



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O FENÔMENO “BALA PERDIDA”

Patricia Alcantara Da Fonseca

Rio de Janeiro
2020

PATRICIA ALCANTARA DA FONSECA

O FENÔMENO “BALA PERDIDA”

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

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2020

O FENÔMENO “BALA PERDIDA”

Patricia Alcantara da Fonseca

Graduada em Direito na Universidade Cândido Mendes campus de Nova Friburgo. Pós-graduanda em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Advogada.

Resumo- a responsabilidade civil estatal, em regra, é objetiva, sendo necessário para que haja sua configuração, a comprovação da conduta, do dano e do nexos causal do evento danoso. O presente artigo objetiva a discussão da temática da responsabilidade civil do Estado no Direito Brasileiro, no que tange à obrigação de indenizar os danos causados a indivíduos nos casos de “bala perdida”. Tal sistemática é pouco explorada pela doutrina, mas de grande relevância aos operadores do direito, haja vista o grande número de casos que chegam ao Judiciário. Existe uma grande divergência sobre o tema, principalmente em relação a relevância ou não da comprovação da autoria do disparo do projétil em confrontos que envolvem a polícia e terceiros bem como nos confrontos onde não há o envolvimento dos agentes estatais. Há entendimento no sentido de que a obrigação de ressarcimento do Estado somente se configura caso reste comprovado que o projétil partiu da arma do agente público, enquanto, para outros, a vítima tem direito à indenização independentemente da comprovação da origem do disparo. Assim, o presente artigo, tem por finalidade fazer uma análise da responsabilidade civil estatal pela atuação ou omissão de seus agentes levantando a controvérsia que há nos tribunais brasileiros sobre o tema.

Palavras-chave- Direito Administrativo. Direito Constitucional. Responsabilidade civil do Estado. Segurança Pública.

Sumário-Introdução. 1. O conceito de “bala perdida” à luz do princípio da eficiência da Administração e o dever do Estado de promover com eficiência o Serviço de Segurança Pública. 2. A Responsabilidade Civil do Estado nos confrontos envolvendo agentes estatais e facções criminosas sem comprovação da procedência do disparo. 3. A “Bala Perdida” e a Responsabilidade Civil do Estado quando o projétil é oriundo de confronto entre facções rivais, sem o envolvimento da polícia. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica discute a temática da responsabilização do Estado quanto ao dever de indenizar as vítimas atingidas por balas perdidas. Procura-se demonstrar que o elevado número de casos envolvendo tal fenômeno vem levando a população dos grandes centros urbanos a viverem em constante sensação de insegurança e a inércia estatal somente vem a aumentar tal sentimento.

Para tanto, serão abordadas a visão doutrinária e jurisprudencial em relação à Responsabilidade Civil do Estado no que concerne ao fenômeno “bala perdida”. A análise deste tema envolve as diversas controvérsias existentes em torno da responsabilidade civil do Estado, no que se refere a este tipo de dano.

A Constituição Federal estabelece que é dever do Estado promover com eficiência a segurança pública. Segundo o entendimento doutrinário majoritário, a responsabilidade do Estado decorre da teoria do risco administrativo. Entende-se por esta teoria que apesar da desobrigatoriedade da prova de culpa da Administração. Dessa forma, levando-se em conta que o Estado não assume o papel de garantidor universal, até que ponto pode o princípio da eficiência exigir que o Estado garanta a segurança pública?

Tal tema é extremamente controvertido tanto na doutrina quanto na jurisprudência e carece de atenção, haja vista que a intervenção do Poder Judiciário nesses casos pode afetar diretamente a Administração Pública.

Para melhor compreensão do tema será feita uma análise da responsabilização do Estado em face do disposto na Constituição Federal. Pretende-se despertar a atenção para a possibilidade de indenização por danos causados por balas perdidas diante de uma possível omissão estatal.

O primeiro capítulo do presente trabalho inicia-se apresentando o conceito de bala perdida à luz do princípio da eficiência da Administração com o objetivo de demonstrar até que ponto o princípio da eficiência não estaria impondo ao Estado a função de garantidor universal.

Segue-se analisando, no segundo capítulo, se há relevância o conhecimento da origem ou procedência da arma de onde partiu o disparo nos casos envolvendo confrontos entre agentes estatais e membros de facções criminosas, para aferir a eventual responsabilização do Estado.

O terceiro capítulo abrange a possibilidade de haver responsabilidade civil do Estado nos casos de trocas de tiros sem o envolvimento da polícia fundamentada na omissão genérica.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à

temática em foco, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa, para sustentar a sua tese.

1. O CONCEITO DE “BALA PERDIDA” À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO E O DEVER DO ESTADO DE PROMOVER COM EFICIÊNCIA O SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal expressa em seu artigo 37, § 6^o¹, a responsabilidade civil estatal de forma objetiva, haja vista que independe de dano. Para que esta reste configurada, há a exigência da presença de três elementos, quais sejam, a conduta estatal, o dano e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano.

Levando-se em conta que a responsabilidade civil do Estado evoluiu de total irresponsabilidade para a responsabilidade que independe de culpa, surgem três teorias denominadas teorias publicistas.

Segundo Rui Stoco²:

Na tentativa de resolver a questão da responsabilidade do Estado surgiram três teses: a) da culpa administrativa; b) do risco administrativo; c) do risco integral, todas elas descendentes do tronco comum da responsabilidade objetiva da Administração Pública, mas com variações de fundamento e aplicação.

Na teoria da culpa administrativa o dano causado é proveniente da falta objetiva de um serviço, ou por uma prestação deficitária deste. Nessa teoria, não se discute a culpa do agente administrativo, mas a inexistência do serviço, seu mal funcionamento ou seu retardamento. Caso reste configurado qualquer das hipóteses acima elencadas, presume-se a culpa da administração pública, de modo a criar a obrigação de indenizar.

Já a teoria do risco administrativo é fundamentada no risco que a atividade pública gera aos administrados, de forma que toda lesão causada ao particular deve ser ressarcida, independentemente da culpa do agente público que a causou. Entretanto, é necessária comprovação, por parte do lesado, a comprovação da existência de relação de causalidade entre a ação ou omissão administrativa e o dano sofrido. Tal teoria é a abarcada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Explica Sergio Cavalieri Filho³,

¹BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

² STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1335.

³ CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 324.

Com efeito, a teoria do risco administrativo, embora dispense a prova da culpa da Administração, permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão denexo causal – fato exclusivo da vítima, caso fortuito, força maior e fato exclusivo de terceiro. O risco administrativo, repita-se, torna o Estado responsável pelos riscos da sua atividade administrativa, e não pela atividade de terceiros ou da própria vítima, e nem, ainda, por fenômenos da Natureza, estranhos à sua atividade. (...) Se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo e, por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado.

Por teoria do risco integral entende-se ser a modalidade exagerada da teoria do risco administrativo. Essa teoria aduz que o Estado deve indenizar todos os danos causados, inclusive nos casos de culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito ou de força maior. Para essa teoria não há necessidade de comprovação denexo causal e não existe causa excludente de responsabilidade, apenas sendo necessário o fato material e o dano correspondente. Conceitua Rui Stoco⁴ que, “portanto, como acima observado, a teoria do risco integral é a modalidade exacerbada da doutrina do risco administrativo, repudiada pela maioria e inadmitida na prática, por conduzir ao excesso e a injustiça social.”.

Dessa forma, tal teoria se mostra insustentável para o funcionamento da máquina estatal, haja vista que, ao não levar em conta a presença denexo causal, qualquer evento danoso obriga o Estado a indenizar, não podendo este alegar nenhum tipo de excludente de ilicitude da responsabilidade como caso fortuito, de força maior ou culpa exclusiva da vítima. Isso tornaria o custo do aparelho estatal tão elevado que seria inviável o seu funcionamento. Assim, a teoria do risco integral acaba por conduzir ao abuso por não exigir qualquer prova concreta da existência de relação entre o Estado e o evento danoso e, por esse motivo, ela não foi aceita pelo ordenamento jurídico.

Em que pese a teoria de responsabilidade civil do Estado adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro seja a do risco administrativo, conforme anteriormente suscitada, tem-se questionado até que ponto o Estado seria responsável nos casos envolvendo o fenômeno bala perdida, haja vista o seu dever constitucional de promover a segurança pública.

“Bala perdida” pode ser conceituada como uma expressão popular utilizada para informar quando um indivíduo é lesionado por projeto de arma de fogo de origem ignorada, fato cada dia mais presente no cotidiano das pessoas residentes dos grandes

⁴ STOCO, op. cit., p. 1336.

centros. O evento “bala perdida” pode ser caracterizado como fato jurídico danoso, em que o prejuízo decorre da lesão ocasionada pelo projétil no corpo da vítima, que vem a falecer, na grande maioria dos casos. Assim, a lesão jurídica é evidente, haja vista restar caracterizada a ofensa à integridade física, à saúde e à vida, todos estes considerados direitos de preceito fundamental do indivíduo.

É fato incontestável o crescimento da violência nos grandes centros. Dessa forma, a expansão desordenada das grandes cidades precisa ser enfrentada como um problema de alta dimensão. Tal realidade impõe a discussão jurídica sobre a responsabilidade civil do Estado nos casos envolvendo danos decorrentes de “bala perdida”. O assunto possui alto grau de complexidade e precisa ser analisado sobre vários aspectos, de forma a delimitar os limites de tal responsabilidade.

A segurança pública é direito de todos e dever do Estado, imposta pelo artigo 144⁵, da Constituição Federal de 1988, que deve ser executada de forma eficiente haja vista a imposição de que a administração pública deve obedecer ao princípio da eficiência, entre outros. Entretanto, a referida atividade estatal só deve ser exigida obedecendo aos padrões normais e razoáveis da conduta do agente público, sob pena de tornar a atividade estatal inviável.

Nesse sentido, aduz Celso Antonio Bandeira de Mello⁶:

Se a cada pequeno furto, se a cada mínimo incidente, ocorrido muitas vezes em circunstâncias de extrema rapidez e súbita violência, o Estado fosse convocado a indenizar o particular, se estaria criando uma situação insustentável, erigindo-se o Estado em segurador universal.

Assim, para que se configure a omissão do Estado é necessário que haja uma omissão juridicamente relevante, ou seja, há de se configurar que o Estado poderia e deveria ter agido para evitar o desfecho final que resultou a lesão, concluindo-se, portanto, que o Estado responde por algumas omissões, mas não por todas.

Sobre esta ótica, quando então vai estar configurada a responsabilidade civil estatal no que concerne à segurança pública? Levando-se em conta a impossibilidade de Estado ser enquadrado como garantidor universal, pois tal enquadramento levaria a máquina estatal ao colapso, tal configuração deve ser imposta quando a lesão resultar de

⁵BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

⁶ MELLO, Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 895-898.

ação dos agentes estatais ou de omissão destes nos casos juridicamente relevantes, sob pena de que se não o fizer estar ferindo o princípio da eficiência da prestação estatal.

2. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO NOS CONFRONTOS ENVOLVENDO AGENTES ESTATAIS E FACÇÕES CRIMINOSAS SEM COMPROVAÇÃO DA PROCEDÊNCIA DO DISPARO

É incontestável a responsabilização estatal no que tange a danos oriundos de “bala perdida” quando há comprovação de que o projétil saiu da arma de um de seus agentes. Entretanto, os problemas surgem quando a bala provém da arma de um dos criminosos ou quando o lesado não consegue comprovar se o referido projétil foi disparado da arma do policial ou criminoso.

Assim, em regra, nos casos de confronto entre policiais e marginais, em que não haja certeza da procedência do projétil, não resta configurada a responsabilidade estatal, haja vista a ausência de nexo de causalidade entre sua ação em defesa da coletividade e evento que causou danos ao terceiro.

Nesse sentido, o Tribunal do Rio Grande do Sul, na apelação civil⁷ abaixo:

RESPONSABILIDADE CIVIL. ASSALTO A BANCO. BALA PERDI-DA. AUTORIA INCERTA DOS TIROS. AUSÊNCIA DO NEXO DE CAUSALIDADE. LEGÍTIMA DEFESA. DANOS MORAIS E MATERIAIS NÃO CARACTERIZADOS. Apesar de não ser possível a realização da perícia no projétil, por estar alojado na face do requerente, sendo que a sua remoção poderia causar-lhe risco de vida, o conjunto probatório dos autos demonstra que o tiro que atingiu o autor originou-se dos assaltantes. Portanto, apesar da lastimável situação do requerente, que teve prejuízos materiais, estéticos e abalo psicológico, não ficou comprovado o nexo de causalidade entre a conduta dos agentes e o dano efetivamente causado. Policiais militares que, ao passarem pelo local do crime, são recepcionados com disparos de arma de fogo, estão na condição de legítima defesa, que exclui a ilicitude do ato, de acordo com o artigo 188, inciso I, do Código Civil. Ausente o dever de indenizar por culpa exclusiva de terceiros. APELAÇÃO DESPROVIDA. (BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Apelação Cível Nº 70051508000, Décima Câmara Cível. Rel. Túlio de Oliveira Martins. Julgado em 13/12/2012).

⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível nº 70051508000*, Décima Câmara Cível. Rel. Túlio de Oliveira Martins. Julgado em 13/12/2012). Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113503846/apelacao-civel-ac-70055182562-rs/inteiro-teor-113503856>. Acesso em: 19 abr. 2020.

Ocorre que a ineficiência do Estado em controlar a enorme quantidade de armas que vão parar nas mãos dos criminosos tem direcionado o entendimento no sentido de aumentar a responsabilidade estatal no que se refere às “balas perdidas”.

Dessa forma, havendo lesão a terceiro em virtude de “bala perdida” proveniente de confronto entre policiais e criminosos, deve o Estado ser responsabilizado, sob o fundamento de que atuou com ineficiência no combate ao tráfico de armas e com inobservância ao dever de cuidado com a população local.

Nesse prisma, parte da doutrina, entre eles, Rui Stoco, sustenta que havendo ineficiência ou ausência do dever de cuidado nas ações envolvendo policiais e criminosos, insurge o dever do Estado de indenizar. Eis o posicionamento do supracitado autor⁸:

Hipóteses há, contudo, em que o policial, no exercício regular de suas funções causa danos a terceiros, às vezes irreversíveis, como a morte. É o caso de uma perseguição policial em que os meliantes abrem fogo contra os policiais e estes são obrigados a revidar. Vem se tornando corriqueiros nefastos acontecimentos de pessoas feridas ou mortas por balas "perdidas" ou por disparos feitos por policiais que restam por atingir inocentes que passavam pelo local no momento da perseguição. São comuns hoje os confrontos entre policiais e marginais nas favelas, na via pública ou interior de estabelecimentos e residências. Nesses casos, embora os policiais possam ter com moderação e comedimento, procedido segundo as normas de conduta estabelecidas para as circunstâncias do momento, responderá o Estado, objetivamente pelos danos que essa ação legítima causar a terceiros. Para nós, nem mesmo o estado de legítima defesa ou estado de necessidade vivenciado pelo agente da autoridade retira do Estado o dever de reparar. (...) Apenas não caberá o direito de regresso, na consideração de que os prepostos só respondem por dolo ou culpa. São acontecimentos não queridos e fruto muito mais do recrudescimento da violência dos marginais que do comportamento dos agentes policiais, mas que impõe uma resposta mais severa destes. Nem por isso, entretanto, ficará o Estado acobertado pela indenidade civil, pois vige - como regra constitucional - a teoria do risco administrativo, que obriga o Estado a indenizar, sem indagação de culpa em seu sentido amplo.

Assim, a jurisprudência, em especial no Estado do Rio de Janeiro, tem analisado, embasada no artigo 5º, X, da Constituição Federal de 1988⁹, a aplicação do princípio imperativo do dever de cuidado como modelo de conduta por parte do Estado, com o objetivo de proporcional segurança à integridade patrimonial e extrapatrimonial do indivíduo inocente, determinando como punição, nos casos de descumprimento desse dever, a imposição de reparar os danos causados, independentemente de culpa.

⁸ STOCO, op. cit., p. 1449.

⁹ BRASIL. *Constituição Federal do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

Destarte, a falta de zelo e prudência do causador da lesão, nesse caso o Estado, em danos injustos, configura de forma indireta na ação, lícita ou ilícita, violação da norma jurídica do dever de cuidado de forma inegável. Tal ocorrência traz como consequência, a reversão da prova, mesmo nos casos excepcionais de existência de causa de exclusão da responsabilidade civil, o que gera a obrigação da reparação dos danos causados.

A teoria do risco administrativo é notadamente enaltecida pela Constituição Federal como base para a configuração da responsabilidade civil estatal, seja por ato lícito ou ilícito da Administração Pública. Nesses termos, tem entendido a jurisprudência que, quando houver troca de tiros entre policiais e marginais em via pública, haverá a imposição à administração pública do dever de indenizar, independentemente da proveniência do projétil. Isto se dá pelo fato de que a simples participação estatal no evento que causou o dano injusto às pessoas inocentes, acarreta a sua responsabilização, mesmo que atue de forma lícita, haja vista que resta configurado o nexo causal necessário, conforme a apelação cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro¹⁰:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. ARTIGO 37§ 6º DA CF. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO. AUTOR ALVEJADO POR PROJÉTIL DE ARMA DE FOGO PROVENIENTE DE TIROTEIO ENTRE POLICIAIS MILITARES E BANDIDOS. IRRELEVANCIA DA ORIGEM DO PROJÉTIL. NEXO CAUSAL COMPROVADO. AÇÃO POLICIAL REALIZADA DE MANEIRA IMPRUDENTE. COMPETE AO ESTADO PROVAR UMA DAS CAUSAS DE EXCLUSÃO DA SUA RESPONSABILIDADE, O QUE NÃO OCORREU. DANO MORAL CONFIGURADO. DANO MORAL PARA O AUTOR FIXADO SEM OBSERVANCIA DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, DEVENDO SER REDUZIDO PARA R\$ 80.000,00 (OITENTA MIL REAIS). CORREÇÃO MONETÁRIA COM BASE NO UFIR/RJ, E OS JUROS DE MORA DE 1% AO MÊS, A PARTIR DA CITAÇÃO. DADO PARCIAL PROVIMENTO AO RE-CURSO DO ESTADO RÉU.

Esse posicionamento alega que o fato de haver participação de agente público no evento que cause o dano, é suficiente para a configuração do nexo causal, o que impõe ao Estado a obrigação de indenizar. Entende a jurisprudência que cabe ao Estado a comprovação de excludente de responsabilidade, haja vista que seus agentes devem agir de modo eficiente.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *APL nº: 04781235620118190001* Rio De Janeiro Capital 9 Vara Faz Publica. Rel. Valéria Dacheux Nascimento. Data de Julgamento: 04/04/2017. Décima Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 07/04/2017) Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/Jurisprudencia/447573043/apelacao-remessa-necessaria-apl-4781235620118190001-rio-de-janeiro-capital-9-vara-faz-publica>. Acesso em: 19 abr. 2020.

Corroborando com este mesmo entendimento, aduz Sergio Cavalieri Filho¹¹:

É por esse enfoque que deve ser examinada e resolvida a questão da bala perdida que, no Rio de Janeiro, tem sacrificado centenas de pessoas. No confronto entre policiais e bandidos, pessoas inocentes são atingidas. Deve o Estado responder nesses casos? A resposta é indiscutivelmente positiva porque o dano (morte ou ferimento de um transeunte) teve por causa a atividade administrativa. Em que pese o entendimento em contrário, é desnecessário saber se a bala partiu da arma do policial ou do bandido; relevante é o fato de ter o dano decorrido da atuação desastrosa do Poder Público. A responsabilidade civil do Estado, repita-se é objetiva pelo risco da atividade. Terá o Poder Público que exercê-la, portanto, com a absoluta segurança, mormente quando extremamente perigosa, como é a atividade policial, de modo a garantir a incolumidade dos cidadãos. Destarte, sempre que o dano resultar da atividade estatal, haverá o dever de indenizar objetivamente. Se a vítima foi atingida na troca de tiros entre policiais e bandidos, não há dúvida de que a ação dos agentes contribuiu de forma decisiva para o evento, pelo que indiscutível o dever de indenizar do Estado. Só não haverá esse dever de indenizar nos casos de bala perdida mesmo, isto é, aquela que não se sabe de onde veio, de onde partiu, que não guarda nenhuma relação com a atividade policial.

Portanto, tanto a jurisprudência quanto a doutrina tem se posicionado no sentido de que, para que se configure o nexo causal, pressuposto necessário para que haja o dever de indenizar, basta que haja envolvimento da administração pública no evento causador do dano, não havendo, portanto, relevância da procedência de origem do projétil, tendo em vista que é dever do Estado zelar pela proteção de seus cidadãos.

Importante ressaltar que tal entendimento ainda não é unânime, haja vista que há posicionamentos jurisprudenciais em todos os sentidos, o que torna a decisão, nesses casos extremamente complicada, devendo ser analisada caso a caso.

3. A “BALA PERDIDA” E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO QUANDO O PROJÉTEL É ORIUNDO DE CONFRONTO ENTRE FACÇÕES RIVAIS, SEM O ENVOLVIMENTO DA POLÍCIA.

Nos confrontos em que o dano é causado por confronto unicamente entre bandidos a regra é o não cabimento da responsabilidade estatal. Nesse sentido vem entendendo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro¹²:

¹¹ CAVALIERI FILHO, op. cit., p. 330/331.

¹² BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *APL: 00081748820038190001* Rio De Janeiro Capital 5 Vara Faz Publica. Rel. Heleno Ribeiro Pereira Nunes. Data de Julgamento: 19/12/2007. Segunda Câmara Cível. Data de Publicação: 07/01/2008. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/395670078/apelacao-apl-1000846020078190001-rio-de-janeiro-capital-5-vara-faz-publica/inteiro-teor-395670087>. Acesso em: 04. mai. 2020.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LESÃO EM VÍTIMA CAUSADA POR BALA PERDIDA. DEVER DE SEGURANÇA DO PODER PÚBLICO. OMISSÃO GENÉRICA. 1) Não se pode, com arrimo no artigo 37, § 6º da CRFB, conferir ao Estado a qualidade de segurador universal, uma vez que o referido dispositivo constitucional não consagrou a teoria do risco integral. 2) Somente restaria caracterizado o nexo de causalidade entre o dano e a inação estatal na hipótese de omissão específica do Poder Público, a qual pressupõe ter sido este chamado a intervir, ou se o disparo tivesse ocorrido por ocasião de confronto entre agentes estatais e bandidos, o que não restou comprovado na hipótese. 3) Ainda que se perfilhasse o entendimento de que no caso de omissão a responsabilidade do Estado é subjetiva, não se tem por caracterizada a culpa, se não comprovada a ausência do serviço ou sua prestação ineficiente, vez que não se pode esperar que o Estado seja onipresente. 4) Provimento do primeiro recurso. Prejudicada a segunda apelação.)

Em regra, nessas hipóteses, como o evento danoso se dá sem a intervenção do agente estatal não há como imputar a responsabilidade do dano ao Estado, haja vista a impossibilidade e a inviabilidade de o ente estatal em ser segurador universal. Ocorre que o próprio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro tem admitido, pelo menos em tese, que quando estes confrontos se dão de forma contínua e reiterada, em área delimitada de forma precisa, e o Estado se abstém de agir, tais regiões se tornam territórios sem lei, totalmente propícios à ação criminosa, fato que configura uma omissão juridicamente relevante, o que gera a obrigação do Estado em indenizar.

Entretanto, tal responsabilização não tem sido majoritária em primeira instância, sendo as poucas tomadas nesse sentido reformadas pelo Tribunal.

O problema é quando o Estado é reiteradamente omissivo, o padrão mínimo de exigibilidade de garantia de segurança pública cai por terra, haja vista que tal omissão passa a ser a causa principal do evento danoso, o que acarreta a responsabilidade estatal.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro¹³ em sede de apelação entende que quando o dano é causado de forma reiterada sempre nos mesmos lugares, ele torna-se previsível e, portanto, configura omissão estatal que negligenciou na prestação do dever de segurança. Ou seja, nesses casos, entende o Tribunal que a regularidade de tais eventos os tornam previsíveis gerando ao Estado o dever de agir a fim de evitar que os danos ocorram ou pelo menos os minimizar.

¹³BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *APL n.º: 00866059720078190001*, Rio De Janeiro Capital 14 Vara Faz Publica. Rel. Marília De Castro Neves Vieira. Data de Julgamento: 24/11/2010. Décima Câmara Cível. Data de Publicação: 10/01/2011. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/389451646/apelacao-apl-866059720078190001-rio-de-janeiro-capital-14-vara-faz-publica/inteiro-teor-389451661>. Acesso em: 04. mai. 2020.

Nesse mesmo sentido, o STF em recurso extraordinário corrobora¹⁴:

Decisão: Trata-se de recurso extraordinário com agravo (art. 102, III, a, da Constituição Federal) interposto de acórdão que versa sobre a responsabilidade civil de pessoa jurídica de direito público em razão de evento que resultou na morte do cônjuge da parte ora recorrida. Eis a (e-STJ Fl. 282): “Embargos Infringentes. Inconformismo da embargante com o acórdão que reformou a sentença de parcial procedência. Responsabilidade civil do Estado por morte do marido da autora, atingido por ‘bala perdida’ quando saía de sua residência. Confronto entre policiais e traficantes. Artigo 37, § 6º da CRFB. Omissão específica do Estado. Situação corriqueira e já previsível na localidade. Responsabilidade objetiva. Teoria do risco administrativo. Omissão reiterada. Irrelevante se a bala partiu o não da arma de policial ou de traficante, já que não se perquire responsabilidade por ação, mas pela omissão estatal que negligenciou no dever de segurança. Presentes o fato administrativo, o dano e nexos de causalidade entre eles. Ausentes quaisquer causas de excludentes de responsabilidade. Precedentes desta Corte e do egrégio STJ. Verba arbitrada, a título de dano moral, no patamar de R\$ 70.000,00 (setenta mil reais) justa e proporcional frente à gravidade do dano, atendidos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. PROVIMENTO DO RECURSO, para fazer prevalecer o inteiro teor do voto vencido, sendo reconhecida a procedência da demanda e restabelecida a sentença, na forma tal qual foi prolatada.” Ressaltou-se que “(...) o nexos de causalidade é lastreado no fato, no evento: troca de tiros entre bandidos e entre policiais e bandidos, decorrente da omissão estatal na prestação de segurança pública e da conduta desastrosa da polícia no caso concreto. O dano está representado pela morte do ente querido e o liame que une o fato ao dano é, nada mais, que a morte do marido da autora em virtude daquele tiroteio que não poderia ter ocorrido na forma como se deu” (e-STJ Fl 297). (...) A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público respondem objetivamente pelos seus atos, bastando para isso que esteja estabelecido um nexos causal entre o ato e o dano causado (...).

Assim, para que seja configurada a omissão específica do Estado, é de suma importância a existência de provas robustas de tal conduta. Tais provas podem ser constituídas por todos os meios de prova admitidos em direito, como realização de perícias balísticas de projéteis alojados nas paredes e edificações da localidade, testemunhas, desvalorização imobiliária repentina em zonas de conhecido conflito armado, bem como juntada de repetidas reclamações à polícia sem que sejam tomadas as devidas providências, por exemplo.

Tais decisões tem aparecido nos Tribunais haja visto que os casos envolvendo o fenômeno “bala perdida” sem o envolvimento direto dos agentes estatais tem sido cada vez mais frequentes. Entretanto, em que pese não haver o envolvimento do Estado em confronto unicamente entre facções rivais, esses eventos normalmente se dão nos mesmos

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ARE n°: 699164 RJ*. Rel. Min. Joaquim Barbosa, Data de Julgamento: 03/08/2012. Data de Publicação: DJe-160 Divulg 14/08/2012 Public 15/08/2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22295553/recurso-extraordinario-com-agravo-are-699164-rj-stf>. Acesso em: 04. mai. 2020.

locais, de forma relativamente reiterada e a polícia acaba por tomar conhecimento disso. Dessa forma, não pode o Estado não tomar providência alguma e simplesmente não agir quando é seu dever manter o mínimo de segurança a seus cidadãos.

É importante ressaltar que nos casos em que não se restar comprovadas tais condutas por parte do Estado, ou seja, que este deveria e poderia agir e não o fez, não responde o ente estatal de forma objetiva na reparação do dano.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve por finalidade analisar a responsabilidade civil do Estado no casos que envolvem danos causados por “bala perdida”.

Para que fossem discutidas as situações específicas envolvendo os danos causados pelo fenômeno “bala perdida”, foi necessário analisar a obrigação do Estado em promover de forma eficiente o serviço de segurança pública. A conclusão a que se chegou é que tal obrigação deve ter por base os padrões normais e razoáveis da conduta do agente público, sob pena de tornar inviável a atividade estatal.

Na pesquisa foram elencadas as possíveis situações em que o fenômeno “bala perdida” pode causar danos, não cabendo discussão quando o projétil é comprovadamente proveniente da arma do agente público. A pesquisa teve por objetivo abordar os casos em que não se consegue comprovar de onde vieram os disparos nos confrontos envolvendo os agentes públicos e nos casos em que não há envolvimento direto desses agentes, ou seja, nos confrontos de facções rivais sem envolvimento da polícia.

Nessa análise, pode-se notar que há enorme divergência entre as decisões dos tribunais, especialmente no Tribunal do Rio de Janeiro, em que tal fenômeno ocorre com cada vez maior frequência.

Nos casos de confrontos envolvendo policiais e bandidos a conclusão a que se chega é que o entendimento jurisprudencial tem evoluído no sentido de condenar o Estado, sendo, dessa forma, irrelevante a procedência do disparo.

Já nos casos em que o dano foi causado por disparo oriundo de confrontos entre facções rivais, sem o envolvimento da polícia, para que seja configurada a responsabilidade civil do Estado, é estritamente necessária a comprovação da omissão específica estatal, isto é, é preciso comprovar que o Estado deveria e poderia agir e não o fez. Isso pode-se dar nos casos de reiterada troca de tiros entre facções em lugares específicos, ou seja, são locais de alto teor de violência e a polícia tem ciência disso.

Nesses casos, há de se analisar a conduta do Estado, tendo em vista o seu dever de promover a segurança pública.

Assim, esse pesquisador conclui que nos casos de danos causados por “bala perdida” a análise da responsabilidade deve ser feita caso a caso, devendo-se levar em conta que, a cada dia o número de vítimas desse fenômeno cresce de forma absurda.

Dessa forma, não devem as vítimas, parte mais frágil dessa relação, arcar com o prejuízo de uma insegurança urbana cada vez maior.

A pesquisa conclui que o estado da federação em maior evidência na mídia no que tange a tal fenômeno é o Rio de Janeiro, especialmente na sua capital. Todavia, foi observada a ocorrência de tais eventos em outros entes da federação, embora em número menor.

A conclusão a que se chega é que o instituto da responsabilidade civil objetiva deve abranger as situações da violência urbana, cada vez mais frequentes, haja vista a omissão do Estado no que tange a esses confrontos armados. O Estado deve tomar providencias em relação ao combate ao tráfico de entorpecentes e armas. O Estado não deve simplesmente “lavar suas mãos” nos casos em que não restar comprovada a procedência do projétil, devido ao seu dever constitucional de promover a segurança pública.

Sobre este prima, conclui-se que cabe aos operadores do Direito, nos casos envolvendo “bala perdida”, analisar cada caso com suas devidas particularidades, de forma justa e razoável, levando-se em conta a aplicação da lei, as também as circunstâncias que causaram o dano.

A aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como a sensatez do julgador ao julgar cada caso com suas devidas peculiaridades tem absurda relevância perante a sociedade, pois tal conduta tem a possibilidade de aumentar a segurança em sociedade, que hoje, especialmente nos grandes centros, clama por ajuda.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Código Civil Brasileiro*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. *Constituição Federal do Brasil*. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ARE nº: 699164 RJ*. Rel. Min. Joaquim Barbosa, Data de Julgamento: 03/08/2012. Data de Publicação: DJe-160 Divulg 14/08/2012 Public 15/08/2012. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22295553/recurso-extraordinario-com-agravo-are-699164-rj-stf>. Acesso em: 04. mai. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *APL nº: 00866059720078190001*, Rio De Janeiro Capital 14 Vara Faz Publica. Rel. Marília De Castro Neves Vieira. Data de Julgamento: 24/11/2010. Décima Câmara Cível. Data de Publicação: 10/01/2011. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3851646/apelacao-apl-866059720078190001-rio-de-janeiro-capital-14-vara-faz-publica/Inteiro-teor-389451661>. Acesso em: 04. mai. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *Apelação Cível nº 70051508000*, Décima Câmara Cível. Rel. Túlio de Oliveira Martins. Julgado em 13/12/2012. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113503846/apelacao-civel-ac-70055182562-rs/inteiro-teor-113503856>. Acesso em: 19 abr. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *APL nº: 00081748820038190001* Rio De Janeiro Capital 5 Vara Faz Publica. Rel. Heleno Ribeiro Pereira Nunes. Data de Julgamento: 19/12/2007. SEGUNDA CÂMARA CÍVEL. Data de Publicação: 07/01/2008. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/395670078/apelacao-apl-1000846020078190001-rio-de-janeiro-capital-5-vara-faz-publica/inteiro-teor-395670087> Acesso em: 04. mai. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. *APL nº: 04781235620118190001* Rio De Janeiro Capital 9 Vara Faz Publica. Rel. Valéria Dacheux Nascimento. Data de Julgamento: 04/04/2017. Décima Nona Câmara Cível, Data de Publicação: 07/04/2017) Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/447573043/apelacao-remessa-necessaria-apl-4781235620118190001-rio-de-janeiro-capital-9-vara-faz-publica>. Acesso em: 19 abr. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de. *Novo tratado de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro*. Volume IV. 11 edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO, Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

STOCO, Rui. *Tratado de Responsabilidade Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014.