação da sucumbência. 5. Permitida a compensação de honorários advocatícios, mesmo quando uma das partes litiga sob o pálio da AJG. Precedente do Superior Tribunal de Justiça. APELO PROVIDO EM PARTE. UNÂNIME. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70039944665 – Relator Desª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA. Julgado em 15 de dezembro de 2010. Disponível em http://www.tjsp.jus.br).

[310] PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PRISÃO INJUSTA. ACUSAÇÃO EQUIVOCADA. DANOS MORAIS. PRISÃO DESARRAZOADA. CONFIGURAÇÃO DA NEGLIGÊNCIA ESTATAL. RESPONSABILIDADE CONFIGURADA. INDENIZAÇÃO FIXADA COM FULCRO NO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA N.º 07 DO STJ. 1. Ação Ordinária de Indenização interposta por autor que sofreu danos morais em decorrência de prisão injusta perpetrada pela Polícia Militar, com fulcro em denúncia anônima, porquanto acusado de ter participado de homicídio de pessoa desconhecida, tendo sido mantido recolhido em delegacia por um dia, liberado após a constatação de que não participara de qualquer evento delituoso. 2. A negligência decorrente dos fatos narrados pelo autor na exordial - em especial no que se refere à configuração da responsabilidade estatal - restou examinada pelo Tribunal a quo à luz do contexto fático-probatório engendrado nos autos, é insindicável nesta instância processual, à luz do óbice constante da Súmula 7/STJ. 3. In casu, a Corte de origem confirmou integralmente a sentença a quo, condenando o Estado ao pagamento da indenização pleiteada, com fulcro na Responsabilidade Objetiva do Estado, calcado na seguinte fundamentação, in litteris: Restou comprovado nos autos pelo depoimento da vítima e informações das testemunhas, bem como pelos diversos documentos, a veracidade dos fatos relatados na inicial, tornando evidente a ocorrência de ação anormal por parte dos policiais, que excederam os ditames legais e as prerrogativas e deveres a eles conferidos, vez que não existe nos autos sequer o nome da vítima do suposto homicídio, tendo o Delegado Otacílio Medeiros comunicado ao Juiz da 4ª Vara da Fazenda Pública da impossibilidade de instaurar o inquérito policial, já que "faltava a objetividade e materialidade deletivas. 4. Inexiste ofensa ao art. 535 do CPC, quando o tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. 5. Ad argumentandum tantum, no mérito melhor sorte não lhe assistiria, isto por que a Constituição da República Federativa do Brasil, de índole pós-positivista e fundamento de todo o ordenamento jurídico expressa como vontade popular que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como um dos seus fundamentos a dignidade da pessoa humana como instrumento realizador de seu ideário de construção de uma sociedade justa e solidária. 6. Consectariamente, a vida humana passou a ser o centro de gravidade do ordenamento jurídico, por isso que a aplicação da lei, qualquer que seja o ramo da ciência onde se deva operar a concreção jurídica, deve perpassar por esse tecido normativo-constitucional, que suscita a reflexão axiológica do resultado judicial. 7. A plêiade dessas garantias revela inequívoca transgressão aos mais comezinhos deveres estatais, consistente em manter-se alguém custodiado de forma injusta e desarrazoada, sem direito à defesa. 8. Inequívoca a responsabilidade estatal, quer à luz da legislação infraconstitucional (art. 159 do Código Civil vigente à época da demanda) quer à luz do art. 37 § 6º da CF/1988, escorreita a imputação dos danos materiais e morais cumulados, cuja juridicidade é atestada por esta Eg. Corte (Súmula 37/STJ) 9. Nada obstante, o Eg. Superior Tribunal de Justiça invade a seara da fixação do dano moral para ajustá-lo à sua ratio essendi, qual a da exemplariedade e da solidariedade, considerando os consectários econômicos, as potencialidades da vítima, etc, para que a indenização não resulte em soma desproporcional. 10. Deveras, a dignidade humana retrata-se, na visão Kantiana, na autodeterminação; na vontade livre daqueles que usufruem de uma vivência sadia. É de se indagar, qual a aptidão de um cidadão para o exercício de sua dignidade se acusado de forma arbitrária pelo Estado incumbido de sua proteção? 11. Anote-se, ademais, retratar a lide um dos mais expressivos atentados aos direitos fundamentais da pessoa humana. Sob esse enfoque temos assentado que "a exigibilidade a qualquer tempo dos consectários às violações dos direitos humanos decorre do princípio de que o reconhecimento da dignidade humana é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz, razão por que a Declaração Universal inaugura seu regramento superior estabelecendo no art. 1º que 'todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos'. Deflui da Constituição federal que a dignidade da pessoa humana é premissa inarredável de qualquer sistema de direito que afirme a existência, no seu corpo de normas, dos denominados direitos fundamentais e os efetive em nome da promessa da inafastabilidade da jurisdição, marcando a relação umbilical entre os direitos humanos e o direito processual". (REsp

No que diz respeito aos movimentos multitudinários, a resolução da ONU que especifica os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e das Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, determina que o uso de armas de fogo pelos agentes policiais para a dispersão de reuniões violentas somente será permitido se não houver outros meios menos perigosos, mas sempre nos limites do estritamente necessário (Princípio nº 9)[311]. Neste sentido, há decisões pelo afastamento da responsabilidade estatal por culpa exclusiva da vítima em contenção de tumulto de torcedores[312]. Por outro lado, em situação semelhante o Estado foi responsabilizado pelos danos causados a vítimas não participantes do tumulto[313].

Quanto ao uso de algemas, o Supremo Tribunal Federal emitiu a Súmula Vinculante nº 14, a qual prescreve os casos em que permitida a sua utilização. Segunda a súmula, "só é lícito o seu uso em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte de preso ou de terceiros". O descumprimento

612.108/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 03.11.2004) 12.Recurso especial não conhecido. (STJ – REsp nº 881323 / RN – Relator Ministro LUIZ FUX. Julgado em 11 de março de 2008. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

311 Organização das Nações Unidas. **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. 7 de setembro de 1990, p. 4.

312 APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ENTE PÚBLICO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. TUMULTO EM ESTÁDIO DE FUTEBOL. CHOQUE ENTRE TORCEDORES E POLICIAIS MILITARES. EXERCÍCIO REGULAR DO PODER-DEVER DE POLÍCIA. INOCORRÊNCIA DE EXCESSO. CULPA EXCLUSIVA DA VÍTIMA NO EVENTO DANOSO. No caso presente, observa-se que a culpa exclusiva do autor pelo evento danoso mostra-se bem delineada, porquanto, em face dos violentos protestos da torcida e das manifestações exaltadas que estavam ocorrendo na saída da partida de futebol, deveria o autor ter obrado com redobrada cautela no trato da situação, pois é cediço que em episódios como estes, que envolvem um número expressivo de pessoas, onde os ânimos ficam mais exaltados e onde a polícia tem o dever de conter a violência e a depredação, a previsibilidade de confusão e o perigo que se pode originar da situação recomendam o afastamento do tumulto, o mais rápido possível. Porém, no caso, assim não procedeu o autor. De qualquer forma, restou comprovado no feito que o Estado-réu, através dos seus agentes, não causou qualquer ato lesivo ou injusto ao autor, motivo pelo qual não se pode condenar o demandado a indenizar o demandante. Negaram provimento à apelação. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70005464680 – Relator Des. ADÃO SERGIO DO NASCIMENTO CASSIANO. Julgado em 10 de dezembro de 2003).

313 APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. TUMULTO EM PARTIDA DE FUTEBOL. ATUAÇÃO ABUSIVA DOS POLICIAIS MILITARES PARA CONTER OS TORCEDORES. EXCESSO NO ESTRITO CUMPRIMENTO DO DEVER LEGAL. DANOS MATERIAIS NÃO CONFIGURADOS. DANOS MORAIS VERIFICADOS. É de se reconhecer a responsabilidade civil do Estado em face da atuação abusiva dos integrantes da Brigada Militar, convocados para garantir a segurança dos torcedores e para conter o tumulto em partida de futebol, tendo em vista que agrediram torcedores de forma desmedida, desarrazoada, restando dezenas de feridos, dentre eles idosos e crianças. Danos materiais não comprovados. Danos morais configurados. APELO PARCIALMENTE PROVIDO. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação nº 70031064728 – Relatora Desª MARILENE BONZANINI BERNARDI. Julgado em 25 de novembro de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

acarreta a responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente público responsável, bem como a nulidade da prisão ou ato processual a que se refere[314].

Todavia, nem sempre o excesso policial será determinado pelo uso abusivo da força. Neste sentido, a responsabilidade pública estará presente no caso de fornecimento de dados de ocorrência para imprensa, sem cautela e oportunidade esclarecimento aos envolvidos[315]. Por outro lado, o ato administrativo viciado não revelador de dano imediato à vítima, que poderá fazer uso de outros remédios para restabelecer seu direito, não gera responsabilidade pública. É o caso do erro no enquadramento em autuação de trânsito[316].

4.2.2.2 Crimes praticados fora do serviço

O Estado é responsável pelas ações dos seus agentes no exercício da atividade estatal. Todavia, em algumas circunstâncias, os agentes públicos fora do horário do serviço praticam condutas relacionadas à condição de servidor do Estado, que podem determinar a responsabilidade pública.

Desta forma, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, "acarretam responsabilidade do Estado não só os danos produzidos no próprio exercício da atividade pública do agente, mas também aqueles que só puderam ser produzidos graças ao fato de o agente prevalecer-se da condição de agente público" [317].

Para Yussef Said Cahali a condição de agente policial na causação de danos reveste-se de características especiais, diversas dos demais servidores públicos: o policial identifica-se pela farda, lhe é confiado o porte de arma para desempenho de suas funções, e mesmo

---

[314] **Vade Mecum**. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1783.

[315] CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 419.

[316] RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. AUTO DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. EQUÍVOCO DE ENQUADRAMENTO. ANULAÇÃO. SITUAÇÃO QUE, NÃO OBSTANTE, NÃO TIPIFICA ATO ILÍCITO A ENSEJAR INDENIZAÇÃO. A Administração Pública, no exercício do Poder de Polícia, tem o poder-dever de fiscalizar o trânsito no interesse da coletividade e para o fim de manter a ordem pública. Assim, estava o agente público responsável pela autuação no estrito cumprimento de seu dever legal, o que exclui, de pronto, a responsabilização da Administração Pública, mormente diante da ausência de qualquer indício de abuso de autoridade. O fato de ter ocorrido o enquadramento errôneo também não afasta a prática de infração de trânsito pelo autor (tipificada no art. 232 do Código de Trânsito Brasileiro), que, conforme confessa na própria inicial, não portava documento obrigatório, qual seja, o CRLV. APELAÇÃO DESPROVIDA. (TJRS – 9ª Câmara Cível - Apelação Cível Nº 70041138140 - Relatora Des. Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 29 de junho de 2011. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

[317] MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 1017.

durante a folga está à disposição dos superiores e da população para atender certas emergências[318]. Neste sentido, para imputação do fato ao serviço policial apresenta três pré-questionamentos: a) ausência de vigilância sobre o agente; b) poder de escolha e dever de fiscalização da conduta; e c) propriedade pública da arma. Os dois primeiros argumentos são relevantes apenas nas situações de serviço e nunca fora deste. O último, todavia, não deve tomar sentido absoluto[319].

Nos casos de responsabilidade pública sobre conduta de agente fora do serviço, o nexo de causalidade nasce de postura mesmo que desviada de sua finalidade pública, intensificada por fatores condicionantes, como equipamentos públicos (uso de arma da corporação policial, por exemplo) ou da aparência (policial fardado em trânsito). A desvinculação do serviço público decorrerá de atitudes com propósitos meramente pessoais, mesmo se presente o uso de arma ou outro equipamento público[320].

Neste sentido, os danos resultantes de briga envolvendo policiais militares de folga no interior de bar, não obrigam o Estado a indenizar, todavia, restará responsabilidade sobre os atos dos colegas de serviço que liberam os policiais envolvidos, conduzindo para o quartel os demais participantes do tumulto, submetendo-os a situação vexatória[321]. Por outro lado,

---

318 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 419.

319 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 399.

320 CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 400.

321 Apelação cível e reexame necessário. Responsabilidade civil objetiva. Dano moral. Tumulto em bar ocasionada por policiais militares em período de folga. Ocorrência atendida por policiais militares que levaram os proprietários do estabelecimento para o quartel do batalhão da brigada militar, liberando os causadores do tumulto. Proprietários do bar indevidamente retidos no quartel. Mulher grávida que somente foi liberada após prestar esclarecimentos. Dano moral configurado. O § 6º do art. 37 da Constituição Federal, ao imputar responsabilidade objetiva ao Estado pelos danos causados por seus agentes, exige que o sejam nessa qualidade. Policiais militares que deram início ao tumulto no bar dos autores que não estavam no exercício de suas funções e nem tampouco agiam na qualidade de policiais militares, não assistindo razão aos autores ao pretender responsabilizar o Estado pelos atos praticados por policiais militares em período de folga. Brigada Militar que, ao comparecer no local onde ocorria tumulto generalizado, e verificando que as pessoas que tinham ocasionado o tumulto eram colegas, policiais militares, trataram de liberá-los, permitindo que fossem caminhando para o quartel, localizado próximo ao estabelecimento, levando os autores também para lá. Elementos de prova carreados aos autos que não deixam dúvida quanto ao fato de terem sido os autores submetidos à situação vexatória e de extrema tensão, ocasionando-lhes graves prejuízos de ordem moral, principalmente se levada em consideração a condição da autora, que estava grávida quando dos acontecimentos. Regras da experiência comum (art. 335, CPC) que permitem vislumbrar a tensão e, possivelmente, humilhações pelas quais passaram os autores, os quais, após permanecerem indevidamente retidos por algumas horas no quartel da brigada militar, foram levados para delegacia, onde ficaram frente à frente com os policiais causadores do tumulto, acompanhados por policiais militares que atenderam a ocorrência. Situação fática dos autos que recomenda a majoração da verba indenizatória fixada pela sentença para 200 salários mínimos. Verba honorária deferida aos patronos dos autores fixada em consonância com os ditames do art. 20 do CPC. Litigância de má-fé não configurada. APELO DOS AUTORES PARCIALMENTE PROVIDO, VENCIDO O REVISOR, QUE DESPROVIA. RECURSO DO RÉU DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA, NO MAIS, EM REEXAME

a intervenção excessiva e danosa contra populares que tentavam abrir cancela de ferrovia, por parte de policial conhecido na cidade, em razão do pequeno tamanho do município, portando arma da Corporação, enseja responsabilidade pública[322]. Da mesma forma, o latrocínio praticado por policial militar fardado e ostensivamente armado, mas de folga, gera a responsabilidade pública fundada na presunção de segurança e proteção resultante da situação descrita[323]. E na linha das condutas de natureza essencialmente pessoais, o policial militar de folga que, usando arma da Corporação, efetua disparos contra a vítima com qual tinha relacionamento amoroso, levando-a a morte, não determina responsabilidade estatal. Neste caso, foi levantada a culpa *in eligendo* pelo ato de admissão do policial no serviço público e culpa *in vigilando* por ter sido entregue arma a um policial sem equilíbrio psicológico ou freio moral para recebê-la. Todavia, foi rebatida a tese, pois esta adota a teoria da equivalência das causas ou das condições, pertinente a teoria da responsabilidade subjetiva, o que pode implicar a busca *ad infinitum* das causas do evento[324].

NECESSÁRIO. (TJRS – 9ª Câmara Cível – Apelação Cível nº 70005484431 – Relator Des. ADÃO SERGIO DO NASCIMENTO CASSIANO. Julgado em 10 de setembro de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br).

322 EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. C.F., art. 37, § 6º. I. - Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da C.F., não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público. II. - R.E. não conhecido. (STF - RE nº 160401 / SP - Relator Min. CARLOS VELLOSO. Julgado em 20 de abril de 1999. Disponível em http://www.stf.jus.br).

323 EMENTA: RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ART. 107 DA EC 01/69. CONDUTOR DE CAMINHAO VÍTIMA DE LATROCINIO, PRATICADO POR POLICIAL MILITAR, FARDADO E OSTENSIVAMENTE ARMADO, A QUEM CONCEDEU CARONA. Reconhecimento da responsabilidade objetiva do Estado, fundada na presunção de segurança e proteção resultante das circunstancias descritas, não elidida pelo fato de que o agente, no momento do crime, não se encontrava no exercício de suas funções, requisito, de resto, inexigido pelo art. 107 da EC 01/69 (art. 37, 6., da CF/88). Afronta indemonstrada ao referido dispositivo. Recurso não conhecido. (STF – RE nº 163203 / SP – Relator Min. ILMAR GALVÃO. Julgado em 28 de abril de 1995. Disponível em http://www.stf.jus.br).

324 EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LESÃO CORPORAL. DISPARO DE ARMA DE FOGO PERTENCENTE À CORPORAÇÃO. POLICIAL MILITAR EM PERÍODO DE FOLGA. Caso em que o policial autor do disparo não se encontrava na qualidade de agente público. Nessa contextura, não há falar de responsabilidade civil do Estado. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - RE nº 363423 / SP – Relator Min. CARLOS BRITTO. Julgado em 16 de novembro de 2004. Disponível em http://www.stf.jus.br).

5 CONCLUSÕES

A abrangência e o sentido dados aos termos responsabilidade pública e segurança pública foram se alterando, ao longo da história, de acordo com a concepção de Estado vigente. Neste sentido, os dois institutos jurídicos guardam relação na evolução histórica do Estado.

No Estado absolutista, o Poder Público era irresponsável pelos danos causados aos particulares. Não era possível a imputação de responsabilidade ao Estado, pois este se confundia com a própria figura do rei, o qual como fonte do direito e do poder não era passível de erros. Da mesma forma, a supremacia do monarca determinava a existência de um Estado policialesco, em que, apesar de reconhecida a esfera privada, permitia-se à Administração Pública a intervenção nas relações econômicas, religiosas, sociais e políticas com vistas ao atendimento das necessidades do Estado e do interesse público.

Na passagem ao Estado liberal, não se aceita mais a supremacia do príncipe. Este deve se submeter à ordem legal, garantindo-se, desta forma, uma série de direitos subjetivos. Trata-se de obrigação negativa de não interferir nos direitos individuais. No plano da responsabilidade pública, busca-se inicialmente diferenciar os atos de império dos atos de gestão da Administração. A responsabilidade pública nasceria apenas dos atos de gestão, afastando-a nos casos de atos de império, nos quais se incluía os derivados do exercício do poder de polícia. É também durante o Estado liberal que se adota a responsabilidade pública por culpa civil, igualando o Estado e os indivíduos no plano da responsabilidade. No tocante à segurança pública, restringe-se o poder de polícia às atividades de segurança, no sentido da garantia da ordem pública.

No estágio atual, temos o Estado submetido ao direito e ao controle do povo sobre a coisa pública por meio de instituições democráticas. Estado que não tem apenas obrigações negativas, de não fazer, mas dever interferir nas relações sociais e econômicas com vistas à materialização de direitos de índole social. A responsabilidade do Estado afasta-se da responsabilidade civil, adotando princípios próprios. Surge a teoria da culpa do serviço, em que não se indaga a culpa subjetiva do agente, mas busca-se identificar a falta objetiva do serviço, presente quando este não funciona, funciona mal ou funciona atrasado. E logo a

seguir, identifica-se a teoria do risco administrativo, na qual se imputa a responsabilidade pública pela mera relação de causalidade entre a ação estatal e o dano causado. No que concerne à segurança pública, a atividade passa a fundar-se no respeito aos direitos fundamentais, podendo a polícia valer-se de medidas restritivas de direitos somente nas circunstâncias previamente estabelecidas na lei e na devida proporção necessária ao atendimento de seus fins, sob pena de responsabilidade.

A responsabilidade pública, no viés do risco administrativo, para sua configuração demanda a presença de certos pressupostos. Invariavelmente, estarão presentes o dano e o nexo causal. Este último afastado nos casos de assunção do risco pelo Estado. Por outro lado, a presença de causas externas poderão determinar a exclusão ou atenuação da responsabilidade estatal. A força maior e a culpa exclusiva da vítima poderão determinar a exclusão da responsabilidade ou sua atenuação nos casos de concausa. Da mesma forma, o fato de terceiro poderá determinar o afastamento da responsabilidade pública, salvo nos casos em que o risco seja absorvido pelo Estado. E no caso fortuito, onde estará presente fator interno influenciador do evento dano, a responsabilidade do agente poderá ser atenuada ou excluída, prevalecendo, todavia, a responsabilidade pública.

Por outro lado, a responsabilidade pública possui fatores de objeto variável. No caso da antijuricidade, o caráter lícito ou ilícito determinará a responsabilidade sob o fundamento da distribuição igualitária dos ônus e encargos ou da violação da legalidade, respectivamente. Ou ainda, conforme alguns autores, se fundamentará na desproporção presente na ação estatal ensejadora do prejuízo ao particular.

Também se trata de elemento variável da responsabilidade pública o fator de atribuição. Este determina a abrangência da responsabilidade pública. Tarefa importante, no momento, em que se propaga a responsabilidade objetiva, baseada na obrigação de indenizar decorrente de encargos públicos desproporcionais. Nesse ínterim, várias são as teorias para determinar a forma de atribuição da responsabilidade. Todavia, destaca-se a concepção da obrigação de indenizar como totalidade, a qual torna possível a investigação da responsabilidade considerando todos os elementos influenciadores do fator atribuição, superando as dicotomias dos atos omissivos e comissivos, lícitos e ilícitos, pela concausa, pela eleição de situações de risco e pela aplicação de princípios de direito público, tais como a isonomia, a proporcionalidade, a aparência e a proteção da confiança. Cabe à justiça,

frente ao caso concreto, buscar o fator de atribuição mais compatível na busca de uma solução equânime.

No Brasil, a Constituição Federal adotou o regime de responsabilidade pública objetiva ou do risco administrativo. Regime submetido aos princípios do direito administrativo, mas sofrendo influência subsidiária do direito civil. Quanto à segurança pública, a Carta Magna assegurou-a como direito de todos, prestada exclusivamente pelo Estado, mas sob a responsabilidade de todos.

Vale lembrar que a expressão segurança pública recebe dois sentidos distintos. Por um lado, trata-se de uma situação de preservação ou restabelecimento da convivência social, na qual todos podem usufruir de seus direitos, sem perturbação dos outros, nos limites estabelecidos. De outro, trata-se das atividades de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. O exercício de tais atividades é reservado a instituições especializadas, denominadas polícias, elencadas exaustivamente no texto constitucional.

No plano do poder de polícia administrativa, voltado para a segurança pública, as polícias estão autorizadas ao exercício dos atos necessários para prevalecer o interesse coletivo sobre o individual, conforme a forma prescrita em lei, fundamentando-se e limitando-se no respeito aos direitos fundamentais. Tal poder materializa-se por meio de medidas preventivas e repressivas, dotadas de discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade, cujas condições de validade são as mesmas do ato administrativo comum: competência, finalidade, forma, motivo, conteúdo, objeto e causa. Todavia, deverão ser pautadas pelos princípios da legalidade e da proporcionalidade, condicionando-se o exercício dos direitos individuais até o ponto necessário à satisfação do interesse público. O abuso dos poderes inerentes às polícias ou a sua omissão determina a responsabilidade pública.

Neste sentido, buscou-se identificar no presente trabalho situações típicas, presentes nas atividades de segurança pública, em que a responsabilidade pública se faz presente. Sob esse aspecto identificamos casos concretos de responsabilidade, os quais foram agrupados sob três regimes principais condicionantes da responsabilidade: o risco administrativo, a culpa do serviço e a culpa do agente.

Na responsabilidade pelo risco administrativo, assevera-se que nem sempre estará presente o nexo causal entre a ação de agente estatal e o evento danoso. A responsabilidade decorre de risco criado por ato comissivo do qual depende o dano,

fundamentada na solidariedade social, reparando-se os danos causados a certos membros da comunidade, não impostos aos demais. Neste sentido, tem-se a responsabilidade pelo risco nos casos de armazenamento de explosivos, armas e engenhos perigosos, bem como na guarda de objetos apreendidos. Também estará presente nos casos de acidente em serviço, nos quais o Estado tenha elegido circunstâncias em que sua responsabilidade se fará presente.

Adverte-se, contudo, que as ações policiais são dotadas de risco inerente. Desta forma, o Estado deve arcar com os danos a terceiros gerados por suas ações. Todavia, é importante destacar que é dever do cidadão colaborar nas ações policiais, como forma minimização dos riscos da atividade. A Constituição Federal impõe a todos a responsabilidade sobre a segurança. No plano das concausas, todas as causas concorrentes para o dano devem ser investigadas. Inclusive a falta de colaboração da vítima, que poderá determinar a atenuação ou a exclusão da responsabilidade pública, mesmo tratando-se de ambiente de risco.

Ainda que se trate como objetivo o regime de responsabilidade brasileiro, a investigação da culpa será necessária para determinar o nexo causal entre o dano e a atividade estatal. A culpa do serviço ou do agente não são exigidas para a responsabilidade pública, todavia, estas se tornam importantes na determinação da causalidade e na atenuação ou exclusão da responsabilidade no plano das concausas, quando presentes a força maior, a culpa exclusiva da vítima, o caso fortuito ou o fato de terceiro.

Neste sentido, o dever de fiscalização derivado do poder de polícia pode determinar a responsabilidade pública no caso de culpa do serviço traduzida na sua omissão. Todavia, deverá ser demonstrada que tal omissão é derivada de culpa ou dolo da Administração. Da mesma forma, poderá a falta de policiamento, determinante para a ocorrência de crime, induzir a responsabilidade pública, quando ficar demonstrada a presença de desídia estatal no sentido de interferir e evitar a prática delituosa.

Nos movimentos multitudinários, todavia, apesar da figura da culpa do serviço ser exigida, a sua presunção tem sido aceita, em nome da solidariedade social. E no caso dos danos causados por presidiários temos a divisão em duas linhas. Nos casos dos presidiários em liberdade regular, em face do regime de pena, quanto aos danos gerados, não há de se falar em responsabilidade pública. No entanto, nos casos de evasão, os danos recentes e nas imediações são passíveis de responsabilização pública, independentemente da culpa do

serviço, adotando-se a responsabilidade pelo risco. Diferentemente dos casos em que a falha do serviço foi determinante à ocorrência dos danos, aonde a responsabilidade se dará pela culpa do serviço.

No tocante à culpa do agente, registra-se que seu exame não se reserva apenas à possibilidade de responsabilização do agente em ação de regresso, mas pode se traduzir no liame para a própria responsabilidade pública. Nesta linha, destaca-se a responsabilidade oriunda do excesso na ação policial. Repisa-se que o ato ilícito não decorre apenas da violação direito, mas também de atos desproporcionais, em que o exercício de um direito excede seus limites. Aos agentes policiais, desta forma, se impõe um dever de diligência sobre os seus próprios atos e de adequação dos meios para atingir os fins, no sentido de evitar danos a terceiros. Por outro lado, a averiguação da regularidade do serviço prestado pelos agentes policiais não afasta a avaliação da conduta da vítima, na concorrência para a intensificação dos riscos. Ao passo, que o exercício do poder de polícia é dotado de coercibilidade, o que impõe conduta obrigatória do administrado, impelindo, neste sentido, um dever de colaboração do administrado. Ademais, a coação administrativa pelo uso da força deverá guardar proporcionalidade, prevalecendo os esforços na minimização dos riscos e dos danos resultantes do seu emprego. Ao contrário, nascerá a responsabilidade pública.

Ainda nos casos de influência da culpa do agente na atribuição da responsabilidade pública, encontram-se os crimes praticados por agentes policiais fora do serviço. A responsabilidade pública não decorre apenas dos atos cometidos durante o serviço, mas também daqueles ocorridos no horário de folga, somente produzidos em face de o agente prevalecer-se da condição de agente público. Nestes casos, a responsabilidade pública é derivada inclusive de condutas desviadas de sua finalidade pública, intensificadas por fatores condicionantes como equipamentos públicos ou da aparência, afastando-se a responsabilidade pública nas atitudes de cunho meramente pessoais.

Como visto, o tema é complexo, merecendo aprofundamento por meio da investigação científica. Cada caso estudado toma direção diferenciada, conforme as características do fato concreto. Ainda mais com a tendência de alargamento das funções estatais, por vezes determinadoras de prejuízos desproporcionais aos particulares. Fato que igualmente ocorre no campo da atividade de segurança pública, na qual o risco é traço característico, no momento que lhe é facultado o dever de condicionar o exercício de direitos, com vistas ao interesse coletivo e ao bem-estar social. Ao passo, que, enquanto não

determinada absorção de tais riscos pelo Poder Público, mostra-se necessária a aferição da atribuição da responsabilidade pública, sob o fundamento da totalidade, avaliando-se, caso a caso, todos os fatores influenciadores do resultado, a luz dos princípios de direito público, na busca da decisão mais adequada.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Saulo José Casali. **Responsabilidade Civil do Estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BEZNOS, Clóvis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1979, 83 p.

Brasil. Ministério da Justiça. Programa de Apoio Institucional às Ouvidorias de Polícia e Policiamento Comunitário – Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Guia de Direitos Humanos: Conduta ética, técnica e legal para instituições policiais militares**. Brasília: 2008.

Brasil, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Apostila do Curso de Aspectos Jurídicos da Abordagem Policial**. Brasília: 2009.

Brasil. **Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1655.htm.

Brasil. **Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000**. Disponível em http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php?option=com_content&task=view&id=84.

Brasil. **Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm.

Brasil. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1001780 / PR**. Relator Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI. Julgado em 4 de outubro de 2011. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **Recurso Especial nº 1198534 / RS**. Relatora Ministra ELIANA CALMON. Julgado em 10 de agosto de 2010. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.199.105 /RJ**. Relatora MINISTRA ELIANA CALMON. Julgado em 24 de agosto de 2010. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 135.259/SP**. Rel. Min. ARI PARGENDELER. Julgado em 5 de fevereiro de 1998. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 25800 / SP**. Relator Ministro ADHEMAR MACIEL. Julgado em 2 de junho de 1998. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 403126-SP**. Relator Ministro Franciulli Netto. Julgado em 21 de agosto de 2003. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 41711 / SP**. Relator Ministro ARI PARGENDLER. Julgado em 14 de novembro de 1996. Disponível em http://www.stj.jus.br.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 881323 / RN**. Relator Ministro LUIZ FUX. Julgado em 11 de março de 2008. Disponível em http://www.sjt.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Apelação Cível nº 7496**. Relator Min. Edgard Costa. Julgado em 19 de julho de 1953. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 755-DF**. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgado em 15 de abril de 2009. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 176564/SP**. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 14 de dezembro de 1988. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 109615/RJ**. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 28 de maio de 1996. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 160401 / SP**. Relator Min. CARLOS VELLOSO. Julgado em 20 de abril de 1999. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 163203 / SP**. Relator Min. ILMAR GALVÃO. Julgado em 28 de abril de 1995. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 172025 / RJ**. Relator Min. ILMAR GALVÃO. Julgado em 8 de outubro de 1996. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 29164**. Relator Min. Mário Guimarães. Julgado em 27 de outubro de 1955. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 341776/CE**. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgado em 17 de abril de 2007. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 363423 / SP**. Relator Min. CARLOS BRITTO. Julgado em 16 de novembro de 2004. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 409203 / RS**. Relator Min. CARLOS VELLOSO. Julgado em 7 de março de 2006. Disponível em http://www.stf.jus.br.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 3ª Região. **Apelação Cível nº 92.03.053995-6**. Relatora Desembargadora Federal Suzana Camargo. Disponível em http://www.trf3.jus.br.

BRASIL. Tribunal Regional Federal. 4ª Região. **Apelação Cível nº 2002.71.01.000195-6/RS**. Relator Des. EDGARD LIPPMANN JR. Julgado em 7 de julho de 2004. Disponível em http://www.trf4.jus.br.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos**. Coimbra: Livraria Almedina, 1974.

CARVALHO NETO, Inácio de. **Responsabilidade do Estado por ato de seus agentes**. São Paulo: Atlas, 2000.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, 439 p.

CIRNE LIMA, Carlos Roberto Velho. **Princípios de Direito Administrativo.** Revisada e reelaborada por Paulo Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros Editores, 589 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1991, 640 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 1996, 567 p.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. 3ª Câmara de Direito Público. **Apelação Cível nº 9061992-77.1998.8.26.0000**. Relator Des. Rui Stoco. Julgado em 28 de julho de 2000. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. 4ª Câmara de Direito Público. **Apelação Cível nº 9097332-38.2005.8.26.0000**. Relator Des. Osvaldo Magalhães. Julgado em 22 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 0104475-67.2008.8.26.0053**. Des. AMORIM CANTUÁRIA. Julgado em 4 de outubro de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 0010690-17.2009.8.26.0053**. Relator Des. NOGUEIRA DIEFENTHÄLER. Julgado em 24 de outubro de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 9062217-19.2006**. Relator Des. Castilho Barbosa. Julgado em 9 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 0029723-44.2007.8.26.0576**. Relatora Des. Regina Zaquía Capistrano Silva. Julgado em 27 de setembro de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação nº 0112969-51.2006.8.26.0000**. Relator Des. Castilho. Julgado em 9 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjsp.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 6ª Câmara Cível. **Apelação nº 70011865813**. Relator Des. Ney Wiedemann Neto. Julgado em 21 de setembro de 2006. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação e Reexame nº 70000547448**. 6ª Câmara Cível. Relator. Des. João Pedro Freire. Julgado em 23 de agosto de 2000. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 700039586458**. 9ª Câmara Cível. Relator Des. Íris Helena Medeiros Nogueira. Julgado em 23 de março de 2011. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação e Reexame Necessário nº 70003029063**. 5ª Câmara Cível. Relatora Marta Borges Ortiz. Julgado em 17 de abril de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70029050382**. Relator Des. ODONE SANGUINÉ. Julgado em 10 de junho de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 70041095522**. 2ª câmara cível. Relatora Des.ª Sandra Brisolara Medeiros. Julgado em 3 de agosto de 2011. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 6ª Câmara Cível. **Apelação Cível Nº 70016468316**. Relatora Des. Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 6 de março de 2008. Disponível em http://www.tjrs.jus.br

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 10ª Câmara Cível. **Apelação Reexame Necessário nº 70006369052**. Relator Des. PAULO ANTÔNIO KRETZMANN. Julgado em 18 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 6ª Câmara Cível. **Apelação e Reexame Necessário nº 70018362483**. Relator Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY. Julgado em 29 de novembro de 2007. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 5ª Câmara Cível. **Apelação nº 70006040547**. Relator Des. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA. Julgado em 5 de agosto de 2004. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 10ª Câmara Cível . **Apelação nº 70000235440**. Relator Des. LUIZ ARY VESSINI DE LIMA. Julgado EM 11/05/2000. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação Cível nº 70036405777**. Relator Des. Roberto Carvalho de Fraga. Disponível em http://www.tjrs.jus.br

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70007919426.** Relator DES. NEREU JOSÉ GIACOMOLLI. Julgado em 4 de agosto de 2004. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70010022754**. Relator Des. ÍRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA. Julgado em 1º de dezembro de 2004. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 6ª Câmara Cível. **Apelação nº 70000515502**. Relator Des. Osvaldo Stefanello. Julgado em 30 de agosto de 2000. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70035062165**. Relator Desª. HELENA MEDEIROS NOGUEIRA. Julgado em 8 de julho de 2010. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70024713844**. Relator Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY. Julgado em 25 de março de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70022781637**. Relator Des. TASSO CAUBI SOARES DELABARY. Julgado em 9 de julho de 2008. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 5ª Câmara Cível. **Apelação nº 70030259725**. Relator Des. JORGE LUIZ LOPES DO CANTO. Julgado em 16 de março de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70039944665**. Relator Desª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA. Julgado em 15 de dezembro de 2010. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70005464680**. Relator Des. ADÃO SERGIO DO NASCIMENTO CASSIANO. Julgado em 10 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação nº 70031064728**. Relatora Desª MARILENE BONZANINI BERNARDI. Julgado em 25 de novembro de 2009. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação Cível Nº 70041138140**. Relatora Des. Marilene Bonzanini Bernardi. Julgado em 29 de junho de 2011. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 9ª Câmara Cível. **Apelação Cível nº 70005484431**. Relator Des. ADÃO SERGIO DO NASCIMENTO CASSIANO. Julgado em 10 de setembro de 2003. Disponível em http://www.tjrs.jus.br.

Estado do Rio Grande Sul. **Lei nº 10.594, de 11 de dezembro de 1995**. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13249&hTexto=&Hid_IDNorma=13249.

Estado do Rio Grande Sul. **Lei nº 10.996, de 18 de agosto de 1997**. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei nº 10996&idNorma=368&tipo=pdf.

Estado do Rio Grande Sul. **Lei nº 11.000, de 18 de agosto de 1997**. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=50242&hTexto=&Hid_IDNorma=50242.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Editores Malheiros, 2009, 149 p.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Editores Malheiros, 2009, 512 p.

FREITAS, Juarez. **Responsabilidade Civil do Estado**. Juarez Freitas organizador. São Paulo: Editores Malheiros, 2006, 352 p.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002. 875 p.

GUIMARÃES, Laerte; MOREIRA, Juceli dos Santos. **MBPO Ampliado e Atualizado**. Porto Alegre: Polost Editora, 2001, 328 p.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, 447 p.

MAURER, Harmut. **Direito administrativo geral**. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri, SP: Manole, 2006, 955 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, 808 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, 1127 p.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIRANDA, Celine Leite. **Elaboração de Trabalhos Acadêmicos conforme a Associação de Normas Técnicas: versão 1**. Porto Alegre: 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002, 836 p.

MORAES, Fábio Trevisan. **Estado de direito e segurança pública**. Santa Maria, RS: Pallotti, 2009, 104 p.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; BARCHET, Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, 1048 p.

NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do. **Responsabilidade civil do Estado**. Rio de Janeiro, Aide Ed., 1995, 130p.

Organização das Nações Unidas. **Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Resolução nº 34/169. Disponível em

http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/cao_civel/cadeias/doutrina/codigodecondutafuncionariosAplicacaoLei.pdf.

Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217ª (III). Disponível em http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/ddh_bib_inter_universal.htm.

Organização das Nações Unidas. **Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. 7 de setembro de 1990, p. 3-4. Disponível em http://portal.mj.gov.br.

Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Pacto de San José. 22 de novembro de 1969. Disponível em http://www.portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_inter/conv_americana_dir_humanos.htm.

QUEIROZ, Raphael Augusto Sofiati de. **Direito Público e Segurança Pública: Ensaios e Pareceres**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, 122 p.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Responsabilidade do Estado por Atos das Forças Nacionais de Segurança**. São Paulo: Suprema Cultura Editora, 2007, 160 p.

SEVERO, Sérgio Viana. **Tratado de Responsabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009, 642 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, 924 p.

Vade Mecum. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2010, 1876 p.

VITTA, Heraldo Garcia. **Poder de Polícia**. Coleção Temas de Direito Administrativo nº 24. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, 263 p.

VITTA, Heraldo Garcia. **Soberania do Estado e Poder de Polícia**. Coleção Temas de Direito Administrativo nº 28. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, 135 p.

ANEXO A – Folheto “Blitz Policial”

Como ajudar a polícia

Ao se aproximar de uma barreira, diminua a velocidade, use faróis baixos e mantenha a tranqüilidade.

Atenda prontamente aos sinais e às orientações do policial.

Sempre respeite a barreira policial, pois a ação dela é a sua segurança. A desobediência às ordens pode ser interpretada como fuga e gerar graves conseqüências.

Ao parar o veículo, permaneça sentado e aguarde as orientações. Se for à noite, acenda as luzes internas e não realize movimentos bruscos.

Só saia do veículo mediante instrução do policial, mantendo as mãos sempre visíveis e sem qualquer objeto.

Quando houver outras pessoas no interior do veículo, elas também devem aguardar orientações, mantendo as mãos sempre visíveis.

Na abordagem, não se preocupe com os documentos, pois serão solicitados oportunamente. Aguarde orientações do policial.

Caso esteja portando arma, mesmo legalmente, comunique ao policial.

www.brigadamilitar.rs.gov.br

Realização

Brigada Militar

Comando de Policiamento da Capital

Comando de Policiamento da Capital (CPC)
A Polícia Ostensiva a serviço de todos os porto-alegrenses

Av. Voluntários da Pátria, 1358 - 5º andar
Centro | Porto Alegre | Rio Grande do Sul
Fone: 51 3288.7171

www.brigadamilitar.rs.gov.br

Emergência da Brigada Militar
190

Disque-denúncia
181

Corregedoria da Brigada Militar
51 **3288.2742**

Produção
RB Comunicação
51 3485.3351
Jornalista Responsável: Rozecler Bugs | DRT/RS 8185
Design Gráfico: Rafael Cony

BLITZ POLICIAL

Entenda a importância e saiba como ajudar a Brigada Militar

Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria da Segurança
Brigada Militar
Comando de Policiamento da Capital

A Brigada Militar realiza abordagem e busca pessoal como forma de ação preventiva, visando à segurança do cidadão.

Por que é realizada?

A Brigada Milita. não realiza buscas ou abordagens simplesmente por caráter estatístico, mas, sobretudo, para inibir ações criminosas, apreendendo armas, drogas e foragidos da Justiça, entre outros.

Sabe-se que a busca pessoal ou abordagem é um desconforto para qualquer pessoa, porém, é necessária na atual conjuntura do país e, principalmente, nas grandes cidades. Ser abordado pela polícia não é demérito para o cidadão, é ação necessária para a sua segurança.

Faz-se necessária para que o policial exerça sua atividade de prevenção à criminalidade e garanta a preservação da ordem pública.

A ação está prevista em lei?

A Blitz Policial está prevista no Artigo 244 do Código de Processo Penal:
"A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar."

Ser abordado pela polícia não menospreza o cidadão, mas, sim, lhe garante uma maior segurança.

Quando e onde ocorre?

Pode ocorrer sempre que alguém apresentar comportamento suspeito, como, por exemplo, sair correndo ao avistar a aproximação da polícia, entrar ou sair de residência pulando muros ou janelas, tentar abrir veículos forçando a porta ou usando objetos diferentes de uma chave, apresentar-se com as vestes ensangüentadas e usar jaqueta em dia de calor, entre outros.

As buscas pessoais podem ser feitas por policiais na entrada de estádios de futebol, ginásios de esporte e similares, bem como na entrada de espetáculos, em bares, em postos de combustível e em todos os locais onde haja aglomeração de pessoas. Caso, durante a realização do evento, você for solicitado a submeter-se a uma nova revista, lembre-se de que a polícia está ali para garantir a segurança de todos e tem autoridade para assim proceder.

A revista, geralmente, é feita no local onde a pessoa é surpreendida comportando-se de maneira suspeita. Vale lembrar que muitas vezes as pessoas agem dessa forma sem se aperceberem. Elas cometem atitudes irregulares ou incoerentes no final de eventos e festas, como embriaguez, excesso de velocidade, discussões e manifestações de protesto, entre outras.

De que forma é feita a revista?

Siga as orientações dadas pelo policial; quando você estiver em uma posição segura, ele iniciará a revista.

O policial tocará seus braços, axilas, pescoço, tórax, costas, abdômen, cintura e pernas. Verificará seus pertences (boné, mochila, sacola, etc) e examinará, sempre que necessário, seu automóvel.

A princípio, mulheres só devem ser revistadas por policiais do sexo feminino; entretanto, em determinadas situações, a lei autoriza que policiais do sexo masculino façam a revista. Eles deverão usar a técnica correta e jamais tocar em suas partes íntimas.

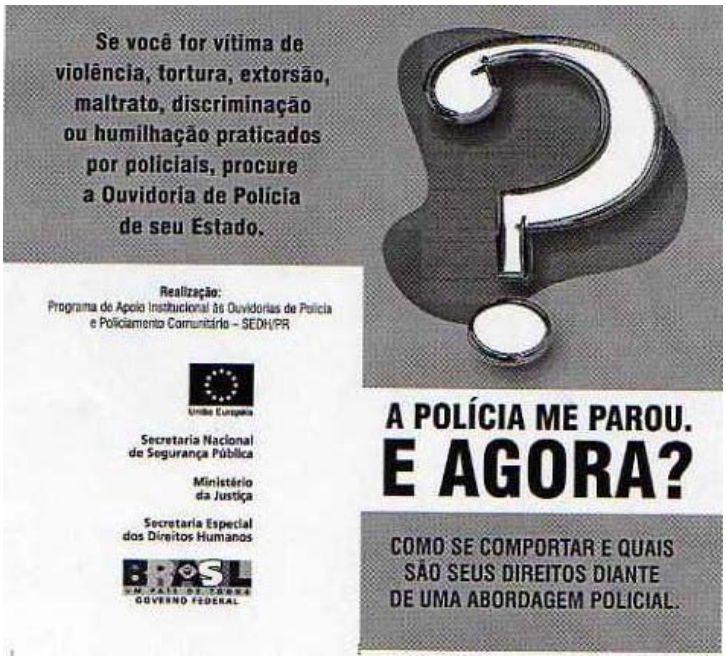
Se, mesmo atendendo às solicitações do policial, você vier a ser desrespeitado, memorize o maior número possível de dados (dia, hora, local, número da viatura, nome do policial, sinais particulares, etc) e comunique o fato a um órgão policial militar logo após ser liberado. Sobretudo, esteja certo do ocorrido para não incidir em falsa acusação.

Orientações aos condutores de veículos

- Não estacione o veículo em local ermo ou pouco iluminado.
- Não deixe objetos em local visível dentro do veículo.
- Ao embarcar/desembarcar do veículo, certifique-se de que não há pessoas ou veículos suspeitos nas imediações.
- Ao entrar/sair da residência, certifique-se de que não há pessoas ou veículos suspeitos nas imediações.

Em caso de emergência, contate com a Brigada Militar pelo fone 190.

ANEXO B – Folheto "A Polícia me parou. E agora?"



O QUE FAZER QUANDO FOR ABORDADO PELA POLÍCIA

A polícia pode abordar as pessoas e revistá-las sempre que presenciar alguma atitude suspeita.

Se você for parado pela polícia, alguns comportamentos podem ajudar a impedir que a situação se transforme em conflito:

- Fique calmo e não corra;
- Deixe suas mãos visíveis e não faça nenhum movimento brusco;
- Não discuta com o policial nem toque nele. Não faça ameaças ou use palavras ofensivas.

Não é crime andar sem documentos, mas recusar-se a se identificar é contravenção penal. Se estiver sem documento, forneça ao policial dados que auxiliem a sua identificação.

SE FOR ABORDADO, VOCÊ TEM DIREITO

- De saber a identificação do policial;
- De ser revistado apenas por policiais do mesmo sexo que você;
- De acompanhar a revista de seu carro e pedir que uma pessoa que não seja policial a testemunhe;
- De ser preso apenas por ordem do juiz ou em flagrante;
- Em caso de prisão: de não falar nada além de sua identificação, e de avisar sua família e seu advogado;
- De não ser algemado se não estiver sendo violento ou tentando fugir da abordagem.

Se algum policial desrespeitar os seus direitos, tente se lembrar e anotar o nome, a identificação e a aparência dele, o número da viatura em que ele estava e o nome das testemunhas que presenciaram os fatos.