

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RELAÇÃO À
SEGURANÇA PÚBLICA POR BALA PERDIDA**
*THE CIVIL LIABILITY OF THE STATE WITH REGARD TO PUBLIC
SECURITY BY STRAY BULLET*

Lenice Kelner *
Irauel Andrey Mueller **

Resumo: O presente estudo identifica a responsabilidade civil do Estado para vítimas de balas perdidas, especialmente quando a bala perdida é oriunda da arma de um policial em confronto com criminosos, ou quando a bala perdida é de um criminoso em confronto com a polícia, bem como, quando a bala perdida é oriunda de confronto entre facções criminosas rivais sem a presença da polícia. Por fim, analisa-se também a possibilidade da bala perdida ser advinda de arma e locais incertos. Nesta perspectiva teórica analisa-se o crescimento da violência e o dever do Estado em prestar a segurança pública e até quando deverá ser responsabilizado civilmente por mortes de vítimas de balas perdidas.

Palavras-chave: Segurança Pública. Estado. Responsabilidade Civil. Bala Perdida.

Abstract: This study identifies the civil liability of the State to victims of stray bullets, particularly when the stray bullet comes from the gun of a policeman in confrontation with criminals, or when the stray bullet is from a criminal in confrontation with the police, as well as when the stray bullet comes from the confrontation between rival criminal factions with no police presence. Finally, it also examines the possibility of the stray bullet to come from unclear location and weapon. In this theoretical perspective it is analyzed the growth of violence and the State's duty to provide Public Security and how long it should be civilly liable for the deaths of victims of stray bullets.

Keywords: Public Security. State. Civil Liability. Stray Bullets.

* Mestre em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Penal e Processual Penal. Especialista em Direito Civil. Professora da FURB em Direito Penal, Criminologia e Execução Penal. Professora da Especialização em Direito Penal e Processual Penal. Professora da ESMESC. Coordenadora do Programa de Extensão Gestão de Conflitos Penais na Comarca de Blumenau. E-mail: lenice.kelner@gmail.com

** Bacharel em Direito pela FURB. Especialista em Direito Público.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo descrever, à luz da legislação, da doutrina e da jurisprudência, a responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública por bala perdida.

Em meados dos anos 70, a insegurança provocada pela criminalidade emerge como problema social e político significativo. Desde então, nunca mais abandonou a agenda das questões sociais.

A segurança pública visa a garantir e proteger os direitos humanos dos cidadãos, além de assegurar o pleno exercício da cidadania. Brutti (2009, p. 8) afirma que o Estado é o ente responsável pelo desenvolvimento e empreendimento de ações de repressão, bem como pelo oferecimento de estímulos e estrutura para os cidadãos conviverem em um ambiente de paz e ordem pública, protegendo-os, assim, dos riscos da criminalidade a que estão expostos.

A segurança pública é um assunto corrente nas mídias ultimamente, fazendo-se demonstrar o medo da sociedade com o vertiginoso aumento da violência nos grandes centros urbanos do país (CAHALI, 2007).

O Brasil não está sozinho neste quadro. A partir dos anos 60, em todo o mundo, inclusive nos Estados Unidos e na Europa, o aumento da criminalidade violenta tornou-se uma característica universal (DINIZ, 2010).

Ocorre que sofremos uma deficiência muito grande nessa área. Entre as causas dessa deficiência estão o aumento da criminalidade e da violência, o sentimento de insegurança, o sentimento de impunidade, a deficiência dos nossos políticos e o reconhecimento de que o Estado, apesar de estar obrigado constitucionalmente a oferecer um serviço de segurança básico, não consegue atender às necessidades específicas de segurança para a exigência da demanda (MORAES, 2008).

2 O CRESCIMENTO DA VIOLÊNCIA

A partir da restauração da democracia no Brasil, passamos também a conviver com índices elevados de violência criminal, de uma violência que podemos chamar de endêmica, tanto no que diz respeito às interações entre as pessoas, quanto nas ações dos agentes do Estado, segundo Pinheiro (2002, p. 46).

Pinheiro (2002, p. 46) ainda enfatiza que, em que pese à violência das guerras neste século, foi somente a partir dos anos 60 que a criminalidade violenta começou a crescer de forma pronunciada e constante, em todo o mundo.

No entanto, Pinheiro (2002, p. 46) prossegue afirmando que, no Brasil, esta situação é agravada, pois, além de participarmos dessa tendência da criminalidade violenta, aqui as taxas extremamente elevadas de homicídio estão combinadas com largas taxas de impunidade.

Sobre este assunto, Rota (2002, p. 207) comenta que:

Em apenas cinquenta anos, a população brasileira passou de 50 milhões para mais de 160 milhões de habitantes, fato que resultou em efeitos sociais particularmente perversos. As infra-estruturas sociais e estatais, em especial as relacionadas com a educação, a saúde, a segurança pública, a previdência e a função judiciária, foram forçadas até quase ao colapso.

Pinheiro (2002, p. 47) ainda sustenta que:

O Brasil é um país urbano. É um país em que quase 80% da população concentram-se em áreas consideradas urbanas, e o resto permanece em condições agrárias. É claro que nesses 80% existem áreas que podem ser consideradas pré-cidades geográficas e sociais. Elas não têm tudo que a cidade pode oferecer, mas não são propriamente áreas rurais.

No jornal Folha de São Paulo, conforme relata Faleiros (2003), há uma pesquisa do Ilanud, mostrando que cerca de 67% da população do Brasil acham que podem ser vítimas de furto ou roubo nos próximos doze meses. Nos últimos cinco anos, metade da população foi vítima de crimes como roubo, furto, homicídio, assalto ou seqüestro; sendo que 52% em São Paulo, 47% no Rio, 57% em Recife, 51% em Vitória.

A despeito disso Faleiros (2003) ressalta que:

A violência é, pois, uma epidemia social. Precisamos pensar profundamente nela, porque esta difundida nos bairros de classe alta, média e baixa e tem

aumentado nas pequenas cidades, nas estradas, nos caixas eletrônicos, no trabalho. A sociedade está vivendo momentos de profunda insegurança quanto à tranquilidade pública e individual por esses eventos de violência. Podemos observar que a percentagem de mortes por motivos externos em relação ao total de óbitos de homens alcança mais de 50% em 24 unidades da Federação, sendo que as outras três tem 47%. Mais da metade de dos jovens brasileiros morrem por motivos considerados violentos.

Já Oliveira (2010) foi mais crítico dizendo que:

O fenômeno dos homicídios afeta a sociedade brasileira de forma diferenciada, atingindo, majoritariamente, os segmentos jovens, com idades entre 15 e 24 anos, do sexo masculino, afro-descendentes, que residem em bairros periféricos, favelas, territórios socialmente vulneráveis das grandes metrópoles do país. Se considerarmos todas as causas de morte (naturais ou por causas externas) entre os jovens brasileiros, 38,8% ou seja, a maior concentração dentre as causas, acontecem com armas de fogo. Essa proporção ultrapassa até a incidência de acidentes de trânsito, que somam 16% do total de mortes entre jovens, o inverso da situação encontrada na grande maioria dos países. Os dados mostram que o problema das mortes por arma de fogo, embora apresente indícios bastante animadores de melhora para um futuro não muito distante, ainda é muito presente no cotidiano dos brasileiros, tratando-se, portanto, de um tema central para a política de segurança pública do país.

A pobreza é um fator a considerar na questão da violência. Em algumas regiões, ela concorre para a violência. Mas Cardella (2000, p. 88) afirma que, as regiões de maior pobreza não são necessariamente as mais violentas. O Nordeste Brasileiro, uma das regiões mais pobres do país, também não é a mais violenta.

Cardella (2000, p. 89) ainda acrescenta que “A violência é uma variável social multifacetada, resultante de interações complexas entre fatores físicos, biológicos, psicológicos, culturais e sociais.”

A ausência de um Estado Social e, mais do que isso, a perceptível desigualdade entre as camadas sociais gera nas classes mais baixas um sentimento de revolta, aumentando conseqüentemente, o índice de criminalidade. Por essa razão, afirma Greco (2011, p. 03) que “A segurança pública no Brasil ocupa um papel tão importante, ao contrário do que ocorre em outros países, que, por cumprirem com suas funções sociais, por não permitirem a existência de abismos entre as camadas da sociedade, suas forças públicas são utilizadas em casos excepcionais.”

No Brasil, outro aspecto levantando por Cardella (2000, p. 96) é que:

O paradigma atual admite mendigos e garotos de rua, grande número de carros furtados, latrocínios, policiais fazendo bicos, funcionários públicos recebendo propinas e atendendo mal o cidadão, políticos desonestos, e impunidade generalizada. Nada escandaliza as pessoas porque tudo está de acordo com o paradigma. Aceitam-se corrupção e incompetência porque o funcionário e o policial ganham pouco, e elevados índices de criminalidade porque há muitos desempregados.

Cardella (2000, p. 94) prossegue e afirma que:

O controle da violência é o instrumento básico para chegarmos ao nível desejado de segurança pública. As metodologias de racionalização dos recursos, aliadas ao conhecimento da dinâmica dos agrupamentos humanos e dos mecanismos que comandam o comportamento, asseguram um tratamento sistemático da questão. Entretanto, a escolha das medidas de controle requer decisões da sociedade. De fato, só ela pode decidir se incluirá a prisão perpétua, a chibata, os trabalhos forçados ou a pena e morte.

Ainda nesta mesma linha de considerações Cardella (2000, p. 97) trata que o Estado atual precisa ser bem caracterizado em todas as suas dimensões para que se possa elaborar o plano de ação rumo ao estado almejado na visão. As dimensões físicas, biológica, psicológica, cultural, social e econômica de nossa sociedade devem ser consideradas. É preciso identificar crenças, valores e afetos das comunidades e também das organizações mais envolvidas na questão da segurança pública. As organizações policiais devem ser avaliadas quanto a recursos, eficiência, processos, cultura e eficácia.

Assim Pinheiro (2002, p. 49) entende que “Esta responsabilidade é do Poder Público, que deixou que a escolha pelo crime pudesse ser feita por esses jovens e por essas crianças. É claro que o crime é uma responsabilidade pessoal, individual. Mas o Estado não é o defensor da paz? Não é o construtor da pacificação?”

Segundo Greco (2011, p. 3) o papel exercido pelas polícias militar e civil está, a todo instante, sendo repensado:

A criminalidade vem aumentando assustadoramente, principalmente em virtude do tráfico de drogas e de armas, bom como pela existência do chamado crime organizado. A situação é tão grave que já se escutam vozes pela presença das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) nas ruas, mesmo que sua preparação não seja destinada ao confronto com criminosos comuns, fora do estado de guerra.

Hoje em dia, o maior problema quando se fala em segurança pública é que o discurso deve ser politicamente aceitável e benéfico para o ouvinte e para o interlocutor. Todos têm opiniões e razões sobre a melhor forma de combater o crime e dar segurança à sociedade, segundo Vianna (2011, p. 57), mas a maioria dos discursos não tem efetividade.

2.1 SEGURANÇA PÚBLICA DEVER DO ESTADO

Numa sociedade em que se exerce democracia plena, Santos (2004) coloca que a segurança pública garante a proteção dos direitos individuais e assegura o pleno exercício da cidadania. Neste sentido, a segurança não se contrapõe à liberdade e é condição para o seu exercício, fazendo parte de uma das inúmeras e complexas vias por onde trafega a qualidade de vida dos cidadãos.

O conceito de Segurança Pública, em contrapartida, apresenta-se como alternativa à questão da Ordem Pública, conforme Tiscornia (1998, p. 88):

Ele emerge recentemente como questão política e social, como um dos problemas de governabilidade que deve ser resolvido pelo Estado de direito das democracias contemporâneas. Supõe uma avaliação complexa do conflito, sempre renovado, entre os direitos da população, como condição indispensável para sua efetivação. Isso significa que, o bem protegido não é a ordem estabelecida e as normas que a sustentam, mas sim os direitos e as liberdades.

Sob o ponto de vista institucional de Jung (1998, p. 4), um dos grandes desafios que hoje se coloca é o da definição das prioridades do Estado, tanto na proteção das pessoas, como dos bens. Busca-se aqui o equilíbrio entre as ações de prevenção e de correção.

Segurança Pública é uma das tarefas essenciais do Estado contemporâneo. Jung (1998, p. 4) comenta que, pelo fato desta competência lhe ser transferida pela sociedade, ela encontra sustentação nos fundamentos da própria democracia. Por sua vez, as instituições democráticas são protegidas pelo monopólio sobre a violência que tradicionalmente cabe ao Estado.

Oliveira (2010, p. 13) afirma que muitos são os conceitos formulados para a expressão segurança pública. Contudo, destaca a manifestação de Clóvis Henrique Leite de Souza, o qual aduz segurança pública como “O conjunto de processos destinados a garantir o

respeito às leis e a manutenção da paz social e ordem pública. Inclui ações para prevenir e controlar manifestações de criminalidade e de violência, visando à garantia do exercício de direitos fundamentais.”

Pode-se dizer que, a segurança pública é dever do Estado, conforme preceitua o artigo 144 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1998):

Art. 144. 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, através dos seguintes órgãos:
I - polícia federal;
II - polícia rodoviária federal;
III - polícia ferroviária federal;
IV - polícias civis;
V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

O artigo 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988 estabelece ainda que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e a propriedade.” (BRASIL, 1988)

Assim, em consonância com o artigo 5º do mesmo diploma constitucional, a segurança pública é considerada como direito fundamental assegurada aos brasileiros (natos ou naturalizados) e estrangeiros residentes do país. Nesse sentido, não poderá ser abolida através de Emenda Constitucional, por estar enumerada no rol das cláusulas (OLIVEIRA, 2010).

Os direitos fundamentais podem ser definidos como “O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano, que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.” (MORAES, 2007).

Sabe-se, no entanto, conforme Jung (1998, p. 4), que tais garantias não têm sido contempladas a ponto de se superar o fenômeno da insegurança, decorrente dos altos níveis de violência e criminalidade. Convivemos diariamente com problemas que vão desde a violência do trânsito até as consequências trágicas impostas pelo crime internacional organizado, seja ele ligado ao tráfico de drogas, de armas, ou ao terrorismo.

Jung (1998, p. 4) ainda enfatiza que:

Os problemas relacionados com o aumento das taxas de criminalidade, o aumento da sensação de insegurança, sobretudo nos grandes centros urbanos, a degradação do espaço público, as dificuldades relacionadas à reforma das instituições da administração da justiça criminal, a violência policial, a ineficiência preventiva de nossas instituições, a superpopulação nos presídios, rebeliões, fugas, degradação das condições de internação de jovens em conflito com a lei, corrupção, aumento dos custos operacionais do sistema, problema relacionados à eficiência da investigação criminal e das perícias policiais e morosidade judicial, entre tantos outros, representam desafios para o sucesso do processo de consolidação política da democracia no Brasil.

A segurança pública, segundo Greco (2011, p. 3), nos dias de hoje, talvez seja um dos temas mais discutidos em nosso país. Embora a Constituição Federal, em seu artigo 6º, preveja como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, bem como a assistência aos desamparados, infelizmente esses direitos não são efetivamente assegurados.

O Observatório de Segurança Pública (2011), a despeito disso, menciona que a questão da segurança é, hoje, um problema mundial, se considerarmos os níveis de criminalidade. O mundo passa atualmente por uma escalada da violência globalizada. Na última década, a questão da segurança pública passou a ser considerada problema fundamental e o principal desafio ao Estado de Direito no Brasil. A segurança ganhou enorme visibilidade pública e jamais, em nossa história recente, esteve tão presente nos debates tanto de especialistas como do público em geral.

Ainda nesta mesma linha de considerações, Soares (2004) afirma que:

A crise na segurança pública não é problema exclusivo de um ou outro estado da Federação, posto que se trate de questão que vêm sendo discutida a nível nacional, ante a crescente onda de criminalidade que toma conta da sociedade atual. Contudo, deve-se reconhecer que os Estados da federação ditos menos desenvolvidos, ao se debaterem com o problema da criminalidade, passam por uma situação mais grave, mormente pela dificuldade que tem o poder público de combater o crime, cada vez mais organizado, em virtude de várias questões de ordem social política, jurídica, que não convém sejam aqui debatidas.

Almeida (2003, p. 5) relata que a violência, segundo pesquisa da Datafolha, é o problema que mais preocupa os brasileiros depois do desemprego. Trata-se de uma questão societária que coloca em pauta nosso processo civilizatório. A relação entre o Estado, a sociedade e a violência exige a discussão de medidas repressivas, dos direitos humanos, de formas de medição dos conflitos, do papel da polícia judiciária e de construção da cultura da paz.

Pinho (2011, p. 130) ressalta que “A segurança é a tranquilidade do exercício dos direitos fundamentais. Não basta ao Estado criar e reconhecer direitos ao indivíduo; tem o dever de zelar por eles, assegurando a todos o exercício, com a devida tranquilidade, do direito a vida, integridade física, liberdade, propriedade etc.”

Na realidade, a questão da segurança pública confunde-se com a própria origem e razão de existir do Estado. Segundo Soares (2004), considerando a Teoria do Pacto Social de Jean Jacques Rousseau, o principal motivo que levou as pessoas a viverem em comunidade, abrindo mão de certas liberdades individuais em prol de um organismo que os representaria foi justamente a questão da garantia da segurança dos grupos de indivíduos.

Soares (2004) considera a despeito disso que, nos primórdios:

[...] as pessoas viviam em grupos familiares onde prevalecia a autodefesa como meio de garantia da segurança. Vigorava assim a lei do mais forte. Com o passar do tempo, e com o crescimento desses grupos, as pessoas passaram a indicar uma pessoa ou pequeno grupo de pessoas que as representaria, e em relação às quais se submetiam abrindo mão de parte de suas liberdades individuais, sendo que a principal obrigação destes escolhidos era cuidar da segurança e da proteção de todo o grupo, tanto em relação aos conflitos internos quanto em relação aos externos. A partir daí o Estado foi evoluindo até as formas mais modernas, mas a obrigação de proteção aos seus nacionais jamais foi retirada do Estado, em nenhum dos ordenamentos jurídicos do mundo.

Deste modo, a proteção real da sociedade é atribuição intrinsecamente ligada à própria razão de ser do Estado. E nem poderia ser diferente, posto que se o Estado não se prestasse à garantia da segurança do indivíduo, teríamos um caos social, com o império da Lei do mais forte e não haveria ambiente para a vida em sociedade nos moldes atuais (MATTOS, 2010).

Assim, Soares (2004) afirma que o Estado não pode se afastar ou se eximir dessa sua obrigação primária de garantir a segurança de todos os que nele se encontrarem.

Nesse sentido, Oliveira (2010, p. 13) comenta que:

A segurança pública abrange instrumentos de prevenção, vigilância, repressão, reparação, garantia de liberdades individuais e defesas de direitos sociais. Ainda de acordo com o referido cientista, a segurança pública deve estar articulada com ações sociais priorizando a prevenção e buscando atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social.

Soares (2004) comenta sobre deste problema atual que:

Não se pretende que o Estado, como se dispusesse de uma vara de condão, acabe com todos os problemas relativos à segurança pública enfrentados atualmente. Entretanto, um mínimo de investimento e infraestrutura colocada à disposição da sociedade para garantia da segurança pública deve ser exigida por parte do Estado, ante a situação de insegurança que atualmente atravessam várias cidades espalhadas pelo interior dos Estados mais pobres, situação esta que já atinge o limiar da insensatez.

O artigo 144 da Constituição Federal de 1998 trata, conforme descreve Mattos (2010), que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos, fazendo-nos pensar que todo e qualquer cidadão tem sua parcela de responsabilidade na questão da segurança pública. Sendo assim, inicialmente não seria correto e legal atribuir todas as responsabilidades sobre a segurança pública somente às polícias.

Dentro das fronteiras de um país, a força ou a anulação da força só é usada legitimamente pelo Estado e em seu nome, como, por exemplo, por policiais ou funcionários carcerários. Qualquer outro uso ou ameaça de uso de força (por bandos criminosos) é ilegítimo e será suprido, se possível, pelo Estado. Se ele não conseguir eliminar a violência, perderá sua característica principal, deixará de existir, segundo Oliveira (1989, p. 96).

Ao comentar sobre o assunto Moraes (2011), afirma que a segurança é uma responsabilidade partilhada por todos. Há um papel preponderante da polícia, mas há um conjunto de situações que têm de ser trabalhadas em conjunto com a comunidade, como por exemplo, o álcool e a violência, que não se resolve com meras intervenções repressivas.

Moraes (2008, p. 794) enfatiza ainda que:

Devemos conscientizar-nos de que os termos da segurança pública não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública.

Vianna (2011, p. 15) também sustenta que segurança é uma responsabilidade de todos:

A constituição brasileira de 1988, documento feito por nós, o povo, que prevê como é a estrutura do Estado e do governo, bem como quais são os direitos mais importantes das pessoas, trata em seu artigo 144, da segurança pública, trazendo expressamente que é uma responsabilidade de todos, quais são suas finalidades e através de quais órgãos é exercida.

Neste mesmo sentido Pinho (2011, p. 130), menciona que os direitos relativos à segurança do indivíduo abrangem os direitos subjetivos em geral e os relativos à segurança pessoal. Dentre os primeiros, encontramos o direito a legalidade e à segurança das relações jurídicas. Os direitos relativos à segurança pessoal incluem o respeito à liberdade pessoal, a inviolabilidade da intimidade, do domicílio e das comunicações pessoais e a segurança em matéria jurídica.

Assim, segundo Oliveira (2010, p. 13), para assegurar a segurança civil (proteção individual e do patrimônio) e a tranquilidade das pessoas em geral (ordem pública), o Estado democrático de Direito dispõe de dois sistemas: o criminal e o de segurança pública que estão intrinsecamente ligados por força de lei e coerência das atividades desenvolvidas.

As medidas de segurança pública são tomadas pensando em um mundo ideal. Neste sentido informa Vianna (2011, p. 58):

Se existisse uma estrutura e um número suficiente de policiais, poderíamos combater isto e aquilo. Não podemos, mas vamos tomar esta medida porque acalma a sociedade. As medidas partem da premissa de que em uma superestrutura funcionaria, para passar para a mídia e para a população uma ilusão de segurança, o que geralmente funciona.

A articulação entre o Estado e a sociedade ao longo das últimas décadas, paralelamente à falência de muitas instituições dos serviços públicos, resultou da privatização. Temos presenciado segundo Barreto (1998, p. 180), o insucesso do sistema policial tradicional, concomitantemente à ampliação das atividades dos policiais, cada vez mais exigidos por uma sociedade que vem se mostrando consciente e rigorosa.

2.2 A ATIVIDADE POLICIAL

A palavra polícia correlaciona-se com segurança, que vem do grego polis que significava o ordenamento político do Estado. Aos poucos, segundo Silva (2004, p. 758), polícia passa a significar a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, à harmonia e, mais tarde, o órgão que zela pela segurança dos cidadãos. Acrescenta ainda que, polícia sem qualificativo, designa hoje em dia o órgão a quem se atribui, exclusivamente, a função de evitar a alteração da ordem jurídica.

Polícia para Moraes (2008, p. 793) 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.

Excelente conceito de poder de polícia está no Código Tributário Nacional, mais precisamente no art. 78, redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966, que estabelece o seguinte (BRASIL, Lei n. 5172, 1988):

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para impedir ou minimizar os conflitos, Oliveira (2010, p. 17), coloca que:

O Estado exerce o seu poder de coerção por meio das forças policiais, que são os agentes incumbidos da fiscalização dos deveres impostos por lei ao grupamento social, e, para tanto, estão também condicionados ao respeito e as garantias fundamentais do cidadão, previstos no artigo 144, da Carta Constitucional de 1988. Dessa forma, cada órgão possui sua competência delineada na Carta Magna e atua nos limites da sua circunscrição (delimitação territorial), ou, de acordo com os bens jurídicos tutelados, como a vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

A despeito disso, Rota (2002, p. 211) comenta que na forma estabelecida no texto constitucional, as polícias estaduais, a civil e a militar, são os órgãos competentes para promover a segurança da população.

A Constituição Federal, de alguma forma, tentou delimitar as atribuições de cada uma delas, estabelecendo em seu Artigo 144, o seguinte (BRASIL, 1988):

Art. 144 [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-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;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

As forças policiais cumprem um papel importante na preservação e manutenção do Estado Democrático de Direito, pois, sem elas, a convivência harmoniosa e pacífica não existira numa sociedade civilizada, que hodiernamente está repleta de conflitos e interesses difusos (GRECO, 2011).

A polícia militar, principalmente por meio de seus Batalhões de Operações Policiais Especiais espalhados pelo Brasil, bem como a polícia civil e federal vem reconquistando aos poucos, a confiança da população. Hoje, a separação existente entre a polícia militar, considerada, ao mesmo tempo como uma polícia repressiva e preventiva, e a polícia civil (e mesmo a federal, em sua área de atuação), cuja finalidade precípua é investigar os delitos já ocorridos, vem diminuindo (GRECO, 2011, p. 4).

Seria simplista imaginar que a segurança pública depende apenas das corporações policiais. Pode-se dizer, conforme Gregori (1998, p. 11), que elas representam apenas uma metade da questão, enquanto a outra metade depende de fatores educacionais, sociais, econômicos e culturais. E é exatamente o manejo eficiente dessa complexidade que pode assegurar um bom nível de segurança pública.

Não se pode atribuir apenas a polícia como a única e principal responsável pela segurança pública. Difícil determinar qual violência é mais trágica, se é a do tiro, em que vemos

sangue, morte, e talvez por isso seja melhor identificada, ou a dos desvios dos recursos que deveriam garantir a vida das nossas crianças, garantir-lhes um desenvolvimento normal. Essa violência está presente no Judiciário, no Legislativo e no Executivo (CAIAFA, 2003).

Mais especificamente para o assunto abordado neste artigo, importa:

[...] é a atividade policial que está associada aos índices de morte (homicídios), decorrente do uso de arma de fogo. De acordo com a UNESCO, mais de meio milhão de brasileiros perderam a vida em virtude do uso de armas de fogo entre 1979 (ano que inicia o Subsistema de Informações de Mortalidade) e 2003 (ano de aprovação do Estatuto do Desarmamento). Isso significa dizer que o Brasil, um país que não estava em guerra, acumulou um maior número de mortes com armas de fogo do que vários conflitos armados, como a guerra do Golfo, as várias Intifadas Palestinas, e as guerras de libertação de Angola e Moçambique. (OLIVEIRA, 2010, p. 16).

Prossegue Greco (2011, p. 13) e afirma que “Quando um responsável pela aplicação da lei viola a lei, o resultado é, não apenas um atentado à dignidade humana e à própria lei, mas também um erguer de barreiras à eficaz atuação da polícia. As violações da Lei por parte das forças policiais têm múltiplos efeitos práticos.”

Quando um policial comete um crime, Caiafa (2003) diz que:

O Estado pode ser responsabilizado, independentemente de culpa. Se há um crime em lugar pelo qual sou responsável, não posso alegar desconhecimento ou impossibilidade de estar lá no horário da ocorrência. Trata-se de responsabilidade objetiva. Portanto, o Estado é responsável pelos atos dos agentes que seleciona e nomeia. É responsável pela formação e pela punição, mas esta, muitas vezes, não acontece. A impunidade, a conivência dos governos também determina essa situação, a prática de crimes a qualquer hora do dia.

A responsabilidade do Estado baseia-se na concepção de que o agente administrativo atua como órgão da pessoa jurídica da qual é funcionário. Por isso, o Estado responde por danos que seus funcionários, nesta qualidade, causem a terceiros (OLIVEIRA, 2010, p. 10).

2.3 BALA PERDIDA

A expressão bala perdida foi introduzida pela mídia, no início da década de 80, para indicar quando alguém é lesionado ou morto por disparo de arma de fogo de origem desconhecida. Com o tempo, o termo tornou-se um axioma e foi incorporado a documentos

oficiais, ganhando legitimidade. “Bala” é a expressão popularmente utilizada para designar projétil, objeto que se arremessa para ferir, matar, destruir, algo ou alguém, por meio de armas de fogo (OLIVEIRA, 2010, p. 15).

A questão das balas perdidas, que em decorrência do aumento da violência urbana, passou a fazer parte do cotidiano das pessoas, especialmente dos moradores das grandes cidades. Isso decorre da falta de respeito e proteção à vida, da omissão do Estado no controle de armas, da ineficiência das ações policiais em promover a segurança pública.

O número de vítimas de balas perdidas é alarmante. Wirti (2010) comenta sobre o relatório temático realizado pelo Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro:

O que se pode ter uma noção do quão presente a realidade das balas perdidas está no cotidiano dos moradores das cidades, principalmente nas grandes metrópoles, onde a criminalidade e a violência por ela gerada produzem efeitos mais visíveis. E repita-se, trata-se apenas de uma noção, já que o levantamento dos dados foi feito através da análise de Boletins de Ocorrências, cuja narração dos fatos depende da subjetividade daquele que os relatou.

Não obstante a ressalva quanto às estatísticas, é importante tomar conhecimento dos números obtidos com o aludido relatório temático, a fim de possibilitar a visualização do quão alarmantes os números se apresentam (TEXEIRA, 2010):

Os Registros de Ocorrência mencionaram 34 (trinta e quatro) vítimas por “bala perdida” no período de janeiro a março de 2011, sendo 1 (uma) fatal e 33 (trinta e três) não-fatais. Em comparação com o mesmo período de 2010 (45 (quarenta e cinco) vítimas, sendo 4 (quatro) fatais e 41 (quarenta e uma) não-fatais), observou-se um decréscimo de 24,4%. Com relação ao local de ocorrência dos fatos, apurou-se que 78,9% dos casos de vítimas fatais, em 2006, deram-se em via pública, enquanto 15,8% ocorreram no interior de residência. No concernente aos casos de balas perdidas com vítimas não fatais, 89,3% ocorreram em via pública, sendo 3,6% no interior de residência e 7,1% em local indeterminado/não mencionado.

Diante dos dados supracitados, pode-se perceber, portanto, que a maioria das vítimas foram atingidas por uma bala perdida em via pública, o que demonstra a periculosidade da vida moderna em sociedade, em que sequer se pode andar tranquilamente em direção ao trabalho, ou à escola, ou mesmo usufruir as horas de lazer com segurança.

Tudo isso acaba por gerar uma situação que já chega a níveis alarmantes, conforme retratam diariamente as manchetes dos jornais, especialmente nas grandes metrópoles: adultos e

crianças atingidos no caminho do trabalho ou da escola; moradores das regiões onde impera o tráfico de drogas atingidas dentro de seus lares; população assustada (WIRTI, 2010).

Essa realidade cotidiana das grandes cidades reacende a discussão jurídica sobre a responsabilidade civil do Estado, quando ocorre o fenômeno de "balas perdidas". A questão é complexa e deve ser esmiuçada em seus múltiplos aspectos, de modo a delimitar com rigor os limites dessa responsabilidade (OLIVEIRA, 2010).

3 A RESPONSABILIDADE CIVIL

O vocábulo “responsabilidade” é oriundo do verbo latino *respondere*, designando o fato de ter alguém se constituído garantidor de algo. Tal termo contém, portanto, a raiz latina *spondeo*, fórmula pela qual se vinculava, no direito romano, o devedor nos contratos verbais (DINIZ, 2010, p. 33).

Ao se tratar da responsabilidade civil, comenta Lima (2009, p. 7), surge de imediato a ideia de que a prática de atos lesivos, decorrentes da ação ou omissão de um sujeito, possa ser discutida judicialmente, a fim de que se possa aferir uma indenização pelos danos sofridos.

Diniz (2010, p. 35) conceitua a responsabilidade civil como “[...] a aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causando a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou simples imposição legal.”

A responsabilidade civil é um dos temas mais palpantes e problemáticos da atualidade jurídica, ante sua surpreendente expansão no direito moderno e seus reflexos nas atividades humanas, contratuais e extracontratuais, e no prodigioso avanço tecnológico, que impulsiona o progresso material, gerador de utilidades e de enormes perigos à integridade da vida humana (DINIZ, 2010).

A despeito disso Diniz (2010, p. 03) ainda comenta que:

A todo instante surge o problema da responsabilidade civil, pois cada atentado sofrido pelo homem, relativamente à sua pessoa ou ao seu patrimônio, constitui um desequilíbrio de ordem moral ou patrimonial, tornando imprescindível a criação de soluções ou remédios, que nem sempre se apresentam facilmente implicando indagações maiores, que sanem tais lesões, pois o direito não poderá tolerar que ofensas fiquem sem reparação.

Em princípio, toda atividade que acarreta prejuízo gera responsabilidade ou dever de indenizar. Haverá, por vezes, excludentes, que impedem a indenização. Assim, Venosa (2010, p. 1) comenta que:

O termo responsabilidade é utilizado em qualquer situação na qual alguma pessoa, natural ou jurídica, deva arcar com as consequências de um ato, fato, ou negócio danoso. Sob essa noção, toda atividade humana, portanto, pode acarretar o dever de indenizar. Desse modo, o estudo da responsabilidade civil abrange todo o conjunto de princípios e normas que regem a obrigação de indenizar.

Ainda nesta mesma linha de considerações, Diniz (2010, p. 7) faz o seguinte comentário:

O tema responsabilidade civil pela sua vastidão, por ser atinente a todos os ramos de Direito, não apenas ao Direito Civil e pela complexidade que engendra, além de árduo, não se encontra bem estruturado nem na legislação nem na seara doutrinária e jurisprudencial, erigindo-se, por isso, num desafio a todos os que pretendam escrever sobre ele.

Ao referir-se a tal assunto, Bahia (1995, p. 05) ressalta que responsabilidade civil é a que se traduz na obrigação de reparar danos patrimoniais, e se exaure com a indenização.

A responsabilidade civil do Estado passou por uma grande evolução ao longo do tempo, o seu desenvolvimento adveio do direito francês e através da construção pretoriana do Conselho de Estado. Entende-se a responsabilidade civil do Estado como sendo a obrigação legal, que lhe é imposta, de ressarcir os danos causados a terceiros por suas atividades (CAHALI, 2007, p. 13).

3.1 EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Conforme Diniz (2010, p. 10), a responsabilidade civil apresenta uma evolução pluridimensional, pois sua expansão se deu quanto à sua história, aos seus fundamentos, à sua extensão ou área de incidência (número de pessoas responsáveis e fatos que ensejam a responsabilidade) e à sua profundidade ou densidade (exatidão de reparação).

Historicamente, Diniz (2010, p. 10) prossegue comentando que:

Nos primórdios da civilização humana, dominava a vingança coletiva, que se

caracterizava pela reação conjunta do grupo contra o agressor pela ofensa a um de seus componentes. Posteriormente evoluiu para uma reação individual, isto é, vingança privada, em que os homens faziam justiça pelas próprias mãos, sob a égide da Lei do Talião, ou seja, da reparação do mal pelo mal.

Na antiguidade, Sterman (1992, p. 13) cita que o soberano (rei-monarca) era representante na Terra, da vontade divina, sendo irresponsável por qualquer ato que praticasse e fosse causador de danos à seus súditos, os particulares. Era desconhecida a noção de Estado, como unidade jurídico-política.

Sterman (1992, p. 13) relata ainda que na Grécia, em Atenas e Esparta:

A razão de ausência do conceito de Estado predominou a irresponsabilidade, mesmo em todas as suas fases, aristocracia e democracia. Em Roma, apesar da inexistência do Estado, como personalidade, criou-se a figura do fisco que, por ficção, passou a ser uma pessoa moral, através da qual pertenciam os bens do Estado. Mas, como vigorava a teoria do direito divino, sendo o soberano o representante de Deus na Terra, continuava ele impune à responsabilidade.

Na alta Idade Média, com o predomínio dos Estados absolutistas, apesar de ser o Estado concebido como unidade jurídico-política, passível de ser responsabilizado, permanecia irresponsável em face do regime absolutista (STERMAN, 1992, p. 13).

Com a Revolução Francesa surgiu um fato que passou a alterar a teoria da responsabilidade estatal. Este fato foi originário da multidão enfurecida que danificou inúmeras propriedades de particulares, os quais procuraram acionar o Estado para obter o ressarcimento de seus prejuízos. Porém com o fito de proteger o erário francês das inúmeras ações, criou-se a distinção entre os atos de império e atos da gestão, atribuindo somente a estes últimos (de gestão) a possibilidade de se obter o ressarcimento dos danos causados (STERMAN, 1992, p. 14).

O avanço em matéria de responsabilidade se deu na Constituição Francesa de 1789 que, no seu artigo 75, segundo Nascimento (1995, p. 11):

Encampou o princípio da irresponsabilidade do Estado, mas acolheu a responsabilidade de seus funcionários, em decorrência de atos danosos que praticassem em propriedade de particulares, desde que atendidas determinadas hipóteses: culpa grave ou dolo e necessidade de autorização prévia do Estado, para promover ação contra o agente que tivesse praticado o dano a particular e estivesse agindo nessa condição (de funcionário/ agente público).

Sterman (1992, p. 15) enfatiza o momento que marca o início da responsabilidade pública: “A obrigação do Estado de indenizar particulares em decorrência de atos de gestão, se

bem que artificial, posto ser criada por mero artifício jurídico para proteção do Estado francês das inúmeras ações, teve o mérito de marcar o início da responsabilidade pública.”

O abandono da teoria da irresponsabilidade total do Estado se deu em 1946 nos Estados Unidos, e na Inglaterra em 1947, assim considera Bahia (1995, p.12) sobre o assunto ao afirmar que:

Ainda foi aceita a irresponsabilidade do Estado em pleno século XVIII e, embora a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e as constituições dos Estados modernos tenham adotado as garantias e proteção ao direito de propriedade, deixaram nesse campo, da responsabilidade estatal, de conceder aos particulares meios de acionar o Estado para obter o ressarcimento que seus agentes tivessem lhe causado, em face daquele posicionamento jurídico.

No Brasil, segundo Harada (2000), verifica-se que pelas duas Cartas Políticas, a de 1824 e a de 1891, os funcionários públicos eram direta e exclusivamente responsáveis por prejuízos decorrentes de omissão ou abuso no exercício de seus cargos. O Estado nenhuma responsabilidade assumia perante terceiros prejudicados por atos de seus servidores.

Nascimento (1995, p. 14) menciona que, na vigência das Constituições de 1934 e de 1937 passou a vigorar o princípio da responsabilidade solidária. O prejudicado podia mover a ação contra o Estado ou contra o servidor público, ou contra ambos, bem como, promover a execução de sentença contra ambos ou contra um deles, segundo o seu critério de conveniência e oportunidade.

Harada (2000) acrescenta que:

Foi a partir da Constituição Federal de 1946 adotou-se o princípio da responsabilidade em ação regressiva. Desapareceu a figura da responsabilidade direta do servidor ou da responsabilidade solidária; não há mais o litisconsórcio necessário. Com o advento do código civil, prevendo, expressamente, em seu artigo 15, o princípio da regressividade, este acabou ganhando corpo na doutrina, refletindo na elaboração de textos constitucionais a partir da Carta Política de 1946, que adotou a teoria da responsabilidade objetiva do Estado.

Já Meirelles (1987, p. 556) adota seguinte orientação, afirmando que o legislador constituinte bem separou as responsabilidades: o Estado indeniza a vítima, o funcionário indeniza o Estado, regressivamente.

A Constituição de 1988 passou a estender a responsabilidade civil como objetiva as pessoas jurídicas de direito privado, prestadoras de serviços públicos. Determinados serviços

públicos, os não essenciais, ao contrário dos essenciais (como concernentes à administração da justiça, à segurança pública etc.) podem ter as respectivas execuções delegadas aos particulares (HARADA, 2000).

O próprio Código Civil, desde o seu advento, em 1916, já previa essa matéria, em que pese ter esposado a teoria subjetiva da responsabilidade civil do Estado que preconiza a exclusiva responsabilidade apenas quando seus agentes tiverem praticado o ato danoso movidos por dolo ou culpa (FIGUEIRA JÚNIOR, 1995, p. 25).

Ainda nesta mesma linha Figueira Júnior (1995, p. 27) comenta que:

Mas foi com a promulgação da Carta de 1946 (art. 194) que, finalmente, admitiu-se a responsabilidade objetiva do Estado, garantindo-lhe, em contrapartida, o direito de regresso contra o funcionário que tivesse agido com dolo ou culpa. A partir de então, as sucessivas Constituições mantiveram inalterada essa orientação, abraçando definitivamente a teoria da responsabilidade objetiva, ou seja, aquela que prescinde do elemento subjetivo, exigindo somente a prova do dano e nexa causal.

Segundo Oliveira (2003, p. 178) em parecer de 27 de Agosto de 1920, Clóvis Beviláquia, já noticiava que a responsabilidade civil do Estado já era conhecida e proclamada no Brasil, antes do Código Civil, que, apenas, como ficou dito, consolidou e generalizou o que andava disperso e particularizado na legislação e na jurisprudência.

Seguindo a evolução, se observa como tendência universal, cita Ferreira (2006, p.122), atingiu-se com o § 6º do art. 37 da Carta Maior de 1988, novo patamar para envolver a responsabilidade das pessoas jurídicas de Direito Público e de Direito Privado pelos danos causados, diretamente, pela execução de serviço público.

3.2 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A origem da responsabilidade estatal, aponta Neher (2007), se deve ao fato de que os administrados não podem evitar ou minimizar os perigos de dano provenientes do Estado, tendo em vista de que é o próprio Poder Público quem dita o teor e a intensidade de seu relacionamento com a coletividade.

Oliveira (2010, p. 34) comenta que “Para caracterizar a responsabilidade civil sempre se buscou apontar o causador do dano. Mesmo no Império Romano, e até antes, quando da república, se impunham limitações aos atos governamentais, inculcando o sentimento do dever de reparar por certos prejuízos causados.”

Atualmente a doutrina da irresponsabilidade estatal está totalmente superada, assim afirma Andrade (2008) e comenta que:

Haja vista que desde a segunda metade do século XIX os poucos países que a sustentavam, passaram a admitir que demandas indenizatórias, provocadas por atos de agentes públicos, possam ser dirigidas diretamente contra a Administração. Neste diapasão, sendo admitido o Estado como sujeito passivo de demandas indenizatórias, houve a evolução de uma responsabilidade subjetiva, qual seja baseada na culpa, para uma responsabilidade objetiva fundamentada na simples relação de causa e efeito entre o comportamento administrativo e o evento danoso. Em síntese, a doutrina da responsabilidade civil da Administração Pública evoluiu do conceito de irresponsabilidade para o da responsabilidade sem culpa. Passou-se da fase da irresponsabilidade da Administração para a fase da responsabilidade civilística e desta para a fase da responsabilidade pública.

Tradicionalmente, Cahali (2007, p. 13) sustenta que:

Tal responsabilidade compreende a reparação dos danos causados pelos atos ilícitos, não abrangendo, desse modo, a indenização devida em decorrência de atividade legítima do Poder Público, como sucede nos casos de desapropriação, de requisição, de execução compulsória de medidas sanitárias; embora seja certo que, atualmente, aquela responsabilidade desfrute de maior amplitude, para compreender também os danos injustos causados por uma atividade lícita da Administração.

Segundo Moraes (2008, p. 367) a obrigação de reparar danos decorre da responsabilidade civil objetiva. Se o Estado, por suas pessoas jurídicas de direito público ou pelas de direito privado prestadoras de serviços públicos, causar danos ou prejuízos aos indivíduos, deverá reparar esses danos, indenizando-os, independentemente de ter agido com dolo ou culpa.

A consagração em nível constitucional e infraconstitucional da responsabilidade civil do Estado por atos de seus agentes, que nessa qualidade causarem danos a terceiros, reporta-se a textos antigos que foram evolutivamente se alterando até a integração definitiva da Lei Maior e, como tal, repetida por décadas, chegando à Carta de 1988, segundo Figueira Júnior (1995, p. 25).

A Constituição vigente, promulgada em 5 de outubro de 1988, manteve a mesma diretriz do constituinte de 1946, no que se refere à responsabilidade objetiva do Estado, porém acrescentou as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, como entidades suscetíveis de serem responsabilizadas, ampliando a extensão da responsabilidade (OLIVEIRA, 2003, p. 182).

O artigo 37 § 6º da Constituição Federal do Brasil estabelece que (BRASIL, 1988): “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.”

Ao lado da igualdade encontramos os que apontam como fundamento à responsabilidade civil o bem comum:

O fundamento da responsabilidade do Estado é o bem comum. É dizer, o bem de toda a comunidade e ela não pode encontrar-se plenamente satisfeita se um membro ou um grupo de seus membros sofre os danos produzidos pela atividade da administração; portanto, corresponde-lhe indenizar os prejuízos que ocasione. (BAHIA, 1995, p. 18)

Diniz (2010, p. 23) ainda comenta que:

A responsabilidade jurídica abrange a responsabilidade civil e a criminal. Na responsabilidade penal o lesante deverá suportar a respectiva repressão, pois o direito penal vê, sobretudo, o criminoso; na civil, ficará com a obrigação de recompor a posição do lesado, indenizando-lhe os danos causados, daí tender apenas à reparação, por vir principalmente em socorro da vítima e de seu interesse, restaurando seu direito violado.

Assim, Queiroga (2003, p. 65) reforça que “O simples ato lesivo causado à vítima pelo Estado faz emergir o dever de indenização pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público.”

O ressarcimento do dano moral decorre do princípio básico de responsabilidade civil, de que a indenização deve ser a mais ampla possível, abrangendo sempre e qualquer prejuízo; a dificuldade de aferição, em quase todos os casos, da extensão da dor moral e impossibilidade de sua exclusão, não pode servir de base para a negativa da reparação, já que esta representa apenas uma equivalência que, apesar de incompleta, atenua os efeitos danosos; sendo

fundamento da indenização da dor moral a necessidade de reparação, deferimento de indenização de dano patrimonial não abrange, evidentemente, o dano moral, já que embora proveniente, da mesma causa, o ato culposos, são efeitos nitidamente distintos. (FIGUEIRA JÚNIOR, 1995, p. 42)

Todo aquele que causar dano a outrem, seja pessoa física ou jurídica, fica obrigado a repará-lo, restabelecendo o equilíbrio rompido (CC, artigo 186 c/c artigo 927), cabendo ao lesado a prova, no caso concreto, de dolo ou culpa do agente, afirma Diniz (2010, p. 13).

Assim estabelece o artigo 186 do Código Civil (BRASIL, 2002): “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”. Por sua vez o artigo 43 do mesmo Código informa que “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.”

Segundo Bahia (1995, p. 52):

É bastante óbvio que o Estado possui a obrigação de garantir a segurança de seus cidadãos. Se previsível o dano, a ação criminosa, deve o Estado, em princípio, reparar. Só se pode admitir a responsabilização, assim, se imaginarmos que haveria a previsibilidade do dano, que o Estado dispunha de meios materiais para atuar o que devia atuar. Responde o Estado pelos danos decorrentes da negligência ou do mau aparelhamento do serviço público.

Quanto à jurisprudência, conforme Bahia (1995, p. 53), adiante-se que a mesma só tem admitido a responsabilização do Estado diante da evidência da omissão no dever, numa combinação da consideração de que a Administração tinha meios suficientes para conter a conduta danosa, possuía previsão de que o fato fosse ocorrer, ou condescendeu, por qualquer razão, com a prática criminosa.

Sterman (1992) registra que a jurisprudência não tem admitido a responsabilidade do Estado por atos de terrorismo, por serem fatos de terceiros e por não ser caso de desídia ou omissão do Estado na prestação da segurança pública.

O Supremo Tribunal Federal, em relação à responsabilidade civil do Poder Público, segundo Moraes (2008, p. 367), afirma que:

A teoria do risco administrativo consagra em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a

que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado a vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. 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 dammi* 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).

Apesar do grande avanço das teorias sobre a responsabilidade civil, o que se observa (na essência) é a existência simultânea de duas espécies de responsabilidade, a subjetiva e a objetiva (QUIRINO, 1999, p. 50).

Nascimento (1995, p. 110) tece o seguinte comentário sobre esta questão:

Assim, na responsabilidade civil subjetiva compõe o fato constitutivo do direito ao ressarcimento, além do nexo de causa e efeito entre a conduta, omissiva ou comissiva, do agente e o dano consequente, a verificação da culpa do ofensor. Na responsabilidade objetiva, só importa o nexo de causa e efeito entre ação ou omissão e dos danos advindos. Mesmo que se prove a não-culpa do agente ou, indiretamente, a existência de caso fortuito ou força maior, a responsabilidade civil é reconhecida.

Já Lima (2009, p. 10), a despeito da teoria objetiva coloca que:

Esta teoria dita objetiva ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independentemente de culpa. Nos casos de responsabilidade objetiva, não se exige prova de culpa do agente para que seja obrigado a reparar o dano. Em alguns casos ela é presumida pela lei. Em outros é de todo prescindível (responsabilidade independente de culpa). Nessa hipótese da teoria objetiva, há a inversão do ônus da prova, tendo em vista que o indivíduo que sofrera o dano, ao intentar a ação, só precisa provar que a ação ou omissão do agente levaram ao resultado danoso.

Contudo, não é qualquer dano que permite a indenização. Para um dano ser indenizável é preciso que ele seja certo e atual. Atual é o dano que já existe ou já existiu no momento da ação de responsabilidade civil, e certo é o dano fundado sobre um fato preciso e não sobre hipótese (OLIVEIRA, 2010).

4 O POSICIONAMENTO DOS TRIBUNAIS EM RELAÇÃO À RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR BALAS PERDIDAS

A segurança pública é dever do Estado e direito de todos (art. 144, CF), incumbindo às polícias estatais a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e de seus patrimônios. Tal atividade do Estado como qualquer atividade estatal, deve ser juridicamente exigível dentro de padrões normais e razoáveis de conduta da autoridade pública. 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, se erigindo o Estado, em segurador universal.

Mello (2004, p. 895) comenta sobre a questão da responsabilidade do Estado ao que se refere a segurador universal:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E sendo responsabilidade por comportamento ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então, deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Ademais, solução diversa conduziria a absurdos. É que, em princípio, cumpre ao estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre arguir que o ‘serviço não funcionou’. A admitir-se responsabilidade objetiva nessas hipóteses o Estado estaria erigido em **segurador universal**. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo da água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou da culpa, tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública.

Não se pode, para toda evidência, atribuir tal extensão à responsabilidade do Estado. Com base unicamente na competência genérica de garantidor da segurança pública não é possível

se arguir a responsabilidade estatal, sob pena de inviabilizar-se o próprio funcionamento do Poder Público.

A interpretação do Tribunal do Rio de Janeiro (2008) não destoa dessa assertiva, afirmando que o Estado não é responsável:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - BALA PERDIDA – VÍTIMA ATINGIDA NO INTERIOR DE COLETIVO A dogmática do Direito Administrativo enquadra a situação em exame na chamada omissão genérica, não geradora de responsabilidade civil, porque **o aparelho de segurança do Estado não se omitiu diante da situação concreta, sendo essa a configuração da responsabilidade por omissão, por falta ou deficiência do serviço público.** Entender a responsabilidade civil nos termos pretendidos pela autora reconduziria à consagração de uma espécie de responsabilidade sem nexos de causalidade entre uma conduta e o respectivo resultado lesivo, amplitude conceitual não admitida, seja em sede doutrinária, seja em sede jurisprudencial. A documentação carreada aos autos demonstra que o marido da autora teria sido atingido fatalmente por munição de arma de fogo às 10 horas da manhã do dia 08 de março de 2005, **não havendo prova nos autos de que no momento do sinistro havia qualquer troca de tiros no local.** Na verdade, o confronto entre policiais e criminosos ocorreu somente às 19 horas daquele mesmo dia, segundo procedimento instaurado pelo Comando do competente Batalhão de Polícia Militar. Improvimento ao recurso. (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2008, sem grifos no original)

Neste mesmo contexto, segue o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, 2008), no mesmo sentido, que não há responsabilidade civil do Estado:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MORAIS. ARTIGO 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FUGA DE DETENTO. LATROCÍNIO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. 1. Fundando-se o Acórdão recorrido em interpretação de matéria eminentemente constitucional, descabe a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Colendo STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional. 2. Controvérsia dirimida pelo C. Tribunal a quo à luz da Constituição Federal, razão pela qual se revela insindicável à questão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial. 3. Ação de Reparação de Danos Materiais e Morais ajuizada em desfavor de ente da federação, com fulcro nos artigos 37, § 6º da CF. 4. *In casu*, restou assentado no acórdão proferido pelo Tribunal *a quo, verbis*: Início o meu voto analisando a responsabilidade civil do Estado. O artigo 37, §6º, da Constituição da República assim preceitua: 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. Conforme se pode depreender do artigo acima, neste caso, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, ou seja, o ente público se investe da função de reparador do dano acarretado por um

agente público ou por outrem nesta função, podendo, posteriormente, vir a chamar o agente para indenizar a Administração pelo ilícito extracontratual. [...] É impossível a vigilância de cada preso 24 horas ao dia. O Estado não tem condições para isso. Alegar que o criminoso deveria estar recolhido a um presídio de segurança máxima é fácil. O difícil é conseguir vaga para transferência, transporte seguro para o deslocamento do preso, etc. Acerca donexo causal, entendo que este não ocorreu. Para gerar responsabilidade civil do Estado, o preso deveria estar em fuga, ato contínuo àquela ação, e isso não aconteceu. Houve quebra do liame causal. [...] **Cabe mencionar que o Estado não é um segurador universal, que pode entregar receita da sociedade para qualquer um que se sinta lesado.** Atos violentos como o dos autos ocorrem a todo o momento e em todos os lugares, e não há possibilidade de total prevenção por parte do policial. 5. *Ad argumentandum tantum*, em situação análoga, **esta Corte assentou que não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado (que propiciou a evasão de menor submetido a regime de semiliberdade) tenha sido a causa direta e imediata do tiroteio entre o foragido e um seu desafeto, ocorrido oito dias depois, durante o qual foi disparada a "bala perdida" que atingiu a vítima, nem que esse tiroteio tenha sido efeito necessário da referida deficiência. Ausente o nexocausal, fica afastada a responsabilidade do Estado.** 6. Recurso especial não conhecido. (BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2008a, sem grifos no original)

Em casos envolvendo confrontos entre bandidos e policiais, algumas das câmaras cíveis entendem que a vítima, para ter direito à indenização, deve, necessariamente, comprovar que a bala que a atingiu saiu da arma de um dos policiais. Outras câmaras, entretanto, em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, entende que seria desnecessário exigir da vítima tal prova, bastando que esta demonstre a ocorrência do confronto.

A responsabilidade civil do Estado em matéria de segurança pública se configura sempre que resulta de uma ação dos agentes estatais ou de uma omissão juridicamente relevante, nos termos anteriormente expostos. No caso de bala perdida, vamos tratar dos seguintes casos propostos: bala perdida oriunda da arma de um policial em confronto com criminosos; bala perdida oriunda da arma de um criminoso em confronto com policiais; bala perdida oriunda de confronto entre facções criminosas rivais, sem a presença da polícia; e bala perdida advinda de arma e local incertos.

4.1 BALA PERDIDA ORIUNDA DA ARMA DE UM POLICIAL EM CONFRONTO COM CRIMINOSOS

No caso de ação de policiais que, agindo na qualidade de agentes públicos, em troca de tiros com marginais, venham a atingir terceiros é inequívoca a responsabilidade do Estado.

Mota (2011) afirma que:

Há, aqui, o nexo de causalidade entre a atividade da Administração (o disparo da arma pelo policial) e o evento danoso (o ferimento ou morte de terceiro). Provado que o tiro que atingiu o particular partiu da arma do policial (ação do Estado) surge para o Poder público o dever de indenizar. São irrelevantes no caso as considerações de licitude da atividade administrativa, de legítima defesa. Sofrendo o indivíduo um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, é devida a indenização que se assenta no princípio da igualdade de todos na repartição dos ônus e encargos sociais.

Diante da adoção da teoria do risco administrativo, responde o Estado, neste caso, pelo dano que seu agente causou a terceiro inocente, com base no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, cabendo ao Estado direito de regresso contra o policial que efetuou o disparo, se este agiu com dolo ou culpa. (WIRTI, 2010).

O Desembargador André Andrade do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (2011) comenta o seguinte caso:

Um motorista de ônibus atingido por uma bala perdida durante tiroteio entre bandidos e policiais receberá R\$ 30 mil do Governo do Estado do Rio. A decisão é da 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio. Paulo Roberto dos Santos foi atingido no ombro no dia 28 de novembro de 2003 e, em razão do ferimento, ficou impossibilitado de trabalhar. Na 1ª Instância, o pedido do autor da ação foi julgado improcedente. Ele recorreu e os desembargadores decidiram reformar a sentença de primeiro grau. Para o relator do processo, desembargador André Andrade, ao dispararem arma de fogo contra criminosos em área onde se encontravam pessoas inocentes, os policiais adotaram comportamento arriscado, pois colocaram em risco a integridade física e a vida de pessoas alheias ao confronto entre policiais e marginais.

O Desembargador André Andrade (2011) faz a seguinte crítica:

Tal comportamento não pode ser considerado como estrito cumprimento do dever legal, para isentar o Estado do dever de indenizar um cidadão inocente colocado em risco pela ação policial, ainda que essa tenha tido finalidade lícita. A licitude dos fins não justifica o equívoco do meio empregado.

Segue o entendimento atual do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro quanto à responsabilidade civil do Estado, em relação à lesão ocasionada por bala perdida provocada por disparo de arma de fogo oriunda de um confronto entre policiais e suspeitos (2011):

RESPONSABILIDADE CIVIL. BALA PERDIDA. OPERAÇÃO POLICIAL. CONDUTA IMPRUDENTE DOS AGENTES DO ESTADO. DEVER DE INDENIZAR CONFIGURADO. CONFRONTO IMPRUDENTE ENTRE POLICIAIS E SUSPEITOS. REFORMA DA SENTENÇA. VERBA INDENIZATÓRIA QUE, ALÉM DA EXTENSÃO DO DANO, DEVE LEVAR EM CONTA O CARÁTER PUNITIVO E PEDAGÓGICO. PROVIMENTO DO RECURSO. Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº 0297997- 16.2008.8.19.0001 em que é apelante PAULO ROBERTO DOS SANTOS e apelado ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **ACORDAM os Desembargadores da Sétima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em dar provimento ao apelo, nos termos do voto do Relator.** (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011, sem grifos no original)

No Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (2002) parece não haver dúvida quanto ao dever do Estado de reparar o dano quando a bala, comprovadamente, proveio de arma disparada por agente público (conduta comissiva do agente público), consoante se infere do seguinte acórdão:

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DO ESTADO - MORTE DE MENOR DENTRO DE VIATURA POLICIAL MILITAR - BALA PERDIDA - DENUNCIÇÃO DA LIDE - POLICIAL MILITAR - DANOS MATERIAIS - ALIMENTOS - VERBA INDEVIDA - VÍTIMA QUE NÃO RESIDIA COM OS AUTORES -DEPENDÊNCIA ECONÔMICA NÃO COMPROVADA - DANOS MORAIS SOFRIDOS PELA MÃE E IRMÃOS - EXCLUSÃO DESTES - QUANTUM - MAJORAÇÃO - **CONDENAÇÃO DO ESTADO EM CUSTAS** - IMPOSSIBILIDADE - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS CORRETAMENTE (SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2002, Sem grifo no original)

Segundo Mota (2011) o texto constitucional exige para a configuração da responsabilidade objetiva do Estado que “A ação causadora do dano a terceiro tenha sido praticada por agente público, agindo nessa qualidade; é imprescindível que o agente esteja no desempenho do seu cargo, emprego ou função no ente ou entidade a que está vinculado, prestando-o.”

A responsabilidade pelos atos praticados na vida pessoal do agente público será pessoal, assim expressa seu posicionamento o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LESÃO CORPORAL. DISPARO DE ARMA DE FOGO PERTENCENTE À CORPORACÃO. 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. (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004a, sem grifo no original)

Cabe ressaltar, todavia que, se equipara à situação do agente público agindo no exercício de suas funções, quando o agente, embora fora do serviço, atua na qualidade de servidor público, ou seja, procedendo (legal ou ilegalmente) como se estivesse a exercer sua função (MOTA, 2011).

No caso em tela, não há que se falar em irresponsabilidade do Estado em razão de este estar prestando, lícitamente, seu dever de combate ao crime, pois a atividade do Estado, ainda que lícita, gera risco à sociedade e, portanto, ocorrendo um dano, deve a Administração Pública repará-lo.

4.2 BALA PERDIDA ORIUNDA DA ARMA DE UM CRIMINOSO EM CONFRONTO COM POLICIAIS

Na hipótese da bala que atingiu a vítima tiver advindo da arma de um dos policiais envolvidos no conflito, não resta dúvida acerca da responsabilidade civil da Administração Pública, conforme já explanado no item anterior. Contudo, dificuldades surgem quando a bala proveio da arma de um dos bandidos ou quando a vítima não consegue provar de qual arma partiu a bala que a atingiu (MOTA, 2011).

A utilização de armas pelos criminosos, sem qualquer controle por parte do Poder Público, apenas aumenta a responsabilidade em relação às balas perdidas, tendo em vista que o serviço defeituoso quanto ao controle das armas, permitindo que uma grande quantidade delas chegue livremente às mãos dos bandidos, o que demonstra a ineficiência do Estado (WIRTI, 2010).

Dessa forma, quando alguém é vitimado por uma bala perdida em virtude de um confronto entre policiais e bandidos, deverá o Estado ser sempre responsabilizado, tendo em vista que atuou com ineficiência na contenção do tráfico de armas, bem como na segurança da

população do local, cuja vida não pode ser ceifada sob o pretexto de que é necessário combater o crime (WIRTI, 2010).

Considerando-se que a bala seja oriunda de um disparo efetuado por um dos delinquentes, Mota (2010) enfatiza que:

Não há que se alegar fato de terceiro. Isso porque só seria possível ao Estado alegar em sua defesa o fato de terceiro, quando este tenha sido imprevisível e inevitável, o que não ocorre no caso proposto, tendo em vista que é previsível aos policiais que de um confronto armado com bandidos resulte vítimas inocentes. Neste caso, portanto, os policiais têm o dever de evitar danos a terceiros estranhos ao conflito. E, se mesmo com todos os cuidados dispensados o dano ocorrer, será a Administração Pública responsabilizada, já que o art. 37, § 6º da Constituição Federal não exige a demonstração de dolo ou culpa do agente estatal.

Vê-se pelos julgados abaixo que a indenização do Estado está associada à prova da autoria do disparo do projétil de arma de fogo. Sendo o disparo provocado por policiais, a obrigação se impõe. Do contrário, ela é afastada. Assim, entende a 7ª câmara cível e a 14ª câmara cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. BALA PERDIDA. OMISSÃO ESPECÍFICA DO ESTADO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. Em havendo omissão específica por parte de agentes do Estado, a responsabilidade civil exsurge objetivamente. Todavia, se para sua configuração **é irrelevante o exame da culpa, nem por isso fica o demandante dispensado da prova da conduta do agente, do evento danoso e do nexo causal entre eles existente. Portanto, inexistindo nos autos comprovação de que o projétil de arma de fogo causador do ferimento sofrido pela Apelante tenha partido de uma das armas utilizadas pelos Policiais Militares** que participaram do confronto narrado na exordial, não há como se imputar ao Estado a responsabilidade pelo dano a ela causado. Não restando estabelecido o nexo, impossível a cogitação acerca de eventual responsabilidade. Recurso desprovido, nos termos do voto do Desembargador Relator. (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2004, sem grifos no original)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. AUTOR ATINGIDO POR "BALA PERDIDA". INEXISTÊNCIA NOS AUTOS DE PROVA CABAL NO SENTIDO DE IMPOR RESPONSABILIDADE AO RÉU. A responsabilidade do Estado, ainda que objetiva, em razão do disposto no artigo 37, §6º, da Carta Magna, exige a comprovação do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão atribuída a seus agentes e o dano, não podendo ele ser responsabilizado por "bala perdida" que atingiu ao autor quando não trazido aos autos elementos probatórios que a tanto conduzam. **Inexistindo nos autos qualquer prova técnica, ou testemunhal, que comprove que o projétil de arma de fogo que causou o ferimento sofrido pelo autor tenha partido de armas utilizadas por policiais, não há como se imputar ao réu a responsabilidade pelo dano causado.** Aquele que pretender indenização

do Poder Público em razão da ação de seus agentes deve trazer provas aos autos capazes de evidenciar o nexo de causalidade entre a ação e o dano causado. Não o fazendo, impõe-se a rejeição da pretensão. Sentença de improcedência que não merece reforma. Artigo 557, caput do CPC. Recurso a que se nega seguimento. (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2009a, sem grifos no original)

Para a 2ª e 7ª câmara cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, constando dos autos prova de que o disparo tenha sido efetuado em confronto entre policiais e bandidos, tem o Estado dever de indenizar, independente da prova de que a bala seja proveniente da arma de um dos policiais, bastando à demonstração do confronto. Outras câmaras cíveis compartilham desse entendimento, a exemplo da décima sexta e da décima oitava, conforme se infere dos seguintes acórdãos:

DIREITO CIVIL E ADMINISTRATIVO. Apelação contra sentença de improcedência em demanda de indenização por danos materiais cumulada com pedido de compensação por danos morais. Filha do autor, com onze anos de idade à época, vítima de bala perdida. **Confronto entre policiais e supostos bandidos sobejamente comprovado nos autos. Prova da origem do projétil que se revela desnecessária.** Precedentes. Responsabilidade objetiva. Sentença que se reforma, para julgar parcialmente procedente o pedido, fixando-se pensionamento mensal, em 2/3 do salário mínimo, a partir da data em que a vítima completaria 14 anos de idade, até a data em que completaria 25 anos de idade e, a partir de então, em 1/3 do salário mínimo, até a data em que a vítima completaria 65 anos de idade ou até o falecimento de seu genitor, e verba a título de dano moral no patamar de cinquenta mil reais. Aplicação da Lei n.º 11.960/2009, no que tange à correção monetária e aos juros de mora. Dano material não comprovado. Recurso parcialmente provido. (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2010, sem grifos no original).

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO - CONFRONTO ENTRE POLICIAIS E TRAFICANTES - BALA PERDIDA MORTE DA FILHA DOS AUTORES - NEXO DE CAUSALIDADE DEVER DE INDENIZAR - PENSIONAMENTO - DANO MORAL. Havendo confronto entre o Estado-polícia e traficantes, trazendo a morte de menor, que nada tinha haver com o fato, **impõe-se o dever de indenizar ao Estado, independentemente da bala ter sido desferida por arma de policial ou de traficantes.** (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2009c, sem grifos no original)

Ao contrário do que se observa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, não parece haver dúvidas no Supremo Tribunal Federal quanto à desnecessidade de que a vítima ou seus descendentes demonstrem que a bala partiu da arma de um policial, bastando provar a existência do confronto, o que está em consonância com os ditames constitucionais, conforme se infere das seguintes decisões:

RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Reexame de fatos e provas. Responsabilidade do Estado. Tiroteio entre policiais e bandidos. Morte de transeunte. Nexo de causalidade. Reexame. impossibilidade. Ofensa indireta à Constituição. Agravo regimental não provido. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e provas em que se baseou o **acórdão recorrido para reconhecer a responsabilidade do Estado por danos que seus agentes causaram a terceiro**. 2. RECURSO. Agravo. Regimental. Jurisprudência assentada sobre a matéria. Caráter meramente abusivo. Litigância de má-fé. Imposição de multa. Aplicação do art. 557, § 2º, cc. arts. 14, II e III, e 17, VII, do CPC. Quando abusiva a interposição de agravo, manifestamente inadmissível ou infundado, deve o Tribunal condenar o agravante a pagar multa ao agravado (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2004b, sem grifos no original).

RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO. TIROTEIO. CONFRONTO ENTRE POLICIAIS E MELIANTES. NEXO CAUSAL. INDENIZAÇÃO. DANOS MATERIAIS E MORAIS. Inteligência dos artigos 5º e 37, § 6º, da CRFB/88. A configuração do nexo de causalidade **em caso de tiroteio entre policiais e meliantes atingindo vítima inocente, não se exige prova direta de projétil de arma do agente público, sendo suficiente a demonstração do embate entre eles**, causa necessária dos danos injustos perpetrados a terceiro, sem o qual o fato não teria ocorrido. Provimento do recurso (BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2006, sem grifos no original).

Assim, a troca de disparos de arma de fogo (bala perdida) efetuada entre policiais e bandidos em via pública, impõe à Administração Pública o dever de indenizar, sendo irrelevante a proveniência da bala. A conduta comissiva perpetrada, qual seja, a participação no evento danoso causando dano injusto às vítimas inocentes conduz à sua responsabilização, mesmo com um atuar lícito, estabelecendo-se, assim, o nexo causal necessário.

4.3 BALA PERDIDA ORIUNDA DE CONFRONTO ENTRE FACÇÕES CRIMINOSAS RIVAIS, SEM A PRESENÇA DA POLÍCIA

Dano resultante de confronto unicamente entre marginais, em áreas de reiterada conflagração armada, com omissão específica do Estado. Neste caso, como regra geral, não cabe a responsabilidade do Estado por confronto entre marginais.

O Estado, não poderá ser responsabilizado, porque o dano sofrido pela vítima adveio de fato de terceiro, sem que tenha havido qualquer participação estatal. No entanto, tal raciocínio só será coerente com o que foi anteriormente explanado se o Estado não tenha sequer tomado conhecimento do evento ou da probabilidade de sua ocorrência, omissão genérica (WIRTI, 2011).

Diferentemente, se o Estado, chamado a intervir no confronto com criminosos, simplesmente se omitiu, deverá sim, ser responsabilizado, pois, aqui, se trata de omissão específica (WIRTI, 2011).

A alegada falta de policiamento no local onde ocorrido assalto não acarreta responsabilidade civil do Estado, eis que este só responde pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, nos termos do § 6.º do art. 37 da CF/88. Se o roubo não foi atribuído aos policiais, nem se omitindo estes, posto que não chamados a intervir, não há que se falar em indenização (STOCO, 2005).

Observa-se que, no entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não há responsabilidade do Estado sem a presença da Polícia e desde que provado que não tenha sido chamada:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO BALA PERDIDA OMISSÃO GENÉRICA DO PODER PÚBLICO INEXISTÊNCIA DE DOLO OU CULPA.

Apelação Cível. Responsabilidade civil do Estado. Bala perdida. Apelante que foi atingido na porta de seu bar, sem saber de onde veio o tiro. Sentença que julgou o pedido improcedente, adotando entendimento de ser a responsabilidade subjetiva, no caso de omissão do Estado. O par. 6 do art. 37 da CF/88 estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público, sem distinção entre a conduta comissiva ou omissiva de seus agentes, mas não adota a teoria do risco integral, não sendo o Estado garantidor universal. No caso, **não há provas de que houvesse troca de tiros entre policiais e marginais, ou de onde teria sido efetuado o disparo, afastando a conduta de algum agente estatal.** Analisada a omissão quanto à segurança pública, não pode o Estado estar onipresente, **pelo que não havendo prova de que foi chamado a agir e se omitiu, não é de se reconhecer a responsabilidade pela omissão genérica, por ausência de culpa e de nex causal.** Em qualquer dos entendimentos doutrinários ou jurisprudenciais, a pretensão do apelante não merece prosperar, embora se lamente e seja motivo de revolta a ocorrência de fatos como o que lesionou. Sentença de improcedência que merece ser mantida. Recurso não provido. (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2006, sem grifos no original).

Ainda nesta mesma linha de considerações Stoco (2005) comenta o julgado do Desembargador Wellington Jones Paiva (TJRJ - 12.ª C. - Ap. 10.118/98 - julgado 01.12.1998 - RT 767/356) que:

A responsabilidade objetiva do Estado, prevista na regra constitucional da Carta Magna de 1988 (art. 37, § 6.º), somente se configura com relação aos danos causados diretamente pelos agentes do Poder Público. Não porém, quanto a furtos em vias e logradouros públicos. Desse modo, se o fato não foi atribuído a funcionário da administração, nem se agentes policiais assistiram à ocorrência

inertes e desinteressados, tampouco foram alertados a tempo de evitá-lo, ausente está o nexo de causalidade, impondo o afastamento do dever reparatório do Estado.

Nesse sentido vejamos a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, não deixando dúvidas que os tribunais adotam a responsabilidade Objetiva como a responsabilidade estatal, mas que, entretanto, descaracterizam a responsabilidade do Estado em casos de omissão genérica, desfazendo a figura de Garantidor Universal do Estado:

APELAÇÃO CÍVEL. **RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MORAIS E MATERIAIS DECORRENTES DE DELITO COMETIDO POR APENADOS QUE CUMPRIAM PENA EM REGIME SEMI-ABERTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO DO ESTADO.** O Estado pode vir a ser responsável civilmente por ato de apenados em regime semi-aberto se configurada a sua omissão, quando, por exemplo, os presos, sob a guarda do Estado, encontram-se foragidos. Caso concreto, no qual, o delito foi cometido antes dos apenados serem tidos por foragidos, de modo que **o Estado não pode ser responsabilizado pelos atos que vierem a ser praticados no cumprimento da pena em regime aberto ou semi-aberto.** Precedentes. À UNANIMIDADE, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO. (RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2011, sem grifos no original)

Assim, pode-se constatar que o Superior Tribunal de Justiça, tem o mesmo entendimento de que o Estado não poderá ser responsabilizado, porque o dano sofrido pela vítima adveio de fato de terceiro, sem que tenha havido qualquer participação estatal:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MATERIAIS E MORAIS. MORTE DECORRENTE DE "BALA PERDIDA" DISPARADA POR MENOR EVADIDO HÁ UMA SEMANA DE ESTABELECIMENTO DESTINADO AO CUMPRIMENTO DE MEDIDA SÓCIO-EDUCATIVA DE SEMI-LIBERDADE. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. 1. A imputação de responsabilidade civil, objetiva ou subjetiva, supõe a presença de dois elementos de fato (a conduta do agente e o resultado danoso) e um elemento lógico-normativo, o nexo causal (que é lógico, porque consiste num elo referencial, numa relação de pertencibilidade, entre os elementos de fato; e é normativo, porque tem contornos e limites impostos pelo sistema de direito). 2. "Ora, em nosso sistema, como resulta do disposto no artigo 1.060 do Código Civil [art. 403 do CC/2002], a teoria adotada quanto ao nexo causal é a teoria do dano direto e imediato, também denominada teoria da interrupção do nexo causal. Não obstante aquele dispositivo da codificação civil diga respeito à impropriamente denominada responsabilidade contratual, aplica-se também à responsabilidade extracontratual, inclusive a objetiva [...]. Essa teoria, como bem demonstra Agostinho Alvim (Da Inexecução das Obrigações, 5ª ed., nº 226, p. 370, Editora Saraiva, São Paulo, 1980), só admite o nexo de causalidade quando o dano é efeito necessário de uma causa" (STF, RE 130.764, 1ª Turma, DJ de 07.08.92, Min. Moreira Alves). 3. No caso, não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado (que propiciou a evasão de menor submetido

a regime de semi-liberdade) tenha sido a causa direta e imediata do tiroteio entre o foragido e um seu desafeto, ocorrido oito dias depois, durante o qual foi disparada a "bala perdida" que atingiu a vítima, nem que esse tiroteio tenha sido efeito necessário da referida deficiência. **Ausente o nexo causal, fica afastada a responsabilidade do Estado.** Precedentes de ambas as Turmas do STF em casos análogos. 4. Recurso improvido. (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2008a, sem grifo no original)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. DANOS MORAIS. ARTIGO 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FUGA DE DETENTO. LATROCÍNIO. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. 1. Fundando-se o Acórdão recorrido em interpretação de matéria eminentemente constitucional, descabe a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significaria usurpar competência que, por expressa determinação da Carta Maior, pertence ao Colendo STF, e a competência traçada para este Eg. STJ restringe-se unicamente à uniformização da legislação infraconstitucional. 2. Controvérsia dirimida pelo C. Tribunal a quo à luz da Constituição Federal, razão pela qual revela-se insindicável a questão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial. 3. Ação de Reparação de Danos Materiais e Morais ajuizada em desfavor de ente da federação, com fulcro nos artigos 37, § 6º da CF. 4. In casu, restou assentado no acórdão proferido pelo Tribunal a quo, verbis: Início o meu voto analisando a responsabilidade civil do Estado. O artigo 37, §6º, da Constituição da República assim preceitua: 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. Conforme se pode depreender do artigo acima, neste caso, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, ou seja, o ente público se investe da função de reparador do dano acarretado por um agente público ou por outrem nesta função, podendo, posteriormente, vir a chamar o agente para indenizar a Administração pelo ilícito extracontratual. (...) É impossível a vigilância de cada preso 24 horas ao dia. O Estado não tem condições para isso. Alegar que o criminoso deveria estar recolhido a um presídio de segurança máxima é fácil. O difícil é conseguir vaga para transferência, transporte seguro para o deslocamento do preso, etc. Acerca do nexo causal, entendo que este não ocorreu. Para gerar responsabilidade civil do Estado, o preso deveria estar em fuga, ato contínuo àquela ação, e isso não aconteceu. Houve quebra do liame causal. [...] **Cabe mencionar que o Estado não é um segurador universal**, que pode entregar receita da sociedade para qualquer um que se sinta lesado. Atos violentos como o dos autos ocorrem a todo o momento e em todos os lugares, e não há possibilidade de total prevenção por parte do policial. 5. Ad argumentandum tantum, em situação análoga, esta Corte assentou que não há como afirmar que a deficiência do serviço do Estado (que propiciou a evasão de menor submetido a regime de semi-liberdade) tenha sido a causa direta e imediata do tiroteio entre o foragido e um seu desafeto, ocorrido oito dias depois, durante o qual foi disparada a "bala perdida" que atingiu a vítima, nem que esse tiroteio tenha sido efeito necessário da referida deficiência. **Ausente o nexo causal, fica afastada a responsabilidade do Estado.** 6. Recurso especial não conhecido. (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2008b, sem grifo no original)

Nesse caso, em regra, não se configura a responsabilidade do Estado. Na omissão genérica não há ação do Estado para que se evite o dano pela impossibilidade prática, pois além dos recursos escassos, existe o fator imprevisibilidade do acontecimento. A segurança pública deve ser assegurada dentro de padrões mínimos razoáveis a proteção da coletividade e não de forma individualizada, subjetiva, a todo o momento a cada indivíduo.

4.4 BALA PERDIDA ADVINDA DE ARMA E LOCAL INCERTOS

Na aludida situação, com base na teoria do risco administrativo, não seria possível responsabilizar objetivamente o Estado, pois o fato poderia ser enquadrado como caso fortuito, o que funcionaria como uma excludente de responsabilidade, já que não há como provar o nexo causal entre a atuação ou a omissão estatal e o dano.

Wirti (2011) a despeito disso comenta que “Responsabilizar o Estado neste caso seria alegar que este cometeu uma omissão genérica, não promovendo adequadamente a segurança pública dos cidadãos, o que não é aceito pela doutrina e pela jurisprudência pátrias.”

Já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, tratando-se de responsabilidade por danos decorrentes de balas perdidas de origem totalmente ignorada, falta nexo de causalidade entre a ação ou omissão estatal e o evento danoso. E, sob pena de tornar o Estado segurador universal, não cabe a ele a responsabilidade civil pela reparação do dano. É o que se infere do seguinte acórdão:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. BALA PERDIDA. Apelante que foi atingido na porta de seu bar, sem saber de onde veio o tiro. Sentença que julgou o pedido improcedente, adotando entendimento de ser a responsabilidade subjetiva, no caso de omissão do Estado. O par. 6 do art. 37 da CF/88 estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público, sem distinção entre a conduta comissiva ou omissiva de seus agentes, mas não adota a teoria do risco integral, não sendo o Estado garantidor universal. No caso, não há provas de que houvesse troca de tiros entre policiais e marginais, ou de onde teria sido efetuado o disparo, afastando a conduta de algum agente estatal. **Analisada a omissão quanto à segurança pública, não pode o Estado estar onipresente, pelo que não havendo prova de que foi chamado a agir e se omitiu, não é de se reconhecer a responsabilidade pela omissão genérica, por ausência de culpa e de nexo causal.** (RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2006, sem grifos no original)

Segue o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, mais recente, no mesmo entendimento:

RESPONSABILIDADE CIVIL. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. BALA PERDIDA. Motorista de ônibus atingido enquanto trabalhava. Tiros que, de acordo com testemunhas, teriam partido do Morro dos Macacos. Existência de posto policial no local. A hipótese é de omissão do Estado, no seu dever genérico de zelar pela segurança pública, e a apuração da responsabilidade deve se dar com base na teoria da culpa administrativa, isto é, deve-se comprovar que o dano se originou da falta do serviço público. Existência de policiamento no local. **Não há que se falar em inexistência do serviço público e, por extensão,** afasta-se a culpa da administração. Precedentes no TJERJ e no STJ. Recurso a que se nega seguimento. (RIO DE JANEIRO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2009b, sem grifos no original)

Aliás, o entendimento de que não cabe responsabilidade civil pela reparação do dano decorrente de bala perdida, que tem sua origem desconhecida sem nexos de causalidade entre a ação ou omissão do Estado, tem sido sufragado pelo nosso Supremo Tribunal Federal:

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que negou provimento ao recurso extraordinário. 2. O agravante insurge-se contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que entendeu ser improcedente o pedido de indenização por danos materiais, morais e estéticos, uma vez que não vislumbrou nos autos a prova da inação estatal ou nexos causal entre ação ou omissão estatal e o evento danoso. 3. Alega-se, no extraordinário, violação do disposto nos artigos 37, § 6º, e 144 da Constituição do Brasil. Assevera, em síntese, que fora vítima de “**bala perdida**” e, por isso, ficou paraplégico, sendo que o disparo foi proveniente da disputa entre facções criminosas das favelas adjacentes, e que, mesmo sendo público e notório a ocorrência de tais disputas na região, o Estado permaneceu inerte a tais fatos. 4. O agravo não merece provimento. **O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte no sentido de que, para caracterizar a responsabilidade subjetiva do Estado pela “faute du service”, se faz necessário verificar o dolo ou culpa genéricos da atuação estatal.** Nesse sentido colaciono os seguintes precedentes: "Tratando-se de ato omissivo do poder público, a **responsabilidade civil** por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. A falta do serviço – *faute du service* dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexos de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro. Latrocínio praticado por quadrilha da qual participava um apenado que fugira da prisão tempos antes: neste caso, não há falar em nexos de causalidade entre a fuga do apenado e o latrocínio." [RE n. 369.820, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 27.2.04]. "Se de um lado, em se tratando de ato omissivo do Estado, deve o prejudicado demonstrar a culpa ou o dolo, de outro, versando a controvérsia sobre ato comissivo — liberação, via laudo médico, do servidor militar, para feitura de curso e prestação de serviços — incide a responsabilidade objetiva."

[RE n.140.270, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 18.10.96]. 5. Destarte, o acórdão recorrido consignou que “[...] não se têm notícias nos autos de que a polícia tinha ciência de que iria eclodir um conflito entre marginais naquela região, hipótese em que poderia intervir com vista a controlar a iminente situação de beligerância. **O conflito entre bandidos de favelas diversas apontado pelo apelado como fato desencadeador de seu infortúnio decorre, na verdade, da falta de segurança geral, não havendo nos autos, repise-se, qualquer prova ou indício de que havia presença de policiais por ocasião do conflito em questão**” [fl. 125]. Para dissentir desse entendimento seria necessário o reexame de matéria fático-probatória, providência vedada nesta instância em face da Súmula n. 279 do STF. Nego seguimento ao agravo com fundamento no disposto no artigo 21, § 1º, do RISTF. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2009, sem grifos no original)

A responsabilização civil do Estado pelos danos causados por balas perdidas de origem desconhecida, quando, pelas circunstâncias de tempo, lugar e forma de execução sempre repetidas, elas se tornem previsíveis e evitáveis, não se inserindo no conceito de caso fortuito ou força maior. Neste caso, a omissão estatal passará a ser específica, pois o Estado deveria ter agido para evitar o resultado desastroso, mas se omitiu, motivo pelo qual deverá ser responsabilizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A segurança pública no Brasil atingiu um estado dramático e desesperador. A ineficácia do Estado no controle da violência levou o cidadão a desenvolver um estado de pânico, perplexidade e imobilidade ante a ação dos marginais. A sociedade tem investido grandes quantidades de recursos em segurança, mas a realidade das ruas e das casas invadidas mostra pouco ou nenhum resultado.

Sobram recursos no Brasil para a segurança. Entretanto, a falta tem sido a desculpa mais utilizada pelos que deveriam liderar o processo de melhoria na segurança pública. Como os construtores da Torre de Babel, cada um fala uma língua diferente, faz o que bem entende e o objetivo pretendido está cada vez mais distante.

Toda discussão sobre segurança pública é sempre impregnada de dogmas, tabus e traumas, gerando sempre medidas paliativas, ou seja, que não vão ao âmago do problema. Quando se fala em solução, não se trata de apresentar medidas apenas para determinado crime,

área ou em um certo momento. Não podemos pensar em medidas momentâneas e que somente analisam parte do problema ou apenas seus efeitos. Devemos pensar em analisar a questão de forma profunda e sem fugir da essência do problema.

Naturalmente, não se pode esperar que, apenas as mudanças na polícia garantam o respeito os direitos humanos no país. É preciso, também, que se crie um contexto sócio-econômico e cultural que garanta um bom nível de vida e a dignidade de todas as pessoas.

O Artigo 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 garante aos brasileiros que a segurança pública é direito e responsabilidade de todos, mas mesmo assim, inocentes têm suas vidas ceifadas em decorrência da ineficiência do Estado em controlar o tráfico de armas e de drogas, que andam juntos, e a deficiência em treinar os seus policiais de forma a que estes atuem com maior eficiência, garantindo a segurança da população, que nada mais é, direito fundamental, assegurado no artigo 5º da CF/88.

Acrescente-se, ainda, a timidez dos Tribunais de Justiça para condenar o Estado a pagar indenizações às vítimas, o que foge aos conceitos basilares da responsabilidade civil, já que, muitas vezes, os julgadores dão à Constituição Federal uma interpretação retrógrada e pró-Estado, quedando as vítimas sem qualquer amparo, ainda que o direito delas seja tão aclamado por aqueles que bradam com eloquência a importância dos direitos assegurados constitucionalmente.

A Constituição Federal prestigiou a teoria do risco administrativo como fundamento para a responsabilidade civil do Estado, seja por ato ilícito da Administração Pública, seja por ato lícito. Assim, no dizer desses acórdãos, a troca de disparos de arma de fogo (bala perdida) efetuada entre policiais e bandidos em via pública, conforme impõe à administração pública o dever de indenizar, sendo irrelevante a proveniência da bala.

Atualmente os Tribunais são unânimes em afirmar que, não há dúvidas quanto ao dever do Estado de reparar o dano quando a bala perdida, comprovadamente, oriunda da arma de um policial em confronto com criminosos.

Denota-se, que a troca de disparos de arma de fogo (bala perdida) efetuada entre criminosos e policiais, impõem ao Estado o dever de indenizar, sendo irrelevante a proveniência da bala. Alguns Tribunais são contrários a este entendimento, mas a maioria dos Tribunais e o

próprio Supremo Tribunal de Justiça, entendem que, o Estado é responsável sem sombra de dúvidas, quando da bala perdida oriunda da arma de um criminoso em confronto com policiais.

No entanto, o Estado não poderá ser responsabilizado quando da bala perdida oriunda de confronto entre facções criminosas rivais, sem a presença da polícia, porque o dano adveio de fato de terceiro, sem que tenha havido qualquer participação estatal, e nem mesmo sequer a Administração Pública tenha tomado conhecimento do evento ou da probabilidade de sua ocorrência. Entendimento este no STJ.

Enfim, tratando-se de bala perdida advinda de arma e local incertos, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é de que não cabe responsabilidade civil ao Estado pela reparação do dano.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Antônio de. *Violência e políticas públicas: em busca de soluções*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

ANDRADE, Silvia Batista. A Responsabilidade civil do Estado. 10 mar. 2008. Disponível em: <www.migalhas.com.br/mostra_noticia_articuladas.aspx?cod=55881>. Acesso em: 2 nov. 2011.

BAHIA, Saulo José Casali. *Responsabilidade civil do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BARRETO, João Leite. Segurança Pública como Tarefa do Estado e da Sociedade. *Debates*, São Paulo, n. 18, p. 180, 1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de Outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 1 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 5.172, 25 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 29 nov. 2011.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 858511/DF Recurso Especial 2006/0121245-9 Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 19 ago. 2008a. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 13 dez. 2011.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 980844/RS Recurso Especial 2007/0200277-4 Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 19 ago. 2008b. Disponível em: <www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia>. Acesso em: 9 dez. 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo de Instrumento AI 763606/RJ. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em 12 ago. 2009. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 286444 AgR/RJ Extraordinário Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento em 30 nov. 2004b. Disponível em <www.stf.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 467681/RJ. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 17 mar. 2006. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 363423 / SP. Primeira Turma. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Julgamento em 16 nov. 2004a. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 11 dez. 2011.

BRUTTI, Roger Spode. Segurança Pública e sua Historicidade. *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*, Porto Alegre, v. 10, n. 55, abr./maio, 2009.

CAHALI, Yussef Said. *Responsabilidade civil do estado*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CAIAFA, Maria do Rosário. *Segurança e insegurança pública: análise e propostas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

CARDELLA, Benedito. *Afinal, somos homens ou ratos?: a dramática condição de vida gerada pela violência urbana*. Campinas: Pontes, 2000.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. v. 7.

FERREIRA, Aparecido Hernani. *Responsabilidade do estado: reparação por dano moral e patrimonial*. Campinas: Servanda, 2006.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *A responsabilidade civil do estado*. Curitiba: Juruá, 1995.

GRECO, Rogério. *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2011.

GREGORI, José. Segurança pública como tarefa do Estado e da Sociedade. *Debates*, São Paulo, n. 18, p. 11. 1998.

HARADA, Kiyoshi. Responsabilidade civil do estado. Maio 2000. Disponível em: <www.jus.com.br/revista/autor/kiyoshi-harada>. Acesso em: 2 nov. 2011.

JUNG, Winfried. Segurança pública como tarefa do Estado e da Sociedade. *Debates*, São Paulo, n. 18, p. 4. 1998.

LIMA, Carolina Ribeiro Garcia Montai de; LIMA, Rogério Montai de. Responsabilidade Civil do Estado pela Prisão Indevida. *Revista IOB de Direito Penal e Processual Penal*, v. 10, n. 56, jun/jul. 2009.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; SILVA, Alexandre Janólio Isidoro. *A segurança pública na esfera constitucional*. Brasília: Ministério da Justiça, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 7. ed. Atlas: São Paulo, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAIS, Marisa. Ministra considera que aumento da criminalidade é inusitado. 16 nov. 2011. Disponível em: <www.asemana.publ.cv/spip.php?article70179>. Acesso em: 3 nov. 2011.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Responsabilidade civil do Estado por balas perdidas. Disponível em: <www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/10188-10187-1-PB.pdf> Acesso em: 10 dez. 2011.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Responsabilidade civil do estado*. Rio de Janeiro: Aide, 1995.

NEHER, Patricia. Responsabilidade do Estado. 4 jul. 2007. Disponível em: <www.pt.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/1626054-responsabilidade-civil-estado/>. Acesso em: 3 nov. 2011.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA. A segurança pública no Brasil. 21 jul. 2011. Disponível em <www.observatoriodeseguranca.org/seguranca>. Acesso em: 6 nov. 2011.

OLIVEIRA, Ana Patricia da Cunha. A responsabilidade civil do Estado em relação à segurança pública: o fenômeno bala perdida. 13 nov. 2010. Disponível em: <www.jus.com.br/revista/autor/ana-patricia-da-cunha-oliveira>. Acesso em: 3 nov. 2011.

OLIVEIRA, Pêrsio Santos de. *Introdução à sociologia*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.

OLIVEIRA, Ruth Helena Pimentel de. Entidades prestadoras de serviços públicos e responsabilidade extracontratual. São Paulo: Atlas, 2003.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Comissão especial destinada a examinar todas as questões relacionadas à violência e à segurança pública no país*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

PINHO, Rodrigo César Rebello. *Teoria geral da constituição e direitos fundamentais*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

QUEIROGA, Antônio Elias de. *Responsabilidade civil e o novo código civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

QUIRINO, Arnaldo. *Prisão ilegal e responsabilidade civil do estado*. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 12ª Câmara Cível. Apelação Cível nº. 2005.001.50847. Relator: Des. Nancy Mahfuz. Julgamento em 19 set. 2006. Disponível em: <<http://www.tj.rj.gov.br>>. Acesso em: 14 dez. 2011.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 14ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 2009.001.57129. Relator: Des. Ismenio Pereira de Castro. Julgamento em 29 set. 2009a. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em: 9 dez. 2011.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 17ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 2008.001.05263. Relator: Des. Edson Vasconcelos. Julgamento em 19 mar. 2008. Disponível em <www.tjrj.jus.br>. Acesso em: 9 dez. 2012.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª Câmara Cível. Apelação Civil nº 0181822-36.2008.8.19.0001 Relator: Des. Alexandre Camara. Julgamento em 30 jun. 2010. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 9 dez. 2011.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 3ª Câmara Cível. Apelação 0062935-40.2001.8.19.0001 (2008.001.60212) 1ª Ementa. Relator: Des. Mario Assis Goncalves. Julgamento em 20 maio 2009b. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 9 dez. 2011.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 7ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 2004.001.04270. Relator: Des. Ricardo Rodrigues Cardozo. Julgamento em 17 ago. 2004. Disponível em: <www.tjrj.jus.br> Acesso em: 9 dez 2011.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 7ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 0297997-16.2008.8.19.0001 Relator: Des. André Andrade. Julgamento em 15 jun. 2011. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 9 dez. 2011.

RIO DE JANEIRO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 7ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 0056609-59.2004.8.19.0001 (2008.001.58356). Relator: Des. Ricardo Couto. Julgamento em 21 jan. 2009c. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 9 dez. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 10ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 70035279272. Relator: Des. Maria José Schmitt Sant Anna. Julgamento em 17 fev. 2011. Disponível em: <www.tjrs.jus.br>. Acesso em: 13 dez. 2011.

ROTA, Arabela. *Comissão especial destinada a examinar todas as questões relacionadas à violência e à segurança pública no país*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

SANTA CATARINA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 2ª Câmara de Direito Público. Apelação Cível n. 2001.022225-6. Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Julgamento em 23 set. 2002 Disponível em: <www.tjsc.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2011.

SANTOS, Emerson Clayton Rosa. Conceito de Segurança Pública. Disponível em: <www.br.monografias.com/trabalhos2/seguranca-publica/seguranca-publica.shtml> Acesso em: 2 nov. 2011.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES, Emmanuel José Peres Netto Guterres. A responsabilidade civil do Estado pela falta do serviço de segurança pública. Nov. 2004. Disponível em: <www.jus.com.br/revista/texto/5889/a-responsabilidade-civil-do-estado-pela-falta-do-servico-de-seguranca-publica>. Acesso em: 5 nov. 2011.

STERMAN, Sonia. *Responsabilidade do estado*. São Paulo: Revistas do Tribunais, 1992.

STOCO, Rui. Responsabilidade civil e Segurança Pública. 19 jul. 2008. Disponível em: <www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/241854/?noticia=RESPONSABILIDADE+CIVIL+E+SEGURANCA+PUBLICA> Acesso em: 5 nov. 2011.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza; PROVENZA, Marcello Montillo; OLIVEIRA, João Batista Porto de. *Bala Perdida*. Rio de Janeiro: ISP, 2010. Disponível em <www.isp.rj.gov.br>. Acesso em: 8 nov. 2011.

TISCORNIA, Sofia. Segurança pública como tarefa do Estado e da Sociedade. *Debates*, São Paulo, n. 18, p. 88. 1998.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. v. 4.

VIANNA, Rafael Ferreira. *Diálogos sobre segurança pública: o fim do estado civilizado*. Curitiba: Íthala, 2011.

WIRTI, Joana. Responsabilidade civil do Estado em relação às vítimas de balas perdidas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2585, 30 jul. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17074>>. Acesso em: 9 dez. 2011.