



Responsabilidade civil do Estado decorrente de operações de segurança pública
State's civil liability from public security operations

Fernanda Lucena Melo de Brito¹

Aceito para publicação em: 12/06/2024

Área do conhecimento: Direito

DOI: 10.18378/rbfh.v13i2.10575

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar os desdobramentos da responsabilidade civil objetiva do Estado nas atividades e operações policiais no âmbito da segurança pública, a partir do estudo da teoria do risco administrativo e das hipóteses de excludentes de responsabilidade, mediante o exame das disposições legais e doutrinárias sobre o assunto, a partir de revisões bibliográficas. Será observado o posicionamento do Supremo Tribunal Federal referente ao tema, sobretudo nas hipóteses de balas perdidas em operações policiais, com destaque para a relevância do tema no contexto social e jurídico, local e internacional. Será analisada a hipótese da alegação de causa excludente de responsabilidade quando não comprovado em perícia técnica a origem dos disparos e quando a referida alegação é suficiente para afastar nexos causal entre a conduta dos agentes públicos e o dano causado aos particulares, de modo que o resultado dos estudos evidencia a necessidade de comprovação ostensiva da referida excludente. A base metodológica utilizada está no uso de pesquisa teórico-dogmática, sobretudo mediante análise jurisprudencial pertinente ao tema.

Palavras-chave: Responsabilidade; Estado; Segurança.

ABSTRACT: The present work aims to analyze the consequences of the objective civil liability of the State in police activities and operations within the scope of public security, based on the study of the theory of administrative risk and the hypotheses that exclude liability, through the examination of legal provisions and doctrinal knowledge on the subject, based on bibliographical reviews. The position of the Federal Supreme Court regarding the topic will be observed, especially in the cases of lost bullets in police operations, with emphasis on the relevance of the topic in the social and legal context, local and international. The hypothesis of an allegation of a cause excluding liability will be analyzed when the origin of the shots is not proven in technical expertise and when the said allegation is enough to rule out a causal link between the conduct of public agents and the damage caused to individuals, so that the result of the studies highlight the need for ostensible proof of the exclusion. The methodological basis used is the use of theoretical-dogmatic research, especially through jurisprudential analysis relevant to the topic.

Keywords: Liability; State; Security.

¹ Advogada, bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil e em Direito Público. Residente em João Pessoa/PB, Brasil. E-mail: fernandalucenafm@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Com a evolução do Estado de Direito, é possível afirmar que a Administração Pública submete-se ao direito posto, da mesma forma como os particulares. Nesse sentido, observa-se a responsabilidade extracontratual como manifestação da responsabilidade civil de reparação de danos.

A partir do estudo da responsabilidade civil estatal, será aprofundado o viés objetivo da referida responsabilização, conforme disposições normativas constitucionais e da codificação cível. Ademais, será exposta a teoria adotada pela doutrina que explica o instituto, bem como a consideração de eventuais excludentes de responsabilidade capazes de afastar o nexo causal entre a conduta e o dano.

A segurança pública é atividade essencial, prestada pelo Poder Público, o qual deve adotar os meios necessários para a proteção integral das vidas dos cidadãos. Será exposto o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, sobretudo mediante o reconhecimento da responsabilidade civil objetiva estatal nas operações policiais em que houve a ocorrência de danos causados por balas perdidas. Observar-se-á que a mera alegação de negativa de autoria não é capaz de afastar a responsabilização.

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A responsabilidade civil tem como pressuposto a ocorrência de um dano, o qual pode ser moral ou patrimonial, uma conduta, verificada a partir de atos comissivos ou omissivos e do nexo de causalidade entre a conduta e o dano. No que se refere à responsabilidade civil estatal, a Constituição Federal estabelece que o Estado é responsável civilmente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. O dever de reparação por danos causados aos particulares enquadra-se como hipótese de responsabilidade extracontratual, uma vez que verificado independentemente de vínculo ou relação anterior com o sujeito prejudicado, nesse sentido aduz Matheus Carvalho²:

A responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de o poder público recompor os prejuízos causados a particulares, em dinheiro, em decorrência de ações ou omissões, comportamentos materiais ou jurídicos, quando imputados aos agentes públicos, no exercício de suas funções.

Foi consagrada a ideia da responsabilidade civil objetiva do Estado, a qual pode ser conceituada, segundo a doutrina como: “a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em

² CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Jusdivm, 6ª ed. 2019

razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem³”. Nesse diapasão, basta a comprovação do nexo de causalidade entre o dano e a conduta estatal que o ensejou, dispensada a verificação de culpa ou dolo.

Nesse sentido, adota-se a Teoria do Risco Administrativo, a partir da ideia de que a prestação de serviço público enseja a assunção dos riscos dos prejuízos que possam ser causados eventualmente, independentemente de culpa ou dolo. Esta foi a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça⁴ ao dispor que:

No mais, aplica-se igualmente ao Estado o previsto no art. 927, parágrafo único, do Código Civil, relativo à responsabilidade civil objetiva por atividade naturalmente perigosa, irrelevante o fato de a conduta ser comissiva ou omissiva

Conforme a referida teoria, é admitida a exclusão da responsabilidade mediante a comprovação de alguma situação em que seja verificada a ausência de algum dos elementos que a ensejam, quais sejam, a conduta, dano e nexo de causalidade. São exemplos a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito e força maior, em razão da interrupção do nexo de causalidade.

Segundo a doutrina, em razão do princípio da impessoalidade, a responsabilidade é atribuída à pessoa jurídica, já que o ato praticado pelo agente não é dele e sim da pessoa que ele representa⁵, a partir da adoção da Teoria do Órgão. No entanto, uma vez verificada a atuação culposa ou dolosa do agente, é cabível ajuizamento de ação de regresso pelo Estado, uma vez que, em relação ao agente público, adota-se responsabilidade civil subjetiva.

É entendimento do Supremo Tribunal Federal a premissa de que não é possível a propositura de ação diretamente em face do agente público causador do dano, em razão da teoria da dupla garantia, a qual assegura o direito do particular lesado de ser indenizado pelos prejuízos que sofreu, assim como ao agente a garantia de somente ser cobrado pelo Estado. Nesse sentido, foi proferida a seguinte decisão:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO: § 6º DO ART. 37 DA MAGNA CARTA. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. AGENTE PÚBLICO (EX-PREFEITO). PRÁTICA DE ATO PRÓPRIO DA FUNÇÃO. DECRETO DE INTERVENÇÃO. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto,

³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009.

⁴ BRASIL. STJ. 2ª Turma. REsp 1.869.046 – SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 09/06/2020.

⁵ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Jusdivm, 6ª ed. 2019.

em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 327904, Relator(a): CARLOS BRITTO, Primeira Turma, julgado em 15-08-2006, DJ 08-09-2006 PP-00043 EMENTA VOL-02246-03 PP-00454 RTJ VOL-00200-01 PP-00162 RNDJ v. 8, n. 86, 2007, p. 75-78).

Assim, a teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa⁶.

RESPONSABILIDADE CIVIL DECORRENTE DE OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA

Partindo-se do pressuposto de que a segurança pública deve ser considerada como um sistema integrado de prevenção, justiça, coação e defesa dos direitos, tem o Estado o dever de prevenir e reparar danos que venham a ocorrer pelas atividades referentes às operações de segurança pública.

O caso “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pôde demonstrar, internacionalmente, a letalidade proveniente das operações policiais realizadas no Brasil. Para além desse fator, evidenciou as violações de direitos humanos vivenciadas pelas vítimas e seus familiares, em razão dos atos violentos, das falhas e da mora na investigação e punição dos responsáveis. Vale ressaltar, inclusive, que o Brasil sofreu responsabilização internacional devido à extrema violência registrada em operações policiais.⁷

O Estado tem suas atividades restritas pelas leis que o regem, principalmente no tocante à segurança pública, logo, se um agente, no exercício de sua função, realizar alguma prática não autorizada em lei, cometerá um ato ilícito, devendo o órgão ao qual está subordinado responder civilmente pelo dano causado⁸. Nesse sentido, aplica-se a responsabilidade civil objetiva estatal em razão de danos sofridos por particulares em operações policiais, assegurada a verificação em cada caso concreto de eventuais excludentes de responsabilidade.

Nesse sentido, decidiu o STF que, mesmo mediante a comprovação de legítima defesa por parte do agente policial, permanece o dever de reparação pelo Estado. Considerando que a

⁶ BRASIL. STF. Plenário. RE 1027633/ SP. Min. Marco Aurélio. Julgado em 14/8/2019.

⁷ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Estado tem responsabilidade por morte ou ferimento de vítimas de armas de fogo em operação policial; é possível que o poder público comprove alguma causa excludente de responsabilidade.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerdireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/c97d0fb623809a739977f3cf12cba70c>. Acesso em: 11/06/2024.

⁸ MICELI, Gabriel Rodrigues. **Responsabilidade Civil do Estado na segurança pública: incursões em comunidades carentes.** Escola da magistratura do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2015.

absolvição no juízo criminal não afasta o dever de indenizar na esfera cível, e que, na espécie, a vítima em nada contribuíra para dar causa ao evento, a Turma manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que entendera pela subsistência do dever de reparação, pelo DNER, dos danos morais e materiais à viúva e filhos da vítima em decorrência de ato praticado por policial rodoviário absolvido no juízo criminal por legítima defesa de terceiro⁹.

Ademais, no que tange às hipóteses de vítimas de bala perdida em confrontos entre policiais e bandidos, em que não é possível identificar a origem do disparo que ocasionou o ferimento ou morte, permanece o dever de indenizar pelo Poder Público, pois não há que se falar em excludente de responsabilidade que afaste o nexo de causalidade. Em consonância com o disposto, o STF proferiu tese de repercussão geral com a seguinte redação:

(i) O Estado é responsável, na esfera cível, por morte ou ferimento decorrente de operações de segurança pública, nos termos da Teoria do Risco Administrativo; (ii) É ônus probatório do ente federativo demonstrar eventuais excludentes de responsabilidade civil; (iii) A perícia inconclusiva sobre a origem de disparo fatal durante operações policiais e militares não é suficiente, por si só, para afastar a responsabilidade civil do Estado, por constituir elemento indiciário. STF. Plenário. ARE 1.385.315/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 11/04/2024 (Repercussão Geral - Tema 1237).

Nesse sentido, ainda que diante de uma perícia inconclusiva, permanece o nexo causal, pois o fato gerador do dano é a própria operação que desencadeou o confronto. Ao realizar operações policiais ou de pacificação do Exército em locais habitados, o Estado possui o dever específico de adotar as cautelas necessárias para preservar a vida e a integridade física dos moradores da região impactada. Se ele descumprir esse cuidado e ocorrem danos colaterais, possui o dever de indenizar as vítimas¹⁰. Presume-se a violação ao dever de diligência, apta a ensejar a responsabilidade estatal.

Em decorrência da aplicação da teoria do risco administrativo, é possível a devida comprovação de excludente de responsabilidade do Poder Público que interrompa o nexo causal entre o dano e a conduta, no entanto, esta deve ser ostensivamente demonstrada, uma vez que a regra é a assunção do risco pelo ente estatal e a devida responsabilização objetiva. Nesse sentido, a jurisprudência do STF:

(...) no contexto de incursões policiais, comprovado o confronto armado entre agentes estatais e criminosos (ação), bem como a lesão ou morte de cidadão (dano) por disparo

⁹ BRASIL. STF. Plenário. RE 229653, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 12-06-2001, DJ 10-08-2001 PP-00018 EMENT VOL-02038-03 PP-00577.

¹⁰ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Estado tem responsabilidade por morte ou ferimento de vítimas de armas de fogo em operação policial; é possível que o poder público comprove alguma causa excludente de responsabilidade.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/c97d0fb623809a739977f3cf12cba70c>. Acesso em: 11/06/2024.

de arma de fogo (nexo), cabe ao Estado comprovar a ocorrência de hipóteses interruptivas da relação de causalidade.

4. O Estado, que possui os meios para tanto – como câmeras corporais e peritos oficiais –, deve averiguar as externalidades negativas de sua ação armada, coligindo evidências e elaborando os laudos que permitam a identificação das reais circunstâncias da morte de civis desarmados dentro de sua própria residência.

5. Portanto, se o cidadão demonstra a causa da morte – disparo de arma de fogo – e evidencia a incursão estatal armada no momento do dano, estão configurados elementos da responsabilidade objetiva do Estado, de modo que cabe a este comprovar a interrupção do nexo causal, evidenciando

(i) que os agentes estatais não provocaram as lesões, seja porque, por exemplo, não dispararam arma de fogo ou engajaram em confronto em local diverso do dano; ou

(ii) a culpa exclusiva da vítima ou fato de terceiro.

A mera negativa de ação estatal ilícita, sem a demonstração da interrupção do nexo causal e da conformidade da incursão armada de agentes de segurança pública, com o esclarecimento da dinâmica factual, não é suficiente para afastar a responsabilidade civil do Estado. (...) STF. 2ª Turma. ARE 1.382.159, Rel. Min. Nunes Marques, Redator para acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/03/2023.

O dano, portanto, é presumido, pois diante da troca de tiros, a ação dos agentes contribuiu diretamente para a sua ocorrência. O nexo de causalidade somente seria rompido se cabalmente demonstrado que houve culpa exclusiva da vítima ou de terceiros, ou diante da hipótese de ser conclusiva a perícia, a partir da comprovação de que o tiro não partiu de nenhum dos agentes.

A responsabilidade civil objetiva do Estado assegura a vítima da proteção contra eventos alheios não causados por sua conduta e que são de responsabilidade do Poder Público, como a segurança pública, de tal forma que a simples alegação de que a ação estatal não contribuiu para o dano não pode afastar o dever de indenização por colocar o particular em situação de demasiada prejudicialidade e vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo as disposições normativas da Constituição Federal e do Código Civil, determina que o Estado responde objetivamente por seus atos, assegurado o direito de regresso contra o responsável pelo dano. Adota-se, conforme a doutrina e jurisprudência pátrias, a teoria do risco administrativo, segundo a qual o Poder Público assume o risco pelos serviços e atividades públicas, de modo que a responsabilidade pode ser afastada mediante a verificação de excludente capaz de afastar o nexo causal entre a conduta e o dano.

Verificada a atuação dolosa ou culposa do agente responsável pela conduta, admite-se o ajuizamento de ação de regresso, observada a teoria da dupla garantia, segundo a qual, a vítima não pode ajuizar a ação diretamente contra o agente.

Nas operações policiais, é dever dos agentes agirem com diligência no exercício de suas funções, em razão da importância atribuída ao serviço de segurança pública, bem como para proteção das vidas e integridade física dos cidadãos. Assim, adota-se a responsabilidade civil objetiva do Estado nas hipóteses de danos causados pela atuação policial. Nem mesmo os atos cobertos pela legítima defesa são capazes de afastar o dever de indenização, ainda que seja considerado um ato lícito.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento segundo o qual nas situações de ocorrência de danos causados por balas perdidas em razão de operações policiais em confronto com bandidos, seja por ferimentos, seja por morte, o Estado responde objetivamente, ainda que a perícia tenha sido inconclusiva quanto à origem do disparo. O nexo causal, na hipótese, não é rompido pela simples alegação de que o tiro não partiu de nenhum dos agentes.

Assim, há de ser explicitamente demonstrada a hipótese de excludente de responsabilidade pelo Poder Público capaz de afastar o nexo causal entre a operação policial e os danos causados aos particulares, pois estes são presumidos quando da atuação estatal neste âmbito.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Celso Antonio de Mello. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 26ª ed. 2009

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: Jusdivm, 6ª ed. 2019

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Estado tem responsabilidade por morte ou ferimento de vítimas de armas de fogo em operação policial; é possível que o poder público comprove alguma causa excludente de responsabilidade**. Buscador dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/c97d0fb623809a739977f3cf12cba70c>. Acesso em: 11/06/2024

MICELI, Gabriel Rodrigues. **Responsabilidade Civil do Estado na segurança pública: incursões em comunidades carentes**. Escola da magistratura do estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2015.