



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM OPERAÇÕES POLICIAIS POR
DANOS GERADOS À COLETIVIDADE

Kamilla Vieira da Silva

Rio de Janeiro

2020

KAMILLA VIEIRA DA SILVA

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM OPERAÇÕES POLICIAIS POR
DANOS GERADOS À COLETIVIDADE

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

Professores Orientadores:

Ubirajara da Fonseca Neto

Lucas Tramontano

Rio de Janeiro

2020

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM OPERAÇÕES POLICIAIS POR DANOS GERADOS À COLETIVIDADE

Kamilla Vieira da Silva

Graduada pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas – IBMEC. Advogada.

Resumo: Este artigo propõe a leitura acerca da aplicação de responsabilidade civil do Estado no que diz respeito a temática de segurança pública, sobretudo quando a situação são operação policiais que geram danos (seja de natureza material ou moral). Assim, foi feita uma reunião de doutrinas e pareceres, com ambos os posicionamentos (de aplicação de responsabilidade e de inaplicabilidade) de modo que é possível perceber os princípios em destaque a colisão em busca de um consenso sobre o que é a devida adoção do senso de justiça. Apresenta ainda, as causas que excluem esta obrigação de indenizar o lesado pelo evento danoso proveniente desta atividade estatal, sempre pautando a discussão na proporcionalidade e razoabilidade.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil. Direito constitucional. Responsabilidade Estatal. Operação Policial.

Sumário: Introdução. 1. A relevância da análise constitucional da Responsabilidade Civil do Estado. 2. A discussão doutrinária e jurisprudencial quanto a aplicação de responsabilização da máquina estatal. 3. A reparação moral por danos causados durante operação do Estado. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Este trabalho presta-se a expor alguns argumentos controversos do Estado, priorizando a segurança pública, para justificar atos falhos praticados por seus agentes, em operações policiais, ignorando o dever de reparar que por muitas vezes surge, mas não é de fato aplicado, embora haja previsão expressa na Constituição Federal.

Para tal, será abordada a mitigação de interesse coletivo pela desarticulação do crime organizado através de uma operação policial, ou até mesmo de confrontos armados, e os reflexos positivos que isso traz para a sociedade no geral, ao revés de possível indenização por algum dano decorrente de tais práticas.

Tal abordagem será feita no primeiro capítulo, por um viés constitucional onde se mostra imperativa a segurança pública da sociedade em contraponto com falas de doutrinadores sobre o que preceitua a Constituição e o que de fato vem sendo aplicado.

Fixada esta premissa legal, o segundo capítulo versará exatamente sobre essa conflituosa existência de leis protetivas e decisões que não são tão consoantes nesse sentido, ao menos no que tange a reparação indenizatória do lesado na operação policial.

Neste ponto a jurisprudência colacionada sugere a exata discrepância entre o que a lei determina e o que de fato os magistrados, de dentro de seus gabinetes, entendem sobre a responsabilidade civil do Estado em operações policiais falhas.

Por fim, o terceiro capítulo apresenta dados da crescente violência que o artigo narra e extrema necessidade de atuação similar do judiciário neste tema, justamente para levar os encarregados da operação policial a uma melhora na *expertise* de cada incursão.

Assim a pesquisa será desenvolvida através do método hipotético-dedutivo, já que a pesquisadora identificou um conjunto de proposições hipotéticas que funcionam como premissas para analisar o problema aqui apresentado.

A abordagem do objeto desta pesquisa será qualitativa, já que a pesquisadora pretende mapear a bibliografia pertinente à temática em foco – legislação, doutrina e jurisprudência – para sustentar os argumentos que melhor se coadunam com a sua tese.

1- BREVE ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Há que se debater, que a operação policial desencadeadora do dano advém da falha na prestação de serviço do próprio Estado, que não foi capaz, em dado momento, de impedir o aumento da criminalidade e até mesmo, passou a dividir com o criminoso o mesmo território.

Neste ponto, necessário divagar sobre a aplicação da Teoria da Responsabilidade Civil Objetiva no que tange aos danos suportados por terceiros, isto porque no art. 37, §6º da CRFB/88 resta expresso que o Estado responderá objetivamente pelos danos causados por seus agentes, cujo fato tenha relação com a atividade desempenhada.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.¹

Ou seja, é contraditório o não dever de indenizar quando a situação no geral decorre da falha do poder estatal, de modo que este é nexos de causalidade entre o fato e o dano pleiteado. A bem da verdade é que este deveria ser o ponto de partida para a análise do julgador nos casos em que o cidadão busque justa indenização.

A responsabilidade civil que se defende neste trabalho, pretende dar voz ao vulnerável nesta relação Estado x cidadão, de modo que embora a segurança pública seja bem jurídico de maior proteção por se referir a coletividade, é papel igualmente do Estado perceber a necessidade de proporcionalidade e legalidade em seus atos

Não está a luta contra o crime organizado acima, e a todo o custo, dos demais cidadãos, cabendo a reflexão das políticas públicas adotadas e dos protocolos e métodos de confronto aplicados.

O que é preciso que o aplicador do direito entenda ao se deparar com tal situação para análise é que o ato discutido afim de busca por responsabilização não decorre simplesmente do emprego da função de agente estatal, mas sim o uso desta condição para a prática de um ato ilícito e danoso. Ou seja, haverá responsabilidade do Estado sempre que se possa identificar um laço de implicação recíproca entre a atuação administrativa (ato do seu agente), ainda que fora do estrito exercício da função, e o dano causado a terceiro².

É cabível ainda lastrear que o artigo constitucional supracitado não versa apenas para os casos de atividade comissiva, aquela em que o agente pratica o ato através de uma ação³, pelo contrário, inclui no dever de reparação do Estado condutas comissivas e omissivas, pelo não agir do agente. Isto porque o ente estatal pratica o ato ilícito quando deixa de fazer o que tem o dever de fazer, como também quando faz o que deveria fazer (operações policiais desastrosas, fuzilamento de um carro de família por engano, tiro que atinge o peito de estudante a caminho da escola entre tantos outros casos).

Através da leitura do Código Civil brasileiro é clara a percepção de que em relação ao tema deste trabalho o mesmo empregou e aplicará ao Estado o ônus de sua atividade, vide art.

¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul.2019.

² CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 247

³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 151

927, anulando qualquer comprovação de culpa bastando que se demonstre o nexo de causalidade correspondente.

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

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.⁴

Portanto, basta que o agente da administração pública tenha praticado um ato ou tenha se omitido na qualidade de sua função/atividade⁵.

Nesse tocante, Luís Roberto Barroso⁶ aponta que a doutrina vem construído em torno do princípio da legalidade absoluta um paralelo no sentido de que passa a ser cada vez mais exigido do legislador que o mesmo esgote o tratamento da matéria/ norma, sem deixar espaço remanescente para a atuação discricionária dos agentes públicos que vão aplicá-la, passando a apontar a subjetividade somente quando houver permissão para tal interpretação.

Todavia, nem sempre o caso concreto versará sobre uma ação do Estado, isto porque a raiz do problema dos danos indenizáveis após uma operação policial decorre da omissão da máquina pública em algum momento, não importando qual.

Desta forma, é igualmente expresso na Carta Magna que a omissão do Estado também gera o dever de indenizar, cabendo a este o ônus da demonstração de que agiu com diligência e portou todo o aparato necessário para o desenvolvimento de sua atividade.

Neste ponto cabe uma crítica à federação (visto não ser o problema uma vivência única do Estado do Rio de Janeiro) para o fato de que a montagem de uma operação policial em uma favela já demonstra a absoluta falha na prestação de seu serviço, visto que aquele território integra como qualquer outro bairro a unidade federativa em que se localiza.

Assim, se é de conhecimento das forças armadas que desempenham a segurança pública naquele local que existe notadamente a prática de atividade criminosa e violenta, é

⁴ BRASIL. *Lei 10.406* de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 11 jul. 2019.

⁵ MEIRELLES LOPES, Helly. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.630.

⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Princípio da legalidade. Delegações legislativas. Poder regulamentar. Repartição Constitucional das competências legislativas*. Revista de Direito Administrativo, v. 1, p. 15, 1997.

absoluto o direito do cidadão de exigir a atuação do Estado, mas sem arcar de forma alguma com as consequências do dever constitucional da máquina pública!

Destarte, objetiva é a responsabilidade do Estado tanto na omissão quanto da comissão, cabendo a mera comprovação do nexo de causalidade, de modo que a reparação não seja mitigada pela jurisprudência, sem interpretações subjetivas do aplicador do direito, partindo unicamente de pressupostos constitucionais.

2 – A DISCUSSÃO DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL QUANTO À APLICAÇÃO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO

Ainda que não haja uma diretriz quando ao ponto tratado neste artigo, colocar o mesmo em debate é o cerne deste trabalho já que é mais do que necessário que se exponha as consequências indenizáveis que tanto a violência policial quando as desastrosas operações policiais geram.

Neste ponto, ainda que a CRFB/88 narre implicitamente a impossibilidade do Estado ser garantidor universal de seus cidadãos, há o revés da ingerência e imprudência que o mesmo e seus agentes não podem ser excluídos do dever correto de indenizar. E é justamente nessa seara que o intérprete e aplicador do direito irão aplicar as devidas normas mais.

Acontece que a dualidade de aplicação de um conceito jurídico uniforme em circunstâncias semelhantes se dá em razão da interpretação subjetiva do aplicador do direito, que na maioria dos casos ignora que, por exemplo, o policial militar que atira de fuzil de forma temerária em uma comunidade está assumindo o risco de matar um inocente, ou deteriorar um patrimônio privado, não sendo o objetivo de combater o tráfico de drogas ou outro ilícito uma excludente para sua devida responsabilização.

Por um viés pragmático, a necessidade de uma incursão armada do Estado em território que lhe pertence já demonstra a falha na sua organização, cuja pretensão é restabelecer a ordem e paz social, encontrando resistência na resposta quase imediata do poder paralelo organizado. Obviamente que o ataque às forças policiais do Estado gera o direito à legítima defesa do embate entre agentes e criminosos, mas não a qualquer preço.

No entanto, o que se busca esclarecer é que o particular que ali mora não pode arcar com os custos ou danos de um insucesso e do fracasso do Estado que não foi capaz de evitar a expansão do crime organizado.

Para que tal situação seja melhor visualizada, basta a pesquisa em jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para averiguar que a aplicação da responsabilidade civil no Estado por danos decorrentes de operação policial é fato raro, quase inexistente, exigindo da vítima o ônus probatório.

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE RESPONSABILIDADE CIVIL CONTRA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONFLITO ENTRE POLICIAIS E TRAFICANTES (...) BALA PERDIDA. VÍTIMA ATINGIDA NA CABEÇA. PLEITO DE DEVOLUÇÃO DE GASTOS COM INTERNAÇÃO EM HOSPITAL PARTICULAR E POR DANOS MORAIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. APELO AUTURAL. A Responsabilidade Civil do Estado é objetiva e está prevista no artigo 37, §6º, da Constituição Federal. São pressupostos da Responsabilidade Civil o ato ilícito, o dano, o nexo causal e o dolo ou a culpa, sendo que estes últimos não são exigidos no caso de responsabilidade objetiva. Na hipótese deve ser analisado se ocorreu omissão específica do Estado, deixando de agir adequadamente quando deveria e poderia, criando uma situação de perigo ou de dano, de modo a responsabilizá-lo pelo evento. O dano restou devidamente comprovado, pois, o autor foi atingido por projétil de arma de fogo com diversas lesões e sequelas. O nexo causal não restou evidenciado, uma vez que as alegações autorais foram afastadas pelas provas produzidas pelo Estado-réu. (...) Deste modo, não há que se cogitar de responsabilidade civil do Estado, mantendo a sentença de improcedência. Recurso CONHECIDO e DESPROVIDO.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0185418-62.2007.8.19.0001 – Des. Cezar Augusto Rodrigues Costa – 8ª Câmara Cível – Publicação em 07/02/2019 – TJRJ⁷

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. BALA PERDIDA. Versa a hipótese ação indenizatória, em que pretende autora a condenação do Estado-réu ao pagamento de indenização pelos danos materiais e morais, que alega ter sofrido, em razão de ter sido alvejada por projétil de arma de fogo na comunidade onde reside. A responsabilidade civil do Estado, preconizada no artigo 37, § 6º da Constituição da República, possui natureza objetiva, mas pressupõe que a conduta do agente estatal (comissiva ou omissa) seja apta a gerar os danos que a parte alega ter sofrido, cabendo a esta, por sua vez, comprovar, independentemente da aferição de culpa, o nexo de causalidade entre a conduta e o dano sofrido. Todavia, no caso vertente, não restou evidenciado o nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o evento danoso, diante da insuficiência de provas de que a bala tivesse partido da arma de um policial militar ou de troca de tiros entre policiais e meliantes ou, ainda, tivesse ocorrido qualquer operação policial no local. Hipótese tão-somente de omissão genérica. Responsabilidade do ente estatal não caracterizada. Precedentes desta E.

⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível 0185418-62.2007.8.19.0001, da 8ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201800178283>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

Corte, em situações análogas. Improcedência do pedido. Sentença mantida. Desprovimento da apelação, majorada, outrossim, a verba honorária.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0352029-63.2011.8.19.0001 – Des.(a) Maria Inês Penha Gaspar – 20ª Câmara Cível – Publicação em 15/03/2019 - TJRJ⁸

Mister ainda informar que diversos são os casos de inaplicabilidade de responsabilidade civil ao Estado por ausência de nexos de causalidade ou de comprovação de culpa do mesmo, ocorre que conforme preceitua o jurista Yussef Cahali, ainda que o policial esteja dentro de uma comunidade para o exercício de sua função, portando arma de fogo, tal prerrogativa não lhe autoriza o uso indiscriminado, imprudente ou não autorizado, motivo pelo qual os danos decorrentes geram sim obrigação de indenizar⁹.

Logo, seria óbvio que em qualquer hipótese de dano oriundo de uma operação policial, portanto, atividade do Estado, haja a aplicação de responsabilidade ao agente, seja pela ação ou omissão, de modo que tendo o Ente colaborado de uma maneira para a prática lesiva que fosse responsabilizado.¹⁰

A bem da verdade é que a discussão doutrinária e jurisprudência deste trabalho gira em torno da necessidade ou não de comprovação, pela vítima do nexo de causalidade entre a operação polícia/bala perdida e o dano sofrido. Nesse sentido, Rui Stoco, por exemplo, entende que não há necessidade de comprovação de que o projétil que atingiu e matou algum, por exemplo, tenha partido da arma de bandido x polícia, bastando apenas a elucidação de que de fato no momento havia um confronto entre ambos.

Mas o entendimento supra não é majoritário, na medida em que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro exige a comprovação do nexo causal entre o dano e a conduta, rechaçando a teoria da presunção de nexo pela simples operação policial.

Tal postura pode ser observada pelo mencionado Tribunal em recente julgamento, datado de 4 de junho desse ano, da apelação cível nº 0445473-87.2010.8.19.0001 onde a relatora, Desembargadora Denise Levy Tredler proferiu a seguinte decisão: “A tudo acresce que o fundamento da responsabilidade objetiva reside na teoria do risco administrativo, não na do risco integral, pela qual a responsabilidade independe do nexo causal. O Estado somente

⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível 0352029-63.2011.8.19.0001, da 20ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201900109530>>. Acesso em: 07 ago. 2019.

⁹ CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 105

¹⁰ STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.1068

pode ser responsabilizado se comprovado que o projétil partiu da arma de um de seus agentes.”¹¹

Há outro julgamento no mesmo sentido, conforme trecho retirado de apreciação do dia 14 de agosto do corrente ano, da apelação cível nº 0049936-59.2018.8.19.0001 por meio da qual a relatora, Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira, decidiu a luz dos seguintes termos: “Desse modo, deveria o autor provar a culpa do Estado no evento, nos termos do art. 333, I, do Código de Processo Civil, ônus de que não se desincumbiu já que não restou demonstrado que a alegada omissão ou atuação deficiente do Poder Público foi a causa determinante do evento danoso.”¹²

Destarte que essa divergência prejudica em maior número a população das comunidades, que já vivem sob o regime de um poder paralelo, sujeitas a violência a qualquer momento e abandonadas duplamente pelo Estado, seja pela falta de presença, seja pela falta de responsabilidade quando do ato ilícito praticado.

Importante ainda trazer a comento que em momento alguma doutrina busca inserir o Estado no papel de garantidor universal, mas é preciso ponderar caso a caso a real necessidade de comprovação de nexos, sobretudo para que passe o Judiciário a exigir da polícia e setores de programação de operações maior diligência e análise de riscos, que possam impedir confrontos e a morte de cidadãos inocentes cujas famílias sofreram com sua morte, sem qualquer respaldo estatal.

Assim, a moradia em comunidade carente não torna o morador cúmplice ou partícipe de uma facção criminosa, motivo pelo qual reforça a obrigação do Estado e de sua força policial procederem as incursões nestas favelas de maneira mais perita e técnica, buscando eliminar os poderes do tráfico e não vidas inocentes.

3- A REPARAÇÃO MORAL POR DANOS CAUSADOS DURANTE OPERAÇÃO DO ESTADO

¹¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0445473-87.2010.8.19.0001, da 1ª Câmara Cível. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004022958C3D8DCD7F7E6DE635B3F9AEC96C50A341B6256>>. Acesso em: 01.dez 2019.

¹² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação 0049936-59.2018.8.19.0001, da 20ª Câmara Cível. Disponível em: <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004A90380D46EF796826AED152B404E0BA4C50A5F2F3D27>>. Acesso em: 01.dez 2019.

Tal qual previsto na CRFB/88 no art. 37 §6º, o mesmo expõe, além da Responsabilidade Objetiva a necessidade de demonstração do nexo de causalidade entre a ação/omissão e o dano a ser ressarcido. No entanto, o cerne do tema é justamente a extrema dificuldade na comprovação do referido nexo.

Conforme já restou comprovado, a divergência jurisprudencial no mesmo Tribunal parte da premissa que uma parte minoritária prima pela ausência de comprovação do nexo de causalidade, sendo necessária somente a comprovação do dano e não de que o projétil causador da morte partiu de uma arma policial, enquanto que o entendimento que ainda é mais aplicado tem como premissa a não existência de confronto, a extrema necessidade de comprovação do nexo por parte da vítima e o não emprego do risco integral.

Assim, em análise as ações judiciais anteriormente citadas ao longo do presente trabalho, cujo objeto era atribuir responsabilidade ao Estado, o ente conseguiu não ser responsabilizado pois havia uma perícia de balística com laudo inconclusivo ou favorável à PMERJ, ou então porque a parte autora não conseguiu delinear que a morte a que insurge foi causada por algum confronto entre policiais e bandidos naquele momento.

Fato é que, esse conflito gera impactos na jurisprudência que coloca em risco a própria segurança pública em índices consideráveis já que, se só é possível a comprovação do nexo de causalidade mediante perícia técnica e o resultado desta for inclusivo ou apontar que aquele projétil foi disparado por um bandido, a sentença é no viés de que aquela morte é lícita, e faz parte do risco de viver em uma grande cidade com altos índices de violência.

Entretanto, se o dever do Estado é o de cuidado e proteção, em nada interessa a origem do projétil nos casos de responsabilização do ente, quando há operação policial em curso nos arredores, sobretudo, porque o dever de indenizar tem sua geração em momento anterior, qual seja, no momento em que o ente governamental deixou de ter poder sobre aquele território e acabou por permitir o gerenciamento por um poder paralelo (tráfico ou milícia).

Importante ainda destacar que alguns casos não são nem mesmo investigados, já que é crescente a taxa de mortes sob a denominação de auto de resistência, por meio do qual alguns cadáveres saem da comunidade após o fim de uma “operação policial” etiquetados tais, afirmação esta feita com base em dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública (ISP), em 2018, cresceu 32% representando 21,3% das mortes praticadas pelos agentes da Lei.



13

De certo que cada caso será analisado e julgado com base nas provas colhidas e na situação em si, mas o que o julgador precisaria se atentar é que a doutrina é majoritária no sentido da responsabilização do Estado nos casos de operações policiais não bem-sucedidas, mas a aplicação deste entendimento encontra resistência justamente no setor aplicador da norma.

Exigir que a família da vítima ou até mesmo a própria comprove o nexo causal de que um projétil de fuzil atingiu seu peito, perna ou cabeça não partiu de uma arma portada por um policial é decidir, de ofício, pela manutenção da violência estatal.

O texto gélido das decisões muitas vezes não dá conta dos acontecimentos do dia a dia, da convivência em uma favela e dos riscos que podem levar à população ali residente. Assim, as decisões deveriam contemplar o fato real, não bastando uma simples reflexão formal feita dentro de um gabinete sem qualquer risco iminente.¹⁴

¹³ BRASIL. Site globo.com Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/autos-de-resistencia-provocam-aumento-de-mortes-violentas-no-estado-indice-o-maior-desde-2009-22894322>>. Acesso em 23 jul. 2019.

¹⁴ ZACCONE, Orlando. *Indignos de Vida*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renan, 2015, p. 195.

Assim decidiu o Ministro Castro Meira no REsp 1236412/ES¹⁵ e o Ministro Luiz Fux no REsp 1056605/RJ¹⁶ entendendo que é suficiente para configuração do nexa causal a existência de uma operação policial em via pública de grande circulação, resultando em troca de tiros, um resultado gravoso desta situação culmina na responsabilização objetiva e do dever de indenizar.

(...)1. Cuida-se, na origem, de ação de indenização proposta pela ora recorrida em face do Estado do Espírito Santo, em decorrência de evento ocorrido em 15 de abril de 1982, que a deixou gravemente ferida após confronto entre policiais civis daquele Estado e um fugitivo. (...) 3. Ao efetuar incontáveis disparos em via pública, ainda que em virtude de perseguição policial, os agentes estatais colocaram em risco a segurança dos transeuntes, e, por isso, em casos assim, devem responder objetivamente pelos danos causados. (...)

RECURSO ESPECIAL Nº 1236412/ES, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ 02.02.2012

(...)15. Isto porque o Tribunal asseverou que: "Na hipótese destes autos, o conjunto probatório aponta - por exclusão e diante da ausência de elementos de convicção em sentido contrário - para a falta cometida, justamente pelos agentes públicos - policiais militares - incumbidos de zelar pela segurança da população. Com os bandidos foi apreendido um único revólver, calibre 38 - arma que não produziria o furo encontrado na lataria do veículo.(...)Os elementos de convicção já existentes nos autos permitem configurar o fato administrativo (a perseguição policial e o tiroteio em via pública), o dano (lesões sofridas pela vítima) e o nexa causal (que tais lesões decorreram de errôneo planejamento de ação policial, com veementes indícios de que o projétil de arma de fogo que atingiu a Autora teria sido disparado de armamento utilizado pelos policiais militares). (fls. 165/166) (...)

RECURSO ESPECIAL nº 1056605/RJ, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ 25.03.2009

A bem da verdade é que a quantidade considerável de decisões controvertidas gera à população uma certa resignação, já que muitos optam por sequer ingressarem com uma ação indenizatória contra o Estado pois sabem que não ganharam nada, apenas perderão tempo.

Veja que o objetivo de propor uma melhor análise de caso a caso e uniformidade de decisões não é permitir o enriquecimento ilícito de ninguém e tampouco a perda patrimonial do Estado, mas sim fazê-lo entender do papel que desempenha e da urgente necessidade de melhorar os métodos operacionais contra o crime organizado, lembrando ao mesmo de seu dever constitucional de cuidado e segurança.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 12366412/ES. 2ª Turma. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em: 07 ago.2019.

¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1056605/RJ. 1ª Turma. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em: 07 ago.2019.

Os casos concretos midiáticos de falha na prestação do serviço com possível arguição de indenização são diversos como por exemplo (i) Chacina de Costa Barros¹⁷, onde 5 jovens dentro de um carro receberam 111 tiros de policiais, por considerar o veículo suspeito, (ii) Marcos Vinicius¹⁸, adolescente de 14 anos, morto com um tiro de fuzil nas costas, a caminho da escola e vestindo o uniforme da escola pública municipal, (iii) Maria Eduarda Alves Ferreira, 13 anos, morta por um tiro de fuzil que atingiu sua coxa direita dentro da escola municipal em Acari.¹⁹

Diariamente os casos supracitados aumentam, com comprovação mediante estatísticas do Instituto de Segurança Pública, que em estudo recente²⁰ constatou que em julho de 2019 foram 194 mortes por intervenção de agente do Estado, o que representa um aumento de 49% em relação ao mesmo período de 2018.

O que é de extrema necessidade propor a reflexão é que embora seja necessário que o cidadão comprove onexo de causalidade entre o dano e a conduta, é igualmente importante que o Estado na figura de sua Polícia Militar comprove que adotou todas as formas cautelosas para realizar a incursão policial.

Há ainda que se destacar que a política de enfrentamento²¹ adotada pelo atual governo do Estado do Rio de Janeiro, na qual helicópteros são utilizados com *snipers* para proferir tiros à população, o combate excessivo com armas de fogo que é letal tanto para o agente policial quanto para o cidadão, resultada em danos colaterais previsíveis e que para infortúnio do cidadão não será reparado.

A bem da verdade é que circulando brevemente por uma favela é de fácil constatação o quão estreitas são as ruas e próximas são as casas. Logo, na medida que um helicóptero transido em baixa altitude para analisar possíveis meliantes e ainda realiza disparos, a probabilidade de um projétil atingir uma casa ou até mesmo uma pessoa são enormes.

¹⁷ BRASIL. Site G1 Rio. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/mais-de-100-tiros-foram-disparados-por-pms-envolvidos-em-mortes-no-rio.html>> Acesso em 23 jul. 2019.

¹⁸BRASIL. Site EL PAÍS. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/22/politica/1529618951_552574.html> Acesso em 23 jul. 2019.

¹⁹BRASIL. Site Globo.com. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/pericia-confirma-que-tiro-que-atingiu-maria-eduarda-saiu-da-arma-de-pm-21179013>> Acesso em 23 jul. 2019.

²⁰ BRASIL. Site ISP/RJ. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=424>> Acesso em 05 set.2019.

²¹ BRASIL. Site OAB/RJ. Disponível em: <<https://www.oab.rj.org.br/noticias/oab.rj-manifesta-preocupacao-politica-seguranca-estado>> Acesso em 01 dez.2019.

E mesmo assim as decisões dos tribunais em nada conferem razão ao cidadão quando do pleito indenizatório sob a injusta alegação de não comprovação do nexo de causalidade, que com o máximo respeito que cabe a Corte Judicial do Estado do Rio de Janeiro, torna-se irrelevante tamanho o absurdo da situação.

Não se pode admitir que ainda em 2019 haja o discurso de bala perdida, que mata jovens, negros e pobres em pontos de ônibus a caminho da escola, do treino de futebol ou até mesmo em casa. Jovens estes que muitas vezes são a expectativa de toda uma família para sair daquele meio violento.

Nessa toada, é necessário inclusive questionar o papel do Estado enquanto ente público e no dever de prestação de serviços, isto porque quando existem mortes violentas em operações policiais, sobretudo de pessoas em nada envolvidas com o crime organizado, o governo fica em silêncio sem prestar qualquer auxílio social, psicológico ou até mesmo pecuniário.

A fraca alegação de risco inerente ou até mesmo de obrigar a aceitar o falecimento precoce e brutal de um ente, reflete uma grave patologia social cujo agente causador é o Estado, por vezes mais preocupado em enxugar gelo lutando contra uma economia enraizada de tráfico.

Portanto, limitar o dever de indenizar em um Estado com dados consideráveis resultantes da violência é, reitera-se, legitimar que em toda guerra existem mortes ainda que de inocentes, conduta esta que não pode ser aceita sobretudo em um espaço urbano, sem qualquer estado de guerra declarado pelo Governo e, o mais importante, com milhares de pessoas circulando todos os dias.

CONCLUSÃO

Assim, o que foi proposto através deste artigo é debater sobre a Responsabilidade Civil do Estado no que tange a violência policial urbana e a extrema necessidade de alteração de paradigmas, para que seja quebrada a ideia de que o ato praticado pelo Estado não gera ao mesmo o dever de reparar.

Isto porque, a realidade de moradores de favelas envolve lidar diariamente com a violência do tráfico ou da milícia e quando finalmente contam com o aparato policial recebem mais ainda tiros de fuzil ou destruições patrimoniais, como o caso recente de que carros blindados do BOPE destruíram “barracos” na Cidade de Deus.

Muito embora esteja a equipe policial ali para atuar como agente estatal não pode o Judiciário concordar que não houve excesso de força ou até mesmo uma falha na prestação de serviço quando uma incursão destinada a captura de foragidos e apreensão de drogas resulta em morte de inocentes. Aliás, diversos são os exemplos de que a morte de um cidadão em confronto não dá em nada, em razão da famigerada ausência de comprovação de nexos.

Ora, uma operação policial não pode ser realizada de um minuto para o outro, deve ser planejada, com estudo topográfico do local e das variantes que podem haver, sendo também papel do Estado o de alertar que naquela região um procedimento será adotado. Mas na verdade a inteligência da polícia já supõe que moradores estão ligados com o movimento criminoso e que não cooperarão com o Estado, devendo então suportar o ônus da tentativa de ação estatal.

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

Conforme destacado, a segurança pública é um direito do cidadão e dever do Estado previsto no art. 144 da Constituição Federal, que garante a ordem pública, ou seja, assegura um estado de serenidade, apaziguamento e tranquilidade pública, em consonância com as leis, os preceitos e os costumes que regulam a convivência em sociedade, além de preservar a incolumidade dos indivíduos e do patrimônio.

No entanto, restou observado que os danos resultantes de ações segurança pública a doutrina, em sua maior parte, vem adotando a teoria da responsabilidade civil objetiva, onde independentemente de dolo ou culpa, o Estado será responsabilizado e obrigado a indenizar o administrado pelo dano causado. Porém existem julgados que afirmam a necessidade de provar a culpa do agente para que seja configurada a responsabilização estatal, principalmente no referente aos casos concretos de “bala perdida”, assunto que demonstrou uma enorme divergência doutrinária e, singularmente, jurisprudencial.

Destarte, é necessário a análise de cada caso para que só então o julgador consiga mensurar a responsabilidade do Estado, devendo o mesmo se valer de uma visão realista das comunidades e da forma como as operações policiais são realizadas.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. *Princípio da legalidade. Delegações legislativas. Poder regulamentar. Repartição Constitucional das competências legislativas*. Revista de Direito Administrativo, v. 1, p. 15, 1997.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul.2019.
- _____. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 11 jul. 2019.
- _____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível 0185418-62.2007.8.19.0001, da 8ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201800178283>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- _____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Apelação cível 0352029-63.2011.8.19.0001, da 20ª Câmara Cível. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201900109530>>. Acesso em: 07 ago. 2019.
- _____. Site globo.com Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/autos-de-resistencia-provocam-aumento-de-mortes-violentas-no-estado-indice-o-maior-desde-2009-22894322>>. Acesso em 23 jul. 2019.
- _____. Site G1 Rio. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/mais-de-100-tiros-foram-disparados-por-pms-envolvidos-em-mortes-no-rio.html>> Acesso em 23 jul. 2019.
- _____. Site EL PAÍS. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/22/politica/1529618951_552574.html> Acesso em 23 jul. 2019.
- _____. Globo.com. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/pericia-confirma-que-tiro-que-atingiu-maria-eduarda-saiu-da-arma-de-pm-21179013>> Acesso em 23 jul. 2019.
- _____. Site ISP/RJ. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Noticias.asp?ident=424>> Acesso em 05 set.2019.
- CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade Civil do Estado*, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2015
- MEIRELLES LOPES, Helly. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- ZACCONE, Orlando. *Indignos de Vida*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Renan, 2015.